



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: ENTRE LA
CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL ACUERDO DE PAZ DE 2016**

Jharry Martínez Restrepo

Sociólogo

**Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Políticos
Maestría en Ciencia Política
2020**



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: ENTRE LA
CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL ACUERDO DE PAZ DE 2016**

Jharry Martínez Restrepo

Sociólogo

Artículo para obtener el título de Magister en Ciencia Política

Asesor

Juan Carlos Escobar

**Profesor Ocasional del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de
Antioquia**

**Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Políticos
Maestría en Ciencia Política
2020**

Contenido

Presentación.....	3
Metodología.....	6
Conceptos centrales que enmarcan el desarrollo de la investigación.....	7
Estudios anteriores sobre el tema	8
I. Los otros: una realidad innegable 1985 -1990.....	11
II. Democracia participativa: hacia un nuevo Estado en Colombia 1991 -2000.....	20
III. Participación ciudadana: hacia una nueva estatalidad 2000 - 2016.....	32
IV. Conclusiones.....	41
Bibliografía	45

Presentación

El documento final del Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del M-19, firmado el 9 de marzo de 1990 consta de cinco páginas, en donde se recogen, de manera muy nominativa, diez compromisos, ninguno de los cuales buscaba transitar directamente hacia una democracia participativa en Colombia o impulsar decididamente la participación ciudadana, por lo que esta noción no existe de manera explícita en el texto acordado. Sin embargo, este acuerdo comprometió una “Reforma Constitucional” que impulsaría la Asamblea Nacional Constituyente – ANC - de 1991 y encaminó al país en el reto de articular la democracia representativa con mecanismos, rutas y estrategias de participación, la cual tiene como protagonista al ciudadano en lo que las democracias contemporáneas han reconocido como la participación ciudadana, esta articulación quedó consignada tanto en la Constitución Política como en los desarrollos normativos posteriores.

La promulgación de la Constitución de 1991 expresó una reconfiguración estatal como resultado de los diversos intereses desde distintos sectores entre los que predominaba la movilización ciudadana, las nuevas organizaciones políticas creadas a partir de acuerdos de paz, la academia y un importante sector de la política tradicional especialmente desde vertientes liberales. Así se configuró una profunda reforma al Estado mismo para poder responder mejor a las características sociales y políticas del país, este Estado “moderno” tendría que constituirse, entre otros, bajo la premisa de incluir de manera formal y real la participación ciudadana. Sin embargo esta reforma del Estado tendría en su trámite institucional a lo largo de los años, su principal riesgo dado que, a pesar del espíritu de la Constitución de 1991 la formalización de la participación ciudadana terminó por entorpecer su alcance.

Uno de los retos a los que se enfrenta Colombia, consiste precisamente, en la unificación de la multiplicidad de normatividad que regula el ejercicio de la participación ciudadana, ya que, como lo estableció el mismo Congreso de Colombia (Congreso de Colombia , 2011) en el primer debate al proyecto de Ley estatutaria número 134 de 2011, es evidente el manejo desarticulado y disperso de la participación ciudadana, dicha participación está regulada en leyes de diverso rango, propósito y ámbito, muchas de las cuales crean espacios o instancias de participación que, en vez de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano lo desestimulan, generando dos problemas: El primero de ellos, en palabras

del Congreso es la “sobreoferta” en más de cuarenta mecanismos y espacios de participación poblacional y sectorial; mientras que el segundo, es la inexistencia de una institucionalidad clara en materia de participación ciudadana que articule las múltiples acciones, iniciativas y recursos de todo tipo que diversas entidades del estado en sus niveles nacional, departamental, distrital y municipal realizan en favor de la misma. (Hurtado Mosquera & Hinestroza Cuesta, 2016)

26 años después de la ANC y luego de varios intentos, entre los que se cuenta el frustrado proceso del Caguán, el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos logra un Acuerdo de paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante acuerdo de paz) con la guerrilla más numerosa y antigua del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo – FARC - EP. Este acuerdo de 310 páginas, compromete seis puntos específicos en los que la participación ciudadana está recogida como aportes a la discusión (con foros regionales y subregionales, consultas a expertos e interesados, y recepción de propuestas vía web y físicas), y como un punto mismo de las conversaciones y del acuerdo firmado. De manera específica, el punto 2.2 habla de los “*Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas*”. Esto respondiendo a la intención de transversalizar la participación ciudadana, comprometida en la fase exploratoria, que incluía participación directa, recepción de aportes ciudadanos y refrendación. El resultado de esta negociación es una propuesta de ajusta a la estatalidad colombiana en el sentido de cumplir las premisas de la democracia participativa recomponiendo el rumbo en lo local bajo la noción de paz territorial, y en lo nacional, con la creación de infraestructura institucional para la paz y la inclusión constitucional del acuerdo de paz .

Son muchos los cambios que la sociedad, las dinámicas y los intereses del conflicto armado han vivido en el transcurso de poco menos de tres décadas para que la participación ciudadana pase de ser una posibilidad no intencionada directamente, a uno de los puntos a impulsar y negociar para la finalización de un conflicto armado. Las décadas de 1980, 1990 y dos primeras del 2000 han estado marcadas precisamente por una sociedad que aún no logra conjurar ese reto de articular de manera efectiva la “nueva” democracia participativa con la tradicional representatividad propia de la

democracia partidista, es decir, el nuevo Estado nacional de derecho con las prácticas políticas y burocráticas tradicionales.

Ahora el proceso de implementación del acuerdo de paz y el cambio social hacia una ciudadanía para la paz, propone este ajuste estatal mediante la inclusión de otras vertientes políticas, las garantías para la participación de minorías en los estamentos gubernamentales y la consolidación de la participación ciudadana tanto en la planeación del territorio como en la gestión, y el control político y social, asuntos que se suponían alcanzados con el surgimiento del nuevo Estado en la Constitución de 1991. En ese sentido, la apertura democrática expresada en participación ciudadana, vista desde el acuerdo de paz, pareciera una re significación de las discusiones de 1991, sobre este tema, en donde la participación ciudadana se planteaba como solución al problema social y político del país, es decir de que la implementación de dicho acuerdo podría pensarse como el cumplimiento efectivo de la promesa de la constitución de 1991. Sin embargo, no solo los contextos políticos y sociales, y las demandas en las negociaciones con el M-19 y las FARC -EP son distintas, también las transformaciones logradas apuntan a lugares distintos, aunque con un fin similar.

Cabe entonces preguntarse por ¿Cuáles han sido las principales posiciones y discusiones alrededor de la participación ciudadana durante la ANC de 1991 y el proceso de paz entre el gobierno nacional y las FARC –EP del 2016? Y ¿Qué papel jugó la ciudadanía en estos debates? Para así aportar a la reflexión sobre el papel de la participación ciudadana en estos dos momentos clave de transiciones políticas en el país, e identificar los principales cambios que resultan de estos dos momentos en torno a la participación ciudadana.

Metodología

La metodología utilizada se inscribe dentro del campo del análisis cualitativo – documental, teniendo como referente que la revisión documental no sólo es una técnica de recolección y validación de información sino una estrategia alrededor de la cual se construye nuevo conocimiento (Galeano M. E., 2004). Este proceso se desarrolla a partir de revisión de tres tipos de documentos: 1) Documentos académicos, 2) documentación gris y de prensa (Relatorías, actas, documentos de trabajo, transcripciones, entrevistas, editoriales, noticias, etcétera) y 3) documentos oficiales. En la sistematización de ésta documentación se identificaron dos categorías de análisis: I.

Debates sobre la participación ciudadana en Colombia y II. Participación ciudadana en los procesos de paz. Igualmente se plantean tres momentos o “fases”: I. Planeación; II. Diseño y gestión; III. Análisis, formalización y elaboración (Galeano & Jaramillo, 2015). En la fase de planeación se identificó la pregunta de investigación, alcances y objetivos, así como las categorías y herramientas iniciales definiendo la construcción de una matriz bibliográfica cuya finalidad es inventariar los textos que hacen parte del universo del análisis. En la fase de diseño y gestión se desarrolló el proceso de rastreo, clasificación, delimitación del universo e identificación de los contenidos por categorías, y se revisó las categorías iniciales. Finalmente en la fase de análisis, formalización y elaboración se construyó este documento final que incluye la memoria metodológica.

Conceptos centrales que enmarcan el desarrollo de la investigación

Democracia participativa es una forma de democracia (no excluyente de otras) que busca preponderantemente la inclusión de diferentes expresiones e intereses ciudadanos en la toma, seguimiento y valoración de decisiones tanto administrativas como políticas en los Estados modernos y que depende tanto de la acción política de la ciudadanía como de la conformación de una institucionalidad que la impulse y tramite.

[La democracia participativa] Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (Velásquez & González, 2003, pág. 20)

Participación ciudadana entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder (Velásquez & González, 2003)

Proceso de Paz es el desarrollo en todas sus fases de la negociación entre actores en conflicto armado (en este caso el gobierno nacional y grupos armados ilegales cuyo accionar esté determinado por motivaciones políticas), este proceso consiste en “Pactar el cese del fuego y todo lo que eso conlleva, así como acordar un paquete de reformas

sociales, políticas e institucionales para compensar los desajustes estructurales que originaron el conflicto armado” (Ramírez, Tager, & Ruiz, 2019, pág. 7) por lo que la pregunta por la concepción que las partes en diálogo tienen de participación ciudadana adquiere especial relevancia.

Estado y estatalidad que en la literatura sobre el caso colombiano se han identificado, para la idea de Estado como la estructura general que contiene “como supuesto el monopolio, no solo de la fuerza, sino también de la guía sobre elementos varios de las poblaciones y territorios sobre los que ejerce su capacidad regulatoria; elementos como un proyecto de identidad cultural, el modelo de desarrollo, entre otros.” (Palacio, 2019, pág. 6) Y al mismo tiempo la estatalidad, que hace referencia al accionar de los gobiernos en el marco del Estado y que para el caso colombiano se puede considerar como un ejercicio “híbrido” en el cumplimiento de sus expectativas dadas las tensiones y practicas locales

Sin embargo, aquí hay [sobre la capacidad de los gobiernos de responder a los problemas sociales] un vacío que de llenarse, permite responder al supuesto de ‘formas de estatalidad’ y al tiempo hacer honor a la propuesta de gobernabilidades híbridas escrita en plural. Si el concepto de gobernabilidad atañe a la capacidad para responder a los problemas sociales, este no debe limitarse a la capacidad del Gobierno para responder a estos problemas. Se debe hablar que tales formas regulatorias (autoritarias, clientelistas o comunitarias) manifiestan en sí mismas formas de gobernabilidad a las que se llamarán formas de gobernabilidad autónomas. Son las formas de gobernabilidad autónomas las que en trabajo conjunto con la gobernabilidad estatal, y entre ellas, generan la posibilidad de gobernabilidades híbridas. (Palacio, 2019, pág. 12)

Estudios anteriores sobre el tema

Probablemente la democracia participativa y las negociaciones de paz son algunos de los temas que más han despertado el interés de investigadores y académicos en Colombia. Algunas de las principales reflexiones que se han aportado plantean que, durante el proceso constituyente de 1991, la participación ciudadana se presenta como una salida al conflicto armado, como un “pacto de paz” (Sanin, Dilemas y paradojas de la transición participativa, 1996) y al mismo tiempo los criterios de institucionalización

de la participación limitan el espíritu mismo de la ANC y por ende de la nueva carta magna, puesto que en la medida que se reglamenta se crea una suerte de “ley de embudo” mediante la introducción de requisitos que terminan por desestimular la participación misma (Velásquez & González, Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, 2003).

La profesora María Teresa Uribe de Hincapié, plantea la reflexión sobre la desconexión existente entre el ciudadano real colombiano y la proliferación de instancias de participación, así como las expectativas *idealizadas* a partir de la Constitución de 1991, evidenciado que en medio de la apertura hacia la democracia participativa se produjeron tres efectos contrarios a la misma, la cooptación de la participación por las dinámicas clientelistas y armadas, la inoperancia de las acciones de participación en sentido efectivo, y la preponderancia del formalismo; lo que sumado a una concepción idealizada del ciudadano resultaría la desconexión entre el ideas constituyente y la participación real. (2002)

Autores como Mauricio Romero (2002) y Martha Cecilia García (2017) exponen que frente a la violencia política, que tomaría especial relevancia en la década de 1980, el país vivió una formidable movilización popular que al inicio se centró en demandas fundamentales como el acceso a servicios públicos, la producción campesina o el respeto a los derechos humanos, y que luego se convertiría en una demanda estructurada alrededor de la aplicación democrática y la modernización del Estado. Desde esta misma idea del surgimiento de la movilización ciudadana, Álvaro Villarraga Sarmiento (2015) presenta en su estudio a la participación ciudadana en el contexto del conflicto armado, como resistencia en unos casos y como objetivo a instrumentalizar en otros en otros.

Otros autores, entre los que resaltan Mauricio Archila (2016), Jorge Orlando Melo (1991) y Salim Naffah (2014) coinciden en identificar que, a pesar del esfuerzo de profundizar la democracia a partir de la participación ciudadana, el prolongado conflicto armado junto con una dinámica política centrada en el clientelismo, y la emergencia de una institucionalidad para la participación que sobrepasa los alcances de ésta, han representado una desarticulación entre la noción general de democracia participativa, idealizada y las dinámicas concretas de movilización ciudadana en el país.

En relación a los procesos de paz existe una importante producción, tanto en términos del registro de procesos como del análisis de los mismos, resaltan la biblioteca de la paz de Álvaro Villarraga Sarmiento (2015), informes del Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP como: “Teoría y praxis en materia de paz” (Santander, 2013), otros escritos en diferentes alianzas como: “Construcción de desarrollo y paz : aprendizajes y recomendaciones desde los territorios” (Briceño Muñoz, Torres Bustamante, Córdoba Caviedes, Le Blanc, & Maldonado Castellanos, 2016) y por supuesto el importante aporte que sobre las conversaciones de la Habana, hizo la oficina del alto comisionado de paz con la “Biblioteca del proceso de paz con las FARC –EP” (2018) en donde se consignó de manera sistemática y cronológica el devenir de dicho proceso. Estos documentos, y otros más, coinciden en identificar el papel de los intereses sectoriales representados en los procesos de diálogo, y cómo la participación ciudadana adquiere en éste sentido una triple condición: como legitimador de los procesos, como aporte a los mismos y como resultado de los acuerdos.

Igualmente algunos autores como Mauricio Uribe López (2018) y Diego Fernando Maldonado (2016) proponen análisis del papel de la participación ciudadana tanto en medio de los procesos como la puesta en marcha de los acuerdos firmados, de tal manera que en ambos momentos no solo se logra la finalización de un conflicto armado sino que se abre una oportunidad invaluable para el desarrollo social y la garantía de derechos a partir de la profundización de la democracia. Uno de los aspectos más importantes en este sentido, y que ha despertado el interés de diversos autores, es la noción de *paz territorial*, acuñada durante el proceso de paz con las FARC –EP, y que significaría una forma de la paz en donde emergen las capacidades tanto sociales como institucionales con el fin de la tramitación de los conflictos de forma no violenta y a partir del reconocimiento de las particularidades territoriales y la diversidad que constituye la sociedad (Ramírez, Tager, & Ruiz, 2019). Se resalta el importante aporte que hace Mauricio Uribe (López, 2018) a la relación entre los ajustes a la estatalidad como resultado de acuerdos de paz y la creación de infraestructuras para la paz.

Sobre análisis que busquen específicamente identificar posiciones alrededor de la participación ciudadana en las discusiones de la ANC y posteriormente en las negociaciones de paz con las FAR- EP, no se encontró producción al respecto, sin embargo las referencias identificadas, y otras publicaciones que hacen parte del rastreo permiten ahondar en el propósito de este artículo al producir reflexión sobre este tema.

A lo largo de los próximos apartados se aborda el tema de la participación ciudadana, como elemento constituyente de un nuevo Estado y como ajuste hacia una nueva estatalidad, fundamentalmente a partir de las discusiones previas y durante el proceso constituyente de 1991; y las conversaciones de La Habana que dieron como resultado la promulgación del acuerdo de paz en 2016, a partir de 4 momentos: I. Los otros: una realidad innegable 1985 – 1990; II. Democracia participativa: hacia un nuevo Estado en Colombia 1991 - 2000; III. Participación ciudadana: hacia una nueva estatalidad 2000 - 2016; y IV. Algunas conclusiones generales. Este artículo busca aportar a la explicación sobre la necesidad, tanto de los grupos guerrilleros como del gobierno nacional, de acudir a la ampliación de la participación, específicamente de los y las ciudadanas como camino para la transformación y legitimación el modelo de Estado en 1991, y de estatalidad en 2016.

I. Los otros: una realidad innegable 1985 -1990

La vida republicana de Colombia, al menos hasta inicios de la década de 1980, se caracterizó por la eficacia del modelo bipartidista en mantener su hegemonía política que, a pesar de las numerosas guerras civiles de finales del siglo XIX e inicios del XX, no había sufrido prácticamente ningún cambio con relación a las posibilidades de representatividad, más allá de algunas expresiones de “rebeldía partidaria” que se evidenciaron en tensiones internas pero no en una disputa directa por la representación a los dos partidos predominantes. Igualmente, por un aporte inicial al fortalecimiento institucional que promulgó e impulsó algunas de las medidas en pro de la modernización del Estado colombiano, como la descentralización, la incorporación de derechos civiles y políticos, y la generación de algunos espacios de democracia directa. Lo que significó una relación ambigua entre las formas tradicionales del ejercicio del poder político y algunos intentos de modernización estatal. De acuerdo a Fabio López (López de la Roche, 1994), citado por Fabio Velázquez (Velázquez, 2011):

Junto al mantenimiento de una serie de instituciones propias de un Estado de derecho, y de libertades y derechos civiles se permite la coexistencia paralela del estado de sitio como normalidad, de fórmulas autoritarias y de represión de la protesta social legítima, de grupos paramilitares y de violencia probada con apoyos en las Fuerzas Armadas, de la impunidad y de la falta de garantías para

la vida humana, así como de evidentes expresiones de intolerancia y exclusión anti izquierdista. (Pág. 160)

El bipartidismo alcanzaría su máximo control estatal a mediados del siglo XX con el Frente Nacional (1958 – 1974), acuerdo que buscó una superación del conflicto armado en Colombia mediante una repartición proporcional y periódica del Estado entre los partidos Liberal y Conservador. Durante este periodo se implementó una exclusión política (y social) de la ciudadanía organizada en formas alternativas, lo que se expresaría en las limitaciones para que otros partidos políticos participaran en las diferentes instituciones estatales y en una continua declaratoria de “estados de excepción”¹ que limitó la actividad política de los y las ciudadanas, al mismo tiempo que criminalizó la protesta social. Como lo identifican Medina (1984) y Archila (2004) citados por Martha Cecilia García en su texto sobre el paro cívico de 1977

Durante el Frente Nacional, el Estado y el sistema político se fueron distanciando cada vez más de la sociedad, se les prestó poca atención a las demandas de la población y aumentaron las restricciones legales para la actividad sindical y para las luchas reivindicativas; las fuerzas políticas que se encontraban al margen del bipartidismo fueron excluidas, lo que trajo como consecuencia la pobreza de opciones políticas, alimentó el abstencionismo y contribuyó a fomentar manifestaciones de poder opuestas al Estado, como las guerrillas, y en su enfrentamiento se constriñeron todavía más los espacios de negociación política y debilitaron la constitución de actores sociales. (García Velandia, 2017, pág. 20)

Esto propició poco a poco que el tema de la “apertura democrática”, expresada tanto en la ampliación del espectro de representatividad partidaria como en la participación de la ciudadanía en las decisiones estatales, tomara fuerza dada la incapacidad que tenía el

¹ “El estado de excepción se convirtió, por lo menos hasta 1991, en un instrumento ordinario de la política gubernamental. He aquí cuatro indicaciones de esta anomalía. 1) La excepción era casi permanente. Así, por ejemplo, en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio. 2) Buena parte de las normas de excepción han sido legalizadas por el Congreso, lo cual ha convertido al Ejecutivo en un legislador de hecho. 3) Hubo períodos en los cuales se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través por ejemplo de la justicia militar para juzgar a los civiles. A finales de 1970 el 30% de los delitos del Código Penal eran competencia de cortes marciales y 4) La declaratoria y el manejo de la excepción desvirtuaban el sentido y alcance de las normas constitucionales sobre la materia, debido a la ausencia total de un control político y jurídico.” (Villegas, 2008)

Estado nacional dirigido por los dos partidos políticos de acoger estas expresiones que reflejaban modelos de país y de sociedad distintos.

Luego de la finalización del Frente Nacional en 1974, en una competencia abierta por la Presidencia de la República entre Alfonso López Michelsen (Liberal), Álvaro Gómez Hurtado (Conservador) y María Eugenia Rojas² (Anapo), el Paro Cívico Nacional de 1977 marcaría un punto de no retorno en la relación ciudadanía–Estado y se convirtió en un símbolo del poder de la manifestación popular:

[...] mucho más que una huelga laboral de brazos caídos, porque en él también participaron campesinos, liderados por la Anuc, y varios sectores urbanos — pobladores barriales, estudiantes, jóvenes, amas de casa, desempleados, vendedores ambulantes—, todos con sus propias reivindicaciones. Y tuvo una alta capacidad expresiva: mostró el descontento de capas medias y populares tanto por la situación económica, social y política que se vivía en el momento como por la insatisfacción de las expectativas reformistas que había generado el ascenso de López a la presidencia entre sus electores —más del 50 % de los votantes— y por la desatención gubernamental a las demandas sociales. (García Velandia, 2017, pág. 19)

Esta manifestación del inconformismo social con el Estado terminaría por develar, aún más, la incapacidad de este de adoptar los cambios necesarios para incluir las nuevas iniciativas políticas y los intereses de otros sectores que hasta ahora no habían participado del poder, solo en ese año se producirían, según la base de datos de luchas sociales del Cinep, 561 luchas sociales, de las cuales 232 fueron ceses parciales o totales de actividades, distribuidos así: 169 huelgas y paros laborales, 18 paros cívicos, 34 paros estudiantiles, 11 paros de transporte (García Velandia, 2017).

Este inconformismo social, sumado a los resultados contradictorios del Frente Nacional que, a pesar de haber logrado cierta estabilidad institucional, no pudo conjurar las causas del conflicto y todo lo contrario sirvió de impulso y justificación de la guerra política, logró poner de manifiesto la urgencia de transformar el Estado colombiano hacia una modernización que incluía la garantía de derechos, el cierre de las brechas de desigualdad y la apertura democrática. Sin embargo, el paro fue interpretado, tanto por

² Conocida como “La Capitana” María Eugenia Rojas, hija del general Gustavo Rojas Pinilla, fue la primera mujer candidata a la presidencia de Colombia. Apenas 3 años después de que la primera mujer fuera electa para este cargo en América Latina, Eva Perón en Argentina.

el gobierno nacional como por las guerrillas de manera distorsionada e instrumentalizada, en efecto, un año después en 1978, aduciendo un desborde subversivo, el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978 – 1982), expidió el Estatuto de Seguridad³ que legalizó la represión desatada, a lo que las guerrillas respondieron con una modificación en sus estrategias militares pasando decididamente a la ofensiva, decisión que, a juicio de Medófilo Medina, “se desprendió de un diagnóstico sencillo: el Paro Cívico Nacional [...] había sido una insurrección a la que solo le habían faltado las armas para instaurar el poder popular” (Archila Neira, 2016, pág. 317).

Así, en el momento de mayor tensión social, ni el gobierno ni los grupos armados guerrilleros reconocieron en la movilización un interlocutor válido, con intereses concretos y demandas legítimas; sino que vieron allí una oportunidad para radicalizar su postura y en este sentido tomar medidas completamente contrarias a las esperadas y promovidas por la ciudadanía. Esta relación distorsionada entre la movilización ciudadana y las decisiones de los dos actores en conflicto armado, que había sido una constante en la precaria democracia colombiana, se convertiría en el mayor reto de la apertura democrática promovida por la Constitución de 1991 y terminaría por conjurarse bajo la promesa de la modernización estatal.

A partir de la década de 1980, se empezó a construir una salida alternativa al modelo representativo propio de las democracias liberales, que pudiera solucionar los problemas que este había visibilizado: en primer lugar la ruptura entre procedimentalismo y participación que imposibilitó la concreción de una democracia real que permitiera transformar las relaciones diversas al interior de la sociedad y definir una nueva forma de relación entre sociedad, Estado y mercado, asunto claramente heredado del Frente Nacional cuando la distribución burocrática del Estado adoptó criterios clientelares; en segundo lugar la ineficiencia de las salidas, exclusivamente, burocráticas a los problemas sociales, especialmente en el ámbito de lo local; y en tercer lugar los problemas del modelo representativo con relación a la diversidad cultural y social del país, dado que a medida que aumenta el número de actores en la escena política los cuerpos de representación dan cada vez menos cuenta de la diversidad perjudicando especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad. (Velásquez & González,

³ Entre las medidas más polémicas de este Estatuto se cuenta la concesión de facultades judiciales a las Fuerzas Militares.

2003). Estos factores empujaron una salida que se fundamentó en avanzar hacia la consolidación de una democracia participativa.

Este espíritu de apertura democrática se dio de distintas formas, aumentaron significativamente las movilizaciones sociales en busca de la defensa de los DDHH, la salida negociada al conflicto armado y la participación ciudadana; se hicieron importantes cambios constitucionales, como el adelantado por la presidencia del conservador Belisario Betancur en la Ley 11 de 1986 (Congreso de la República, 1986) que promovió la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales y que contenía como parte de su objetivo la intención de asegurar la participación efectiva en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional, también reguló las Juntas Administradoras Locales (JAL) y reconoció en su artículo 22 a las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y asociaciones de recreación, la defensa civil y las juntas de usuarios, como actores que pueden vincularse al desarrollo y mejoramiento de sus municipios (Congreso de la República, 1986). Y el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986 (Congreso de la República, 1986) que permitió entre otros la elección popular de alcaldes.

La institucionalización de espacios de participación ciudadana, ligada a las políticas descentralizadoras de la década del 80 (Ley 11 de 1986), implicó un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que las élites políticas (alcaldes y concejales) tenían sobre las decisiones públicas. (Velásquez & González, 2003, pág. 18)

Esta “nueva” forma en la correlación de fuerzas, expresada en la participación ciudadana, transformó la noción misma de ciudadanía, de objeto del accionar del Estado y subordinado a este, a sujeto en el ejercicio mismo del Estado, en este sentido el papel de la ciudadanía adquiere características contra hegemónicas con relación a las antiguas formas del quehacer estatal, como lo plantea Salim Chalela:

La lucha por la hegemonía de los modelos democráticos ha permitido a diferentes académicos enmarcar dos características que configuran la democracia dentro de los Estados [...] a) el ejercicio del poder político; b) y el papel de la ciudadanía frente a este, como representantes de una pluralidad de intereses en la

construcción del tejido social dentro de los Estados [...] creando un nuevo debate (político académico) entre la democracia representativa como un modelo hegemónico de Occidente y como nuevas prácticas contra hegemónicas que reactivan el papel de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y limitan el poder de los representantes del poder político en su accionar gubernamental. (Naffah, Encrucijada entre el modelo de democracia participativa y democracia representativa en Colombia, 2014, pág. 62)

Todo esto se da en medio de tres características importantes: por un lado las negociaciones con algunas de las guerrillas que hacían presencia en el país, entre ellas la del Movimiento 19 de abril – M-19; por otro el surgimiento y consolidación de grupos narcotraficantes que, apalancados por el inmenso ingreso económico que significa el tráfico de drogas y atemorizados por una eventual extradición, empiezan a desarrollar un accionar terrorista contra el Estado y contra la ciudadanía; y del lado de la ciudadanía, los crecientes reclamos por un Estado distinto que permitiera, no solo el surgimiento de nuevas expresiones partidarias, sino el reconocimiento del sujeto ciudadano como actor de la sociedad y por ende parte de las dinámicas político administrativas, por lo que era ya imposible negar la necesidad de cambiar las formas de relación ciudadanía - Estado.

Se instaló por primera vez, rompiendo la dinámica de repartición burocrática del Estado propia del Frente Nacional, un modelo de “gobierno - oposición” durante la presidencia de Virgilio Barco⁴ (Henriquez, 1998), y se emprendieron varias negociaciones con grupos guerrilleros que precisamente habían fundamentado parte su argumento ideológico en la exclusión a la que las clases políticas tenían sometido a un importante margen de la sociedad. Sin embargo, esta apertura fundamentada en la descentralización gubernamental y que tuvo su origen en las formas de participación ofrecidas desde el Estado central, sería insuficiente, entre otros, por ser una propuesta de modernización de un Estado obsoleto y autorreferido que respondía a la presión de las últimas décadas en términos de la movilización ciudadana más no a las verdaderas expectativas de amplios sectores de la sociedad (Velásquez & González, 2003)

⁴ Durante este periodo (1986 – 1990), el partido conservador no participó en ningún ministerio de la rama ejecutiva, lo que instaló *de facto* una dinámica de oposición al gobierno liberal de Barco. Sin embargo, este esquema no facilitó en la realidad el establecimiento de una bancada de oposición dado que deja por fuera los partidos políticos contra hegemónicos (como la Unión Patriótica) y se convierte más bien en una suerte de acomodo en la relación de fuerzas bipartidista.

La incontrolable violencia contra la ciudadanía, y la persecución a expresiones alternativas de representatividad, como el genocidio de la Unión Patriótica, produjeron un escenario en el cual esos “otros”, invisibilizados, excluidos, estigmatizados o ignorados como actores políticos se hicieron visibles, en medio de la movilización constante y la impotencia de un Estado que no respondía a las nuevas formas de las demandas ciudadanas. El deseo constitucional era que Colombia transitaría del bipartidismo a la apertura, de la idea de pueblo a la idea de ciudadano, de una democracia exclusivamente representativa a una democracia participativa, lo que significaba un tránsito hacia un nuevo Estado social y de derechos.

A finales de la década de 1980 y principios de 1990 se da la negociación de paz más importante, hasta ese momento, con la guerrilla del M-19 que abrió la puerta a nuevas negociaciones, y múltiples manifestaciones ciudadanas en pro de un cambio de paradigma de la política estatal entre los que sobresale la movilización de la Séptima Papeleta⁵

La Séptima Papeleta se llamaba así porque literalmente lo era. El voto en las elecciones de marzo requería que los ciudadanos llevaran a las urnas papeletas con su voto para cada elección. Había seis elecciones: de alcalde, de concejales, de gobernador, de diputados, de senadores y de representantes a la Cámara. Eran elecciones que se acercaban en medio de una enorme falta de legitimidad del Estado, en particular del Congreso. Incluso, circuló la propuesta a los ciudadanos, hecha no por grupos radicales de izquierda, sino por el periódico El Espectador de rehusarse de forma masiva a votar en las elecciones al Congreso en protesta contra la corrupción imperante.

El seis de febrero de 1990, Fernando Carrillo, joven profesor de derecho de varias universidades, y muy cercano a un ala del movimiento estudiantil en Bogotá, propuso que los votantes incluyeran en las urnas una séptima papeleta

⁵ Bajo el lema “Todavía podemos salvar a Colombia” la iniciativa estudiantil surgida en la Universidad del Rosario tomó fuerza entre los estudiantes universitarios del país y logró posicionar la opción una papeleta adicional (la séptima papeleta) en las elecciones del 11 de marzo de 1990 con el mandato textual “Voto por una Asamblea Constituyente convocada por el Pueblo”. Se contaron casi dos millones de votos y se legitimó la participación como fórmula para una ciudadanía activa en el país. Sin embargo, este episodio de la historia colombiana a pesar de representar un hito en la movilización ciudadana y un impulso a la idea de soberanía popular, merece revisarlo en sus matices, puesto que la movilización estudiantil tuvo algunas fracturas internas y al mismo tiempo contó con apoyo del gobierno dado que el ímpetu ciudadano sirvió de cierta manera para lograr, vía movilización, la transformación de la Constitución de 1886 que el presidente Barco había intentado sin éxito.

de convocatoria a la Constituyente. La idea fue recogida y amplificada por los medios liberales y, en la base, por un movimiento estudiantil espontáneo. Pronto, estudiantes de todo el país, de universidades privadas y públicas, así como muchos estudiantes de bachillerato, promovían el voto por la Séptima Papeleta. (Lipoll, Garcia, & Perafán, 2016, pág. 9)

Este movimiento, fundamentalmente estudiantil, representaría de facto el espíritu mismo de la participación ciudadana que, como veremos más adelante, fue uno de los centros de las discusiones durante la ANC. La dualidad entre una ciudadanía capaz de aportar determinadamente en las decisiones gubernamentales bajo un Estado social de derecho que la legitimara, y una disposición institucional para la participación que en su funcionamiento reduce dicha capacidad, se logró conjurar en esta ocasión mediante: 1) una amplia y activa movilización ciudadana, 2) la apelación a la normativa internacional de los DDHH y 3) la legitimación adquirida por la recolección de firmas.

La constitución de 1886 no permitía la implementación de una constituyente, más el movimiento se basó en el artículo 21 numeral 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el cual establece que “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público [...]” (Naciones Unidas). Con fundamento en este principio se concluye que para convocar la constituyente era necesario convocar directamente al pueblo. La forma de darle fuerza a esta propuesta fue a través de una recolección de firmas que afirmaría la legitimidad del movimiento constituyente y como resultado se le otorgarían los mecanismos requeridos para convocar un plebiscito. El primer paso fue publicar en el periódico El Tiempo el aviso de la propuesta. Después empezaron a expandir los lugares de recolección de firmas con el objetivo de hacerse más visibles. El enfoque en este momento estuvo en difundir la propuesta por todos los medios posibles, con la necesidad de un trabajo duro y permanente. (Arteaga, Bautista, Cabrales, & García, 2019)

Por su parte, el éxito de la negociación con el M19 y la realización de la ANC animaron a otros grupos guerrilleros a negociar con el gobierno nacional. El Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) entraron en conversaciones, las cuales se aceleraron a lo largo de 1990 con la intención de poder participar igualmente

del momento constituyente. Y En 1991, la convocatoria a la ANC⁶ reformaría las bases democráticas del país con la creación de las bases para un Estado nacional de derecho a partir de las garantías para el ejercicio de la democracia participativa⁷.

De esta manera, la negociación de paz llevada a cabo por el presidente Virgilio Barco en 1988 sería no solo un impulso para la consolidación de una propuesta participativa en Colombia, mediante el acuerdo número 1 que comprometió la realización de la ANC, sino el primer paso de un proceso de negociaciones con grupos armados que parecían cerrar el siglo XX con la anhelada finalización del conflicto armado interno. Sobre esto el presidente César Augusto Gaviria Trujillo, diría que,

No me refiero a un consenso sobre todo y para todo. Sino a uno sobre las reglas de juego básicas para tramitar pacíficamente nuestros desacuerdos. Y sobre todo, a un consenso fruto de una amplia participación en la cual se respete el pluralismo y se escuche a las minorías [...] Millones de colombianos, los mismos que echaron abajo las murallas que se opusieron a la renovación esperan que las grandes avenidas de la democracia y de la participación se abran para siempre, para que por ellas pase la revolución pacífica que habrá de conducirnos hacia un futuro de justicia, solidaridad y paz. La revolución pacífica que habrá de cambiar para siempre el destino de Colombia. (Gaviria C. A., 1991)

Así la Constitución de 1991 llegaba en medio de un complejo escenario, por un lado, la esperanza y la movilización ciudadana, expresadas en la imagen de exguerrilleros entregando sus armas para pasar a la vida política y de miles de ciudadanos y ciudadanas en acción permanente por un cambio hacia un Estado en donde pudieran participar. Por otro lado, las dramáticas acciones violentas en contra de la ciudadanía y

⁶ El momento Constituyente de 1991 sería el resultado no solo de la intención gubernamental de modernizar el Estado a partir de su Carta Magna (de cual hubo varios intentos fallidos como la convocatoria constituyente en 1975 del presidente Alfonso López Michelsen y la de 1979 del presidente Julio César Turbay Ayala, ambas impedidas por la Corte Suprema al declararlas inconstitucionales) sino de una articulación de actores e intereses entre los que resalta: la heredada crisis gubernamental del Frente Nacional y el establecimiento del clientelismo como estrategia política, la salida negociada al conflicto armado con las guerrillas y la movilización ciudadana por un cambio en el paradigma político nacional.

⁷ A pesar de que la negociación de paz entre el gobierno nacional y las guerrillas mencionadas, no incluyó puntos específicos sobre participación ciudadana, tanto en la ANC, teniendo en cuenta el importante aporte que en este sentido significó la representación de excombatientes, como en las posteriores negociaciones de paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC EP), el tema de la ampliación democrática representada en la participación ciudadana como agenda para la terminación del conflicto armado y para el desarrollo nacional en un entorno de paz, ha tenido un lugar cada vez más importante.

de las nuevas formas de la política, evidenciada en la guerra contra el narcotráfico y el genocidio de la Unión Patriótica, entre otros. Además, se enfrentaban los retos de la modernización del Estado en medio de antagonismos entre los que resaltaba la disputa por mantener el control político y social tradicionalmente ejercido por el modelo bipartidista o por la fuerza, en contra de un paso hacia un futuro, para muchos incierto, en donde la democracia participativa y la apertura partidista distribuyeran de formas inexploradas el lugar de lo público en el país.

II. Democracia participativa: hacia un nuevo Estado en Colombia 1991 -2000

La ANC no solo contó con representación de la recién creada Alianza Democrática M-19, partido resultante del acuerdo de paz, quienes obtuvieron 19 curules equivalentes al 27% de la Asamblea convirtiéndose en la segunda fuerza política del país después del Partido Liberal, que obtuvo 25 curules; sino que se conformó por representantes del Movimiento de Salvación Nacional, 11 curules; Partido Conservador, 10 curules; Movimiento Unión Cristiana, 2 curules; Unión Patriótica 2 curules; y 2 curules de los movimientos indígenas, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). También hubo participación con derecho a voz pero sin voto de 2 excombatientes del EPL, 1 del PRT y 1 del MAQL. Nunca antes la conformación del legislativo del país había tenido tanta variedad en su representación y una posibilidad de participación ciudadana en una coyuntura donde se enarbolaban banderas de cambios profundos en clave de ampliación democrática.

Respondiendo a la idea misma de participación que se habían promovido en el proceso constituyente, César Gaviria implementó una fase pre constituyente de participación ciudadana, bajo la política de “Manos a la Obra”.

Los ciudadanos, sean estos expertos, dirigentes, personalidades, representantes de las fuerzas sociales, o mujeres y hombres que sólo aspiran a vivir dignamente, todos debemos trabajar unidos. Todos tenemos algo que aportar. A todos se les ha dado la posibilidad de hacerlo. Por eso, tanto las mesas de trabajo, promovidas por los alcaldes municipales, las universidades, las fuerzas sociales de la nación, los consejos de rehabilitación y los cabildos indígenas, como las comisiones preparatorias y las subcomisiones funcionarán a lo largo y ancho del

país y todo el que quiera presentar una propuesta fundamentada por escrito podrá hacerlo y ser escuchado. Esta instancia, es por ello, una verdadera fase pre constituyente sin exclusiones. (Redacción El Tiempo, 1990, pág. 2)

Esta iniciativa recogió entre el 16 de septiembre y el 3 de diciembre de 1990, aproximadamente 110.000 propuestas provenientes de más de 1579 mesas de trabajo de todo el país.⁸

Adicionalmente, durante el discurso de instalación formal de la ANC, el presidente César Gaviria, quién reconocía la herencia autoritaria del Estado, impulsó en la nueva Carta Magna el reconocimiento del ciudadano y su inclusión en el sistema político:

Éste [el Estado] no ha sido instituido para imponerse sobre la comunidad, sino para asegurar el cumplimiento de unas reglas básicas dentro de las cuales ella pueda desarrollarse, la principal responsabilidad de un funcionario no es ejercer autoridad, sino servir a los ciudadanos. Alguien dijo hace más de un siglo⁹, que las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilamiento en vez de progresar, a pesar del respeto que nos merece el autor de esas palabras que tanta influencia tuvieron en la orientación de nuestra constitución, creo que todos los aquí presentes estamos de acuerdo hoy, en que las acciones autoritarias aniquilan la democracia, que no basta con que haya orden si este no es justo, que para progresar es necesario mirar desde las frías estadísticas, al ser humano en todo lo que tiene de valioso, de excepcional, de único. (Gaviria C. A., 1991)

Las mayores y más álgidas discusiones durante el proceso constituyente estuvieron ligadas a tres temas fundamentalmente: 1) el asunto de la participación ciudadana como

⁸ En lo práctico, esta metodología de participación consultiva y/o propositiva expresaría una constante en las formas gubernamentales para la participación ciudadana en los años sucesivos, escenarios como las “mesas ciudadanas” de la negociación de paz de 1998, los mecanismos de la ley 134 de 1994, los consejos comunales del gobierno de Álvaro Uribe, entre otros, entrarían en constante tensión con apuestas más determinantes que identifican en la participación una forma de gestión colectiva del desarrollo. Una metodología similar se adoptaría años más tarde, sin mucho éxito, en la negociación de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP de 1998 con las “mesas de al lado” y luego, con mayor éxito, en el finalizado proceso de paz entre estos mismos actores de 2016 donde se recibieron propuestas a partir de encuentros ciudadanos, algunos visitas específicas a la mesa de diálogo y un sitio web.

⁹ César Gaviria hace referencia a “El Regenerador” Rafael Núñez, quien pronuncia estas palabras en la posesión de la constituyente de 1885 en donde se buscó terminar con la violencia atribuida a la federalización de la constitución de 1863. En términos de la democratización del país, estas palabras de Núñez no solo hacen referencia a la necesidad de una República autoritaria, sino que termina delimitando el quehacer del ciudadano con la frase: “La garantía para los ciudadanos no estriba en reducir a inutilidad a sus mandatarios, sino en elegirlos ellos mismos y en hacer su elección honradamente.”

alternativa y/o complemento de la democracia representativa, lo que incluía no solo la pregunta filosófica alrededor de lo que se comprendía como participación sino la dimensión práctica en términos de mecanismos, instancias, alcances, etc.; 2) La apertura democrática en el sentido de permitir el surgimiento de nuevos partidos políticos en contienda, y 3) la extradición de colombianos, problema de inmensas repercusiones dado que de allí se desprendía toda la política de lucha contra el narcotráfico.

Con relación a la participación ciudadana la construcción de una noción compartida no fue sencilla, la nueva Constitución dedicaba a la participación un lugar como principio constitutivo de la organización del Estado y razón de ser de su existencia *Artículo 2*, también como derecho y como deber *Artículo 95*; y finalmente como mecanismo *Artículo 103* (Congreso de la República, 1991); adicionalmente dejó abierta la posibilidad de que a través de leyes orgánicas y ordinarias se reglamentaran otros mecanismos e instancias de participación ciudadana. (Velásquez & González, 2003)

Los postulados pasaban desde verdaderas reflexiones filosóficas y metafísicas sobre el sentido de la democracia, hasta delimitaciones procedimentales y de mecánica participativa como fórmula de implementación de este mandato. La discusión se centró en dos niveles: 1) entre soberanía popular y soberanía nacional y 2) sobre los mecanismos de participación ciudadana. En conversación con Fabio Velásquez (Velásquez, Participación ciudadana en Colombia, 2019)¹⁰ se plantea una reflexión alrededor del dualismo de la participación ciudadana en la Constitución de 1991, por un lado un paso significativo por definir la soberanía del pueblo y la capacidad de este de decidir en los asuntos públicos en tres planos distintos: 1) la participación como derecho, 2) la garantía del derecho a participar como una función del Estado y 3) la creación de mecanismos y dispositivos para la participación ciudadana; y por el otro, la aplicación de un principio de embudo, cuando esto se traduce a la norma reglamentaria en donde la participación se subordina a instancias y mecanismos lo que resta enormemente a la concepción de la participación amplia y poderosa como la que contiene la Constitución de 1991.

Por el lado del debate sobre el lugar del pueblo en el quehacer estatal, discusión que se concentró en la Comisión Primera encargada, entre otros, del preámbulo de la Constitución. El contexto pre constituyente y la movilización ciudadana habían dejado

¹⁰ Entrevista semi estructurada realizada el 15 de noviembre de 2019 con grabación en audio.

claro el mandato, según el cual, se debía reconocer y fortalecer al pueblo como soberano y centro del poder político nacional de tal manera que de él emanaran las facultades de los representantes políticos y no a la inversa; esta noción se trasladó conceptualmente a la intención de plantear una “nueva” soberanía popular que reconociera el pueblo como constituyente primario, superando la exclusión que la Constitución de 1886 planteaba alrededor de la idea de soberanía nacional en donde la nación se impone al pueblo como un todo articulador. La comisión estuvo representada por la AD M-19 con 4 delegatarios, el Movimiento de Salvación Nacional (MSN) y el Partido Liberal con 3 delegatarios cada uno, el Partido Social Conservador con 2 delegatarios, y las demás organizaciones, Autoridades Indígenas de Colombia, Ejército Popular de Liberación, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Unión Cristiana, Organización Indígena de Colombia y la Unión Patriótica con 1 delegatario cada una.

Si bien la mayoría de los delegatarios estuvo de acuerdo con el cambio hacia la soberanía popular, del reconocimiento del pueblo como centro del poder político y por ende de la representación como un mandato voluntario mediante el voto popular. El Movimiento de Salvación Nacional (MSN) cuyos delegados fueron: Raimundo Emiliani Román, Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Alberto Zalamea Costa se opusieron tajantemente a que el pueblo fuera el centro del Estado nacional alegando que la unidad producida a raíz de la soberanía nacional inscrita en el Constitución de 1886 evitaba que unos pocos a nombre del pueblo ejercieran poder sobre la mayoría y adicionalmente, que la implementación de la soberanía popular fragmentaba la idea misma de Estado puesto que en el pueblo confluyen una gran diversidad de nociones, culturas, tradiciones, etc. Esta postura llegó a su límite cuando Emiliani Román se declaró no solo opositor a la idea de soberanía popular, sino enemigo de la misma, alegando que a nombre del pueblo se había cometido inmensos horrores en la historia como el nacionalismo nazi.

Ya yo he expuesto aquí, mis razones por las cuales soy no solamente opositor, sino enemigo de eso que se llama la soberanía popular; yo no puedo apoyar la soberanía popular que a través de la historia ha sido fundamento de la opresión de los gobiernos de partido, del terror de la Revolución Francesa, de las tiranías de los gobiernos totalitarios y por último de la tiranía de los gobiernos comunistas; todos estos gobiernos han actuado siempre en nombre de la

soberanía popular, de manera que no puedo estar de acuerdo con ellos. (Emiliani Román, 1991, pág. 40)

En contraposición, sobresale Humberto de la Calle, quien explicó que la soberanía nacional entendida como unidad solo es aplicable a contextos internacionales pero que al interior de los países la democracia moderna tiene la obligación de reconocer la diversidad y el poder el pueblo. (De la Calle, 1991). Igualmente, Antonio Galán Sarmiento quien expresaría en el Artículo 20 de su proyecto de ley “Democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones, hoy reclamados en forma violenta, que la soberanía reside esencial y exclusivamente en el pueblo, quien la ejercerá directamente o por medio de sus representantes.” (Galán Sarmiento, 1991, pág. 106)

Se presentó y aprobó el ajuste en el cual todos los funcionarios de elección popular actúan por delegación del pueblo y responden a este en sus votaciones, que deberán consultar la justicia y el bien común (Constituyente, 1991). Este ajuste cambió la noción de la Constitución de 1886 en donde los funcionarios de elección popular representaban a la nación y no al pueblo, de tal manera que el texto final aprobado en votación de la Comisión primera reconoció la soberanía popular, a pesar de que solo los tres delegados del MSN votaron en contra.

Esta tensión por la ampliación del espectro político nacional reconociendo al pueblo como constituyente primario y la ciudadanía como sujeto de derechos políticos y sociales, se repetiría luego en otros espacios, en donde la minoría ultra conservadora del MSN ejerció oposición. Y sería la base desde la cual se crearía una nueva institucionalidad Estatal al servicio del pueblo, de esta manera las comisiones primera, tercera y quinta de la ANC quienes estaban encargadas del estudio de los principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales. También se encargaron de los mecanismos de participación democrática, el sistema electoral, los partidos políticos y el estatuto de oposición; y de los debates sobre las reformas a la estructura del Estado, el Congreso, la fuerza pública, el régimen de estado de sitio y las relaciones internacionales, respectivamente, que fueron el centro del debate entre diversas expresiones alrededor de la participación ciudadana.

Sobre el segundo aspecto a debatir, los mecanismos de democracia directa, la tensión se concentró en la relación entre la institucionalización, el alcance y el espíritu de esta. La

postura del MSN fue que la participación ciudadana debería limitarse a algunos espacios de propuesta y con la garantía de que quienes participan cuenten con el aval gubernamental, a la vez que se crearan espacios liderados por el Estado encargados de esta participación, sobre esto Álvaro Cala Hederich diría en su “Propuesta de planeación con una democracia participativa” que:

El Plan Nacional de Desarrollo económico y social que el Gobierno presentará al Congreso con el previo concepto del Consejo Nacional de Planeación comprenderá una parte general en la cual se señalen los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado así como las políticas macroeconómicas que reconozcan la existencia de las fuerzas del mercado y la realidades y necesidades del país; y una parte programática que determinará los recursos, las inversiones y el cronograma de ejecución correspondiente [...] El Consejo de Planeación será el responsable de la elaboración del Plan y servirá de escenario para la discusión de las diversas propuestas recibidas del gobierno y de los diferentes sectores de la comunidad. Una parte del Consejo estaría dedicada a atender, discutir y concertar las opiniones, reclamos e iniciativas de los gremios; la llamaríamos Sala Gremial. La otra parte del Consejo constituirá la Sala Regional que atendería los reclamos propuestas e iniciativas de las regiones que, a su vez, estarían debidamente representadas por los Consejos Territoriales.

Los Consejeros, cuyo periodo no será inferior a ocho años, deberán ser ciudadanos con suficiente experiencia, que hayan estado vinculados al desarrollo económico y social mediante su participación en la dirección de asociaciones, de empresas, de gremios o en la gestión gubernamental sobre iguales materias. Este Consejo tendría un número amplio de integrantes que representen los sectores de la producción, de la distribución, los servicios, el trabajo y las regiones. Su designación sería hecha por el Congreso, de ternas enviadas por el Presidente de la República.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 3)

A esta postura se contraponen voces como la de Francisco Rojas Birry de la ONIC quien privilegiaba la noción del derecho de la participación sobre la delimitación a partir de los mecanismos alegando que una democracia de participación tendría que contemplar la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos y su posibilidad de participar de las decisiones en asuntos colectivos por tanto deberían considerarse como derechos directos del pueblo el sufragio, la solicitud de rendición de cuentas por parte

de los electores a los funcionarios por ellos elegidos, la presentación de solicitudes, opiniones, criterios y propuestas, con la obligación de ser atendidas en forma oportuna y de acuerdo con las necesidades de la colectividad que representan, la revocatoria de representación, la presentación de proyectos de reforma constitucional, de ley, ordenanza o acuerdo y ser consultados con efectos decisorios a través de mecanismos como el referéndum o el plebiscito, a nivel nacional, regional o local. Y la de Héctor Pineda Salazar de la AD- M19, quien elevaría el alcance de la participación ciudadana a una “racional autónoma territorial”, dispersando los poderes del ejecutivo y el legislativo en una democratización de la economía y la propiedad que sólo podrán organizarse con la participación ciudadana en los centros de decisiones fundamentales del Estado. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Esta postura “amplia” de la noción de participación estaría impulsada además por otras voces que proponían la articulación entre la participación ciudadana y la representatividad, sobre lo que Abel Rodríguez Céspedes de la AD M-19 diría,

Vastos sectores de la población que no se sienten representados en el viejo sistema, han comprendido la necesidad de construir una democracia que garantice, no solamente, una más adecuada representación de los ciudadanos, sino también y sobre todo el desarrollo y fortalecimiento de los principios participativos, sin los cuales no pueden ser imaginadas en el presente, las relaciones entre las personas, la sociedad civil y el Estado. Sólo a través de la confluencia de las instituciones y mecanismos de representación y participación, podremos crear una nueva legitimidad, que supere la tradición de asegurar el monopolio político, sobre la base de la exclusión de los contrarios y el olvido de los anhelos populares, y que haga efectivo uno de los principios, sin el cual el proceso de renovación puede quedarse trunco, el de la soberanía popular. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 5)

Adicionalmente, en el proyecto de reforma constitucional presentado por el partido Liberal mediante el constituyente Antonio Galán Sarmiento, se intentaría consolidar esta articulación dándole a la democracia representativa un rol funcional, y a la participación uno esencial, en el Artículo 33 del proyecto - Derechos políticos - quedaría escrito que “todo colombiano tendrá derecho a vivir en una democracia esencialmente participativa y funcionalmente representativa, pudiendo decidir en forma directa y teniendo iniciativa popular, podrá con tal fin asociarse políticamente en

partidos o grupos de Interés” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 22). Sin embargo, esta denominación no solucionaría la dificultad práctica de dicha articulación.

Finalmente, la presentación de una propuesta de mecanismos estuvo a cargo de la subcomisión tercera integrada por un delegado de Esperanza, Paz y Libertad¹¹, uno del Partido Liberal y uno del Movimiento de Salvación Nacional. La subcomisión presentó propuestas con relación a la revocatoria de mandato, en la cual hubo varias dudas sobre su convocatoria y utilización; la implementación del voto programático; el cabildo abierto, que curiosamente fue presentado por el MSN y posteriormente criticado por este mismo movimiento (lo presentó Alberto Zalamea y su principal contradictor fue Raimundo Emiliani); la iniciativa popular, en donde de nuevo Raimundo Román ejerció oposición; y el derecho de petición.

La nueva Constitución había incluido la participación como un eje fundamental para la consolidación del Estado resultante, sin embargo, no lograba materializar el cómo de esta participación y la tensión entre mecanismos y alcances no se había saldado más allá de la grandilocuencia de los expositores, por ello la labor de “dar el paso” en términos prácticos quedaría para los gobiernos siguientes.

Así, durante la década de 1990 el país comenzó su proceso a por la inclusión de la ciudadanía en distintos niveles del desarrollo, especialmente en la planeación del territorio, la cultura democrática y el control social. Sin embargo este camino se dificultó, entre otros, por: 1) el aumento exponencial de la violencia contra líderes y lideresas sociales en medio de la lucha anti insurgente entre el gobierno nacional, los grupos paramilitares y las guerrillas de las FARC – EP y el Ejército de Liberación Nacional – ELN; 2) la incapacidad de los partidos políticos de reconocer y articular dinámicas participativas a las tradicionales formas de representación y la cooptación clientelar de algunos espacios e iniciativas de participación; 3) la idea equivocada de que la ampliación participativa significaba restricciones y competencia con la representación política; 4) la incapacidad institucional de conjurar la desarticulación entre las formas de participación, los mecanismos acordados y la infraestructura estatal para la participación; y 5) como diría María Teresa Uribe, “la mitificación de la participación ciudadana como solución a todos los problemas del país” (Uribe M. T., 2002, pág. 195).

¹¹ Nombre que adoptara el Ejército Popular de Liberación después del proceso de paz realizado con el gobierno nacional.

Dos hitos marcarían el surgimiento del nuevo Estado para la participación ciudadana: I) El 19 de febrero de 1992 cuando por medio del Decreto 306 la Presidencia de la República reglamento la acción de tutela, reconociendo la protección universal de los derechos constitucionales fundamentales; y II) El 31 de mayo de 1994, finalizando el gobierno de Cesar Gaviria, cuando se expide la ley 134 *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*, que a pesar de reconocer la participación en su sentido amplio: “La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.” (Congreso de Colombia, 1994), esta Ley se centró en la delimitación y procedimiento de los mecanismos:

La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles (Congreso de Colombia, 1994).

Dicha Ley es fundamental puesto que materializa, de cierta manera, la concepción de un Estado moderno y transformado hacia la democratización en diversos niveles, dando vida a iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Dotando a la ciudadanía de instancias y mecanismos para desarrollar acciones de incidencia, control, seguimiento y propuestas.

Esta intención de solucionar las demandas de participación mediante mecanismos, se tradujo en una andanada de instancias, espacios y procedimientos formales que, de la mano con la incipiente ciudadanía activa conformada en los territorios apartados y el constante conflicto armado, terminó siendo uno de los principales obstáculos para la concreción de la democracia participativa. Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero a su vez, las reglamentaciones les cortaron las alas a muchas de ellas, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo (Velásquez & González, 2003)

Frente a esto, en 1994 la Corte Constitucional retomaría el sentido filosófico al definir el alcance de la participación mediante la sentencia C- 336 de 1994:

El principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no sólo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios incidentes en la vida y en la orientación del Estado y de la sociedad civil. (Corte Constitucional , 1994, pág. 8)

Y ampliaría este alcance clarificando que la democracia participativa no se restringe a los mecanismos de la misma, sino que responde a un modelo de comportamiento social y político, a partir del pluralismo y la tolerancia. Igualmente reconoció en la democracia participativa una potestad del ciudadano para hacer parte de los procesos decisorios que inciden en el rumbo de su vida (Corte Constitucional, 1995)

Luego de la guerra contra el narcotráfico adelantada por el presidente Gaviria parecía que el ataque al Estado y a la población, por parte de la amenaza narcotraficante terminaba. Sin embargo, la guerra contra las guerrillas y el fortalecimiento paramilitar adoptaron formas de convivencia con el negocio del narcotráfico, lo que las fortaleció económicamente, esta capacidad ampliada de acción de grupos ilegales afectaría de manera importante las iniciativas locales de implementación de la democracia participativa en distintos niveles:

Cada vez se aprecia con mayor nitidez la estrecha relación entre la participación ciudadana en la vida local, la violencia y el conflicto armado. El aumento de las tasas de violencia en las ciudades colombianas desde comienzos de la década del 80 obligó a los gobiernos locales a definir políticas para erradicarla, que incluyeron como uno de sus principales componentes la participación ciudadana. Varios programas puestos en marcha por el gobierno nacional (el Plan Nacional de Rehabilitación, por ejemplo) y por las administraciones municipales en Medellín, Cali y otras ciudades del país otorgaron un lugar privilegiado a la participación ciudadana como instrumento potente para reducir los índices de violencia. En cuanto al conflicto armado su desarrollo ha comprometido

progresivamente la vida local, convirtiéndola en escenario del mismo y, en consecuencia, transformando las coordenadas de la vida política local. La participación ciudadana se ha visto afectada por esta nueva circunstancia. (Velásquez & González, 2003, p. 90)

Por otra parte, los dualismos con que la democracia participativa nació en Colombia, se mantendrían durante los diferentes esfuerzos de implementación; por un lado la idea de profundización democrática idea restrictiva y delimitada de espacios de participación formales con alcances limitados; pero que en la concreción se refirió casi exclusivamente a los mecanismos; y por el otro la idealización política de una nueva fórmula democrática que no solo dejaría sin piso las bases ideológicas guerrilleras al favorecer la inclusión social y política sino que mediante dicha inclusión se lograrían solucionar prácticamente todos los problemas del país. Desde ambas perspectivas se partió, por lo menos, de un supuesto falso: la existencia previa de una ciudadanía medianamente homogénea, con intereses similares y niveles capacitación técnica y política suficientes, esta premisa llevaría a planear y promover mecanismos sin contar con las formas propias de participación que son cambiantes y responden a condiciones tanto políticas como culturales y territoriales (Uribe M. T., 2002).

A pesar de esto, la movilización ciudadana por la paz continuó y el tema se convirtió rápidamente en uno de los elementos de opinión pública más potentes. La presidencia de Ernesto Samper poco avanzó en este sentido, a pesar de lograr algunos acercamientos con el ELN al final de su periodo, estos diálogos iniciales no lograron avanzar por el desgaste presidencial a partir del proceso ocho mil, la arremetida paramilitar que en muchos lugares del territorio se combinó con la fuerza pública en acciones conjuntas, la cercanía de la elecciones presidenciales que le dio un tinte electoral al acercamiento (Fundación Paz y Reconciliación, 2019), y la decisión de las guerrillas de boicotear las elecciones de 1996 aprovechando la deslegitimada imagen presidencial, acción que de manera colateral afectó concreta y simbólicamente la posibilidad de participación ciudadana sobre todo en los sectores rurales.

El 17 de julio de 1996 la UC-ELN, ante la absolución del Congreso al presidente Ernesto Samper, llamó a realizar un “paro armado y acciones de desobediencia civil” orientadas a conseguir un nuevo gobierno. Así mismo, las FARC-EP y el ELN radicalizaron de nuevo su posición ante el gobierno y el mismo régimen político, de forma que en las elecciones de 1997 declararon oposición total y

boicot, y desataron ataques contra el Estado que incluyeron arbitrarias actuaciones contra mandatorios locales, integrantes de corporaciones públicas y funcionarios públicos civiles así como presiones y amenazas contra la ciudadanía para que no concurriera a las urnas en las áreas de presencia directa de los frentes guerrilleros. (Villarraga Sarmiento, 2015, pág. 115)

Durante este periodo, el espíritu democrático alcanzaría nuevos éxitos. La iniciación del Sistema Nacional de Planeación integrado por el consejo nacional y los consejos territoriales de planeación; la presentación del documento CONPES 2779 para la promoción de la participación de la sociedad civil en donde, entre otros, comprometía la consolidación de la democracia participativa, la construcción de un nuevo ciudadano y el fortalecimiento de la sociedad civil; la obligación de todos los entes gubernamentales ejecuten acciones de promoción y favorecimiento de la participación ciudadana con asignación de recursos para este fin, la creación y ejecución del fondo de participación ciudadana, y la conformación del comité interdisciplinar de participación (Departamento Nacional de Planeación, 1995); y La promulgación de la Ley 489 de 1998 que consignó en su capítulo VII medidas para garantizar la participación ciudadana en la gestión administrativa y el control ciudadano, mediante veedurías ciudadanas, audiencias públicas y la incorporación de medidas para favorecer la participación en planes de desarrollo nacional, departamental y municipal. (Congreso de la República , 1998). En relación a la construcción de paz, la movilización ciudadana por la paz a través del “Mandato por la Paz” el domingo 26 de octubre de 1997 cuando más de 10 millones de colombianos votara a favor del mandato por la paz, declaración que imponía a todos los actores armados a la búsqueda inmediata de una salida negociada al conflicto armado. Esta masiva participación por la paz fue la expresión más evidente de una serie de acercamientos, movilizaciones y conversaciones en donde la urgencia de consolidar el propósito pacificador de la Constitución se hizo evidente. Esta movilización incluyó sectores sociales de base organizados y articulados con organizaciones de segundo nivel en espacios como la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ) y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, también a importantes empresarios que discretamente adelantaron diálogos como Gilberto Echeverry Mejía, quien luego sería nombrado ministro de defensa (Villarraga Sarmiento, 2015). Una vez más la movilización ciudadana lanzaba una declaración contundente a la clase política que no se podía

ignorar, al punto que la salida negociada al conflicto armado se convirtió en el principal tema político y social a finales de los años 90 y el eslogan principal de la siguiente campaña presidencial.

En 1998, luego de una polémica y difícil campaña que se caracterizó por las acusaciones y defensa del presidente saliente Ernesto Samper alrededor del proceso 8000, la primera vuelta había dado como ganador al Liberal Horacio Serpa Uribe con una diferencia sobre el Conservador Andrés Pastrana Arango de tan solo 33.729 votos, lo que propició, por primera vez, la segunda vuelta presidencial en donde, apalancado por los pobres resultados en las negociaciones del presidente saliente y la efervescencia del tema de paz en el país, Andrés Pastrana dio un importante golpe de opinión al visitar a Manuel Marulanda Vélez, principal líder de la guerrilla de las FARC-EP, y logró un compromiso público con la negociación de paz, lo que le sirvió para alcanzar el éxito electoral bajo esa promesa. (Molano Jimeno, 2018)

III. Participación ciudadana: hacia una nueva estatalidad 2000 - 2016

El mandato por la paz se convirtió en una obligación para el nuevo presidente que emprendería una de las negociaciones de paz más excéntricas y mediáticas de la historia, en la memoria de los colombianos quedarían los encuentros entre los dos máximos líderes en negociación, por un lado el presidente Pastrana vestido de manera informal y agobiado por el calor del Caguán y por el otro Manuel Marulanda de camuflado y haciendo continuamente alarde de su poder militar y conocimiento del territorio; sumado a esto el despliegue de artistas, entrevistas de todo tipo, visitantes oficiales y no oficiales, y el despeje de 42.000 kilómetros cuadrados en lo que se conocería como la zona de distensión (Villarraga Sarmiento, 2015).

Con relación a la participación ciudadana en medio de los diálogos de paz, por primera vez en una negociación de paz en Colombia se acordó la importancia de propiciarla y se establecieron algunos mecanismos para lograrlo, entre los que resaltaba las llamadas “mesas de participación ciudadana” o “mesas de al lado”, que fueron encuentros y foros desde donde distintos ciudadanos y ciudadanas podían aportar a las discusiones temáticas, metodológicas y procedimentales. Estas mesas tendrían a la larga más impacto mediático que real, puesto que se les reconoció mayor importancia por lo que simbólicamente representaron que por las reflexiones que desde allí se pudieran

desprender, adicionalmente, al igual que el proceso completo, tuvieron serias dificultades metodológicas y se afectaron constantemente por las incertidumbres del proceso.

Más de 25000 personas llegaron a Los Pozos a las audiencias temáticas y desde las Mesas Ciudadanas se propuso cambiar la metodología para que se diera diálogo con los negociadores y no solo la presentación de propuestas sobre los temas escogidos. Algo se logró con el ejercicio de las Mesas Ciudadanas y se sostuvieron reuniones para entregar recomendaciones sobre temas considerados en “Encuentros Nacionales para la agenda de paz”. Además se entregaron propuestas en la audiencia internacional sobre alternativas de desarrollo frente a los cultivos de uso ilícito y al Plan Colombia que estaba en sus primeros pasos. Pero todo ese esfuerzo de construcción de la agenda sustantiva no pasó de las audiencias públicas, ni se tradujo en fórmulas de trabajo en la Mesa de Diálogo entre negociadores de las partes. (Gonzalez Posso, 2009, pág. 7)

Luego de la ruptura de las negociaciones, ambas partes acrecentaron el accionar bélico lo que escaló a niveles impensados dado el fortalecimiento de las FARC –EP y el brutal accionar de las Autodefensas Unidas de Colombia quienes habían incursionando en el mercado de las drogas y actuado, en muchos casos, de la mano de las fuerzas armadas estatales. Este escenario de recrudecimiento de la guerra tuvo dos resultados no esperados apenas unos años antes cuando el optimismo de la paz definía en general a la sociedad colombiana: un renovado accionar de estigmatización, persecución y violación de los DDHH de líderes y lideresas que hacían parte de las movilizaciones por la salida negociada al conflicto armado, lo que menguó la acción social; y la llegada a la presidencia Álvaro Uribe Vélez quien recogiendo el desconcierto popular por el fracaso de las negociaciones, ganaría la elección en primera vuelta con la propuesta de “seguridad democrática” basada en la acción militar en contra de los grupos armados ilegales, la entrega de armas y el cese de hostilidades como condición para cualquier negociación.

Por otro lado, sobre los mecanismos de participación ciudadana y la expectativa con que se impulsaron desde la ANC; el advenimiento de nuevo milenio permitió una evaluación a la democracia participativa, encontrando que, a pesar de los importantes avances, la institucionalización y formalización no fueron garantía de su desarrollo y mucho menos de su efectividad.

En la vertiente propiamente política es donde se hacen las evaluaciones más negativas y las previsiones más pesimistas; muchos de estos mecanismos de participación no han sido utilizados por los ciudadanos; cuando han acudido a ellos no han tenido la suficiente convocatoria ni han conseguido las metas propuestas; fracasos que se le asignan, bien a la manera como quedaron reglamentadas por la ley, a la manida ausencia de cultura política y ciudadana o al escalamiento de la guerra; lo cierto del caso es que al cabo de diez años parece haber más espacios abiertos de participación que ciudadanos para ocuparlos. (Uribe M. T., 2002, pág. 202)

La instalación durante los siguientes ocho años de los Consejos Comunitarios (2002 – 2010), sumado a un proceso de polarización política y social sobre la salida negociada al conflicto, la estigmatización de la protesta social y el proceso de paz con las AUC “Acuerdo de Santa Fe de Ralito”, resultaron en un freno de mano del impulso alrededor de la participación ciudadana y la salida negociada al conflicto armado interno.

Luego de lograr su primera reelección a partir de una dudosa votación en el Congreso de la República¹², Álvaro Uribe comenzó una campaña para buscar, vía participación ciudadana, una segunda reelección que le permitiera consolidar su propuesta a partir de tres principios: la seguridad democrática, la confianza inversionista y la cohesión social. Sin embargo, esta iniciativa no logró concretarse dado que la Corte Constitucional declaró inexecutable el referendo reeleccionista por vicios de procedimiento en la recolección de las firmas necesarias.

En medio de este avance limitado de la participación ciudadana surge una reflexión importante sobre sus reales posibilidades de la democracia participativa y la necesidad de revisar las instituciones, metodologías y concepciones estatales, para concordar las expectativas con la realidad.

En suma, los procesos de secularización y descentramiento de la democracia participativa, aunque han traído desesperanza, frustración y desencanto, son saludables y benéficos para el devenir de la vida política colombiana en la

¹² Desde su elección como presidente de la República en 2002, el equipo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez inició una maratónica campaña para lograr su reelección en 2006 mediante un acto legislativo que modificó la Constitución Política de Colombia, cuya aprobación aún es tema de investigación y polémica. Dos congresistas, Yidis Medina y Teodolindo Avendaño, habrían recibido dádivas de funcionarios del gobierno para votar en favor de la reelección y hoy están privados de la libertad por cohecho, un delito que sólo ha recibido castigo del lado de quienes recibieron las prebendas. (Revista Semana, 2010)

medida en que "descargan" esta forma de acción política de expectativas que van más allá de sus posibilidades; lo que sí resulta preocupante por decir lo menos es que las prácticas participativas no han circulado por los canales abiertos por la Constitución de 1991 lo que amerita una reflexión sobre el ser y las maneras de existir de los sujetos de la política en Colombia, oscurecidos por la preeminencia narrativa del ciudadano imaginado. (Uribe M. T., 2002, pág. 207)

Ya en 2010, con un discurso de continuidad, fue elegido Juan Manuel Santos presidente de la República quien rápidamente se desmarcaría del manejo que al tema de la paz se dio durante los ocho años anteriores, retomando exploraciones para un diálogo con la guerrilla de las FARC- EP en donde la participación ciudadana tendría un papel fundamental en diferentes niveles.

Paralelo a los diálogos de paz se dieron importantes ajustes estatales. En medio de la fase secreta, se daba un primer cambio que propendía por mejorar las condiciones para la participación ciudadana, mediante la Ley 1444 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011) se escindió el hasta ese momento Ministerio del Interior y de Justicia lo que permitió que el Ministerio del Interior asumiera funciones mediante el Decreto 2893 de 2011 (Departamento administrativo de la función pública, 2011) entre las que se contaban la vigilancia y garantía de los DDHH, la coordinación para el impulso de la participación ciudadana y el control interno alrededor de estos temas. Cuatro años después, apenas dos años luego de las discusiones gruesas sobre este tema en La Habana, el país dio un importante salto en el camino hacia el ajuste a la estatalidad para la participación ciudadana con la promulgación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (Congreso de Colombia, 2015) que reglamentó los procedimientos para la implementación de mecanismos de participación ciudadana; otro paso que aportó al ejercicio ciudadano fue la Ley 1712 (Congreso de Colombia, 2014) de acceso a la información y transparencia que obligó a las instancias gubernamentales a responder y mantener actualizada su información.

Desde el inicio de los diálogos de paz, el tema estaba sobre la mesa como uno de los puntos sobre los cuales ambas partes tendrían que conceder y ajustar sus posturas puesto que partían de lugares distintos con intereses propios y visiones, en algunos casos, opuestas. Tanto el gobierno como las FARC -EP tenían, durante las conversaciones de la Habana, un muy escaso conocimiento y una idea bastante genérica del tema de la participación, era un conocimiento más intuitivo que para las FARC -EP básicamente

participación era sinónimo de movilización popular y para el gobierno participar se acotaba a que la gente pidiera ser consultada y la creación de dispositivos institucionales pero nada más. Dos lecturas distintas en pugna, la delegación guerrillera lo que querían en términos de participación eran garantías para la movilización, mientras que el gobierno lo que quería era mejorar los espacios existentes. (Velásquez, 2019)

Para gobierno nacional el tema se limitaba a la cualificación y fortalecimientos de los mecanismos existentes, la construcción de una metodología que permitiera recoger propuestas ciudadanas para el desarrollo de las conversaciones y la legitimación del Acuerdo mediante refrendación popular:

La participación de la sociedad colombiana en las conversaciones de La Habana está enmarcada en las reglas y mecanismos acordados en el Acuerdo. El Acuerdo dispone entre sus reglas de funcionamiento el garantizar “la más amplia participación posible” de la ciudadanía a través de los siguientes mecanismos: 1. Recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda de ciudadanos y organizaciones (bien sea por medios físicos o electrónicos). 2. Consultas directas para recibir propuestas sobre dichos puntos. 3. La organización de espacios de participación a través de terceros. (Alto Comisionado para la Paz, 2019, pág. 5)

Y para las FARC -EP el tema pasaba más por la posibilidad de transformaciones estructurales a partir de la movilización ciudadana. Lo que hizo que al principio la mesa sufriera serios retrasos y reveses ante propuestas como la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente o la participación amplia en todas las discusiones:

Un acto constituyente permite aplazar las elecciones. Proponemos un año de aplazamiento sin reelección presidencial. Como temas adicionales de la Constituyente se incluirían, además de lo que se acuerde en La Habana, para ser debatidos a fondo y democráticamente en dicho escenario, aquellos que garanticen la seguridad jurídica para todos los que han sido combatientes; la segunda instancia para los congresistas; la eliminación de inhabilidades por única vez para senadores y representantes que aspiraren a ser candidatos a alcaldías, gobernaciones y Presidencia de la República; la reforma a la justicia, incluyendo la tesis del señor Fiscal de desvincular el Ministerio Público de la jurisdicción penal; el reordenamiento territorial de la Nación que, por ejemplo, permita la creación con claridad y eficacia de las regiones; la inclusión de los

territorios de paz y otras entidades territoriales; el reordenamiento de la descentralización administrativa y fiscal; los derechos de la oposición como el de réplica y otros; la inclusión del mandato que haga obligatorio el desarrollo de normas constitucionales; y las normas transitorias que conviertan en realidad las diversas políticas de posconflicto, la creación de una auténtica Comisión de la Verdad de la Historia y los mecanismos que den cabida a una plena identificación de las víctimas del conflicto y su consecuente reparación. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, pág. 46)

Adicionalmente a la participación en los diálogos mismos, en donde se recibieron 67.371 propuestas mediante formularios físicos y virtuales, se realizaron 9 foros nacionales sobre los diferentes temas del Acuerdo y se recibieron poco más de 100 personas entre expertos e interesados en espacios de conversación en la Habana. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018), la participación ciudadana adquirió una noción de transversalidad en el documento de Acuerdo puesto que, a pesar de que en el punto 2 se abordaron las propuestas y acuerdos sobre las transformaciones sociales en la participación para la paz, esta era una constante del proceso en su conjunto mediante los diferentes mecanismos acordados. Así, el punto 2 del Acuerdo “Participación política: Apertura democrática para construir la paz.” Parte de tres pilares fundamentales: 1. una nueva apertura democrática que promueva la inclusión política y permita el surgimiento de nuevas voces y nuevos proyectos políticos para enriquecer el debate, como mecanismo para consolidar la paz, luego de la terminación del conflicto, que incluye la creación de nuevos partidos políticos, la adquisición progresiva de derechos, las circunscripciones transitorias especiales de paz, el fortalecimiento de mecanismos para la promoción de transparencia en los procesos electorales, la participación de la mujer y la promoción de una cultura democrática de tolerancia; 2. Mayor participación ciudadana para consolidar la paz, en el espíritu de la Constitución del 91, ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, revisar las funciones y conformación de los Consejos Territoriales de Planeación y favorecer el control ciudadano a la gestión pública; y 3. El tercer pilar -y la idea fundamental del fin del conflicto- es asegurar que se rompa para siempre el vínculo entre política y armas, mediante el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, el sistema de garantías seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos, y el

estatuto de oposición. (Gobierno Nacional y FARC EP, 2013). Lo que incluye, la participación política de nuevos movimientos y partidos que como resultado del acuerdo compitieran en las elecciones y la participación ciudadana expresada en el fortalecimiento de espacios existentes y la formulación de estrategias para la cultura de la participación ciudadana en los diferentes niveles territoriales, cuya mayor acción inmediata tendría que ver con la superación de las causas históricas del conflicto y la promoción de una cultura de paz y no estigmatización. Para ello, la discusión del punto II se desarrolló a lo largo de siete ciclos de conversaciones, durante cinco meses entre junio y octubre de 2013 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

Igualmente, sobre este punto específico se realizó el Foro Participación Política los días 28, 29 y 30 de abril de 2013 con la participación de 1265 personas en donde se recogieron novecientos diez y ocho propuestas, abordando los temas de:

1. Reestructuración democrática del Estado y reforma política.
2. Garantías plenas para el ejercicio de la oposición y del derecho a ser gobierno.
3. Garantías plenas a las organizaciones guerrilleras en rebelión y a sus combatientes para el ejercicio de la política en el evento de un Acuerdo Final.
4. Democratización de la información y la comunicación y de los medios masivos de comunicación.
5. Estímulo a la participación de las regiones, los entes territoriales y los territorios.
6. Participación social y popular en el proceso de la política pública y de la planeación y, en especial, de la política económica.
7. Garantías de participación política y social de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, así como de otros sectores sociales excluidos.
8. Estímulo a la participación social y popular en los procesos de integración de Nuestra América.
9. Cultura política para la participación, la paz y la reconciliación nacional y derecho a la protesta y la movilización social y popular.
10. Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, pág. 88)

Esta articulación entre mecanismos, espacios y diversidad en la participación ciudadana durante el proceso de diálogo constituiría un novedoso laboratorio puesto que este proceso logró: identificar diversas posturas e intereses de actores disímiles a lo largo del territorio nacional; acercar las posibilidades de participación indirecta mediante la formulación de preguntas y propuestas vía física y digital; incidir directamente en las posturas y acuerdos mediante la representación de diferentes grupos poblacionales en la Habana; y procurar una adopción social del acuerdo mediante la refrendación popular.

El mecanismo acordado fue el plebiscito por la paz, realizado el 2 de octubre de 2016, en el que se preguntó a los votantes ¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera? Y donde ganó el No por un margen del 0.47% de los votos, en medio de discusiones por las distorsiones y mentiras utilizadas durante la campaña entre las que se incluyeron movilizaciones ciudadanas en defensa de la familia bajo el sofisma de que el Acuerdo de paz pretendía imponer una *ideología de género*, la difusión de noticias falsas como que se reducirían las mesadas a la población de la tercera edad para poder financiar la reincorporación de excombatientes, entre otras; este mecanismo de refrendación fue el resultado de muchas tensiones y discusiones, tanto en la mesa de diálogo en la Habana como al interior del país, y respondió a un compromiso asumido por ambas partes (gobierno nacional y FARC –Ep) de contar con esta refrendación popular, este es un aspecto importante que elevó de manera importante el papel de la ciudadanía en este proceso que, a diferencia de procesos de paz anteriores, recibió propuestas, impulso la realización de foros, promovió la pedagogía sobre el acuerdo de paz, invitó representaciones a las conversaciones y comprometió la implementación a la refrendación popular. Al inicio la figura planteada por las FARC – Ep era la asamblea nacional constituyente, la cual no tuvo acogida por parte del gobierno nacional ni de la sociedad en general que, dada la polarización política, identificó en esa posibilidad un escenario en el que se ponía en riesgo importantes avances de la Constitución actual; al mismo tiempo el gobierno nacional defendió desde el inicio la referendo como mecanismo, pero en el debate sobre su implementación se vio la inconveniencia dado que la Ley 134 de 1994 establece que este mecanismo tiene por objeto:

[...] el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.
(Congreso de Colombia, 1994)

Por lo que tendría que votarse punto por punto el acuerdo de paz, que estaba pensado como un todo equilibrado, y sería sumamente difícil su realización. Finalmente ambas partes acordaron el plebiscito en donde se podría *consultar* al pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo (Congreso de Colombia, 1994). Así las campañas por el SI y por el NO se

enfrentaron con estrategias divididas, mientras la mayoría de organizaciones, sectores, partidos y entes gubernamentales que impulsaban el SI asumieron la pedagogía del acuerdo como una forma de convencer de su importancia, la campaña del NO se construyó, mayoritariamente, apelando a los sentimientos generados por los cambios que el acuerdo trae consigo.

Esta derrota en un mecanismo de participación ciudadana obligaría al ajuste de varios puntos y abriría la discusión en el Congreso de la República, en donde luego de la sentencia C332 de mayo de 2017 de Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2017) que eliminó la obligatoriedad de votar en bloque el acuerdo y permitió las discusiones que, entre otros, afectó negativamente la posibilidad de realización de las circunscripciones especiales de paz cuyo propósito era elevar la participación política de los territorios más afectados por el conflicto armado dotándolas de representación en el Congreso de la República.

Aun así, el Acuerdo Final contiene, según Foro por Colombia (Foro Nacional por Colombia; Viva la Ciudadanía, 2018) 114 tareas de participación distribuidas en los 6 puntos: reforma rural integral 26, apertura democrática para la construcción de paz 27, fin del conflicto 10, solución al problema de las drogas ilícitas 14, víctimas, sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición 22, e implementación, verificación y refrendación 15. Estas tareas son concretamente una apuesta por ajustar la estatalidad colombiana, de tal forma que la participación ciudadana logre concretarse como una forma de la vida social y política del país. Igualmente el proceso mismo de diálogos en la Habana recibió más de 67000 propuestas a través de la plataforma y los formularios, y otros tantos aportes que se expusieron en los foros nacionales y regionales. Las organizaciones de víctimas fueron las más activas al momento de aportar insumos al Acuerdo con un 21,8% de las propuestas, le siguieron los campesinos con el 10.8%, las mujeres con 10.6% de las propuestas y los grupos de personas desplazadas 8,85%. Los temas con mayor número de aportes fueron: reparación, desarrollo social rural, acceso y uso de la tierra, reformas y ajustes institucionales para la construcción de paz, medidas efectivas para promover una mayor participación política y derechos y garantías para el ejercicio de la oposición. Adicionalmente, Se reconocieron tres iniciativas que ayudaron a enriquecer las discusiones de la Mesa: I) la Mesa de Trabajo Regional que se organizó en ocho regiones: caribe, suroccidente, sur Orinoquia, Nororiental, Noroccidental y Eje

Cafetero, Suroccidente y Región Central, que recogió propuestas ciudadanas sobre política de desarrollo agrario integral, participación política y programas de sustitución de cultivos y víctimas. II) La Cumbre de Mujeres y Paz, con más de 1300 participantes, en donde se elevaron propuestas sobre el enfoque de género; el impulso a la negociación en momentos de tensión entre las partes en diálogo y la pedagogía para la paz y refrendación del acuerdo. Y III) visitas directas que hicieron las víctimas a la mesa conversaciones en La Habana. (Villarreal, 2019).

Todas estas iniciativas ciudadanas, sumadas a las estrategias de participación pactadas durante los diálogos en La Habana y el importante ajuste a la estatalidad, en lo referido a este tema, que contiene el acuerdo de paz, impulsan la transición entre el nuevo Estado producto de la Constitución de 1991, los avances (a menudo más lentos de lo esperado) en términos de la infraestructura estatal para la participación ciudadana y los nuevos escenarios de la paz territorial, frente a esto Mauricio Uribe anota que:

Un enfoque que integre la perspectiva holística y multinivel de construcción de paz planteada por John Paul Lederach, con una propuesta de gobernanza territorial basada en el andamiaje de provincias y regiones defendido por el sociólogo Orlando Fals Borda (1999), contribuiría a generar sinergias entre construcción de paz y construcción de Estado en una lógica democrática de abajo hacia arriba. Esa lógica posee mayor potencial emancipador y mejores posibilidades de pertinencia, legitimidad y eficacia, que la lógica tecnocrática de arriba hacia abajo propia de la paz liberal y el giro institucional. En la medida en que las infraestructuras de paz brindan un marco conceptual para visualizar la interdependencia de múltiples niveles en la sociedad, constituyen un mecanismo apropiado para complementar y apoyar la implementación del acuerdo de paz. (Uribe L. M., 2018, pág. 186)

IV. Conclusiones

A manera de conclusión se puede identificar en Colombia, durante los momentos estudiados, algunas tensiones en la concepción misma de la democracia participativa y desde allí en su papel en la construcción de paz: 1) entre las

instancias y la apropiación ciudadana; 2) entre la institucionalidad y los intereses territoriales; y 3) entre las expectativas y los alcances

Por el lado de las instancias, mecanismos y espacios, lo que se ha evidenciado es que la noción de ciudadano homogéneo, crítico, político, movilizado desde la que se parte en la Constitución de 1991 no responde efectivamente a las particularidades territoriales, por lo que el acuerdo de paz reconociendo que los territorios “periféricos” y sobre todo aquellos que han sido más afectados por el conflicto armado no logran promover efectivamente la participación ciudadana dado el acumulado histórico de estigmatización, negación de derechos a la participación y la falta de garantías de seguridad; promueve desde la concepción de “paz territorial” un ajuste a la estatalidad en lo local, y en lo nacional, para atender de manera efectiva las necesidades y particularidades, esta territorialización de la paz se expresa fundamentalmente en tres nuevas estrategias: 1) la ampliación de la participación política para los territorios más afectados por la violencia mediante las circunscripciones especiales de paz, que no lograron pasar el debate en el Congreso de la República y al día de hoy tienen muy pocas posibilidades de realización; 2) el programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), que luego de su inicio durante el gobierno de Juan Manuel Santos, ha perdido posibilidades en el actual gobierno de Iván Duque dado el cambio de enfoque en el tratamiento del problema de las drogas; y 3) los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) que viene adelantándose en los 16 territorios priorizados que contienen 170 municipios, a partir de tres momentos: fase veredal, fase municipal, fase regional. Estas tres estrategias cuentan, desde el acuerdo de paz mismo, con una fuerte participación ciudadana tanto en su concepción como en su ejecución. Por esta razón, su realización dependerá de la capacidad del Estado de ajustarse no solo en relación a las instancias, espacios y metodologías que la paz territorial exige sino, y sobre todo, a una reconciliación con la participación ciudadana en términos de concordar la institucionalidad con la cultura democrática que esta impulsa, es decir un ajuste a la estatalidad, que es la “articulación entre infraestructuras de paz y gobernanza territorial brinda una oportunidad para potenciar sinergias entre las agendas de construcción de paz y construcción de Estado en Colombia” (Uribe L. M., 2018, pág. 168).

De esta manera, ante los mecanismos claramente delimitados desde el Estado nacional que no han favorecido las posibilidades locales y micro locales en la participación ciudadana puesto que condiciona los espacios a algunos ciudadanos, organizados de una

manera específica y abordando exclusivamente ciertos temas, el acuerdo de paz propone ajustar la estatalidad colombiana a partir de la concreción del espíritu de la participación ciudadana que ha sido un soporte ideológico y una promesa de la Constitución de 1991 para la construcción del Estado Social de Derecho.

El punto es que no podemos seguir haciendo más de lo mismo. En lugar de crear confianza, la falta de resultados de muchos de estos esfuerzos ha alejado a las poblaciones del Estado. La solución, necesariamente, debe ser una construcción conjunta en la que los ciudadanos jueguen un papel central en el desarrollo de los programas del Gobierno Nacional. Esa es la clave del fortalecimiento institucional. ¿Por qué? Porque solo cuando la gente tiene voz, contribuye a la construcción de propuestas y obtiene una respuesta, se rompe la desconfianza y se pone en marcha un círculo virtuoso de construcción de Estado y de una visión conjunta del territorio. Cuando la gente ve que hay respuesta, exige más. Y mientras más exige y más responden las instituciones, más se asemejan a un Gobierno creíble y eficaz. Esto es lo que he llamado paz territorial: la pacificación de los territorios a través de la participación ciudadana de la mano de las autoridades en todos los niveles, desde las comunidades en las veredas hasta las universidades y las empresas en las capitales departamentales. Es un reto enorme, pero ya decenas de miles de personas han participado en los procesos de planeación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Es, de nuevo, la gran oportunidad de la paz: integrar los territorios, profundizar la democracia y pensar de nuevo la relación entre el Estado y la sociedad. (Jaramillo, La posibilidad de la Paz, 2018, pág. 53)

Este ajuste a la estatalidad propende porque los intereses ciudadanos no se identifiquen exclusivamente desde la centralidad, sino que se consulten y se construyan con la ciudadanía misma en asambleas territoriales que, mediante la construcción de pactos, escalan en diferentes niveles y dimensiones de tal manera que logran una articulación que permita una gestión colectiva del territorio; y al mismo tiempo se reconoce e impulsa un papel activo en el control social y el acompañamiento a las administraciones locales para que estos pactos se incluyan y desarrollen en los planes locales de desarrollo; retoma a la soberanía popular como centro del quehacer estatal.

Sin embargo este impulso dado desde el acuerdo de paz contiene viejos y nuevos riesgos: Entre los retos ya reconocidos están: la urgencia de garantizar la seguridad y los

derechos de todos y todas las ciudadanas en todo el territorio nacional, lo que se traduce en la necesidad de promover gobiernos capaces de tramitar la finalización de los conflictos y no su continuidad bajo el discurso de la victoria militar que afecta negativamente las posibilidades de construir una cultura ciudadana activa; y la identificación realista de las posibilidades de la democracia participativa que es posible a partir de un ajuste a la estatalidad mediante un impulso territorial constituido por una infraestructura local para la participación y un esfuerzo de articulación entre dicha infraestructura y los intereses y necesidades expresados por la comunidad.

Igualmente, se mantiene la estigmatización de la participación ciudadana que bajo un discurso de enemigo interno ha promovido la desconfianza hacia la ciudadanía activa, tildando al contradictor como enemigo y en ese mismo sentido a la participación como una obligación incómoda que se opone a las administraciones.

Los mayores retos son entonces, lograr la transformación política para la paz que procure por la concreción de una estatalidad para la participación que articule la planeación resultante de los procesos de participación en diferentes niveles territoriales con los planes de desarrollo en esos mismos niveles y desde allí con el nivel nacional. Es decir, responder la pregunta sobre cómo se articula la planeación que surge en lo micro local con la que llega de las administraciones. Y la concreción de la participación ciudadana en su sentido más amplio como una forma de la democracia colombiana más allá de los mecanismos y espacios puesto que la transformación hacia una cultura de la participación requiere de un proceso que se ve afectado negativamente cuando las posturas de los gobiernos de turno, en todos los ámbitos territoriales, cambian con relación con esta. Finalmente, la dispersión de los mecanismos y formas de participación, y la actual implementación de espacios propios de la paz territorial promovida por el acuerdo de paz necesitan de un proceso de concreción que establezca puentes entre estas y los espacios propios de la democracia representativa, para así poder articular por fin los niveles territoriales y a las formas propias de las aspiraciones democráticas colombianas, lo que significa una forma ajustada de estatalidad

Bibliografía

- Alto Comisionado para la Paz. (23 de 11 de 2019). *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*.
Obtenido de Mecanismos de Participación :
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/mecanismos-de-participacion/Paginas/Mecanismo-de-participacion.aspx>
- Archila Neira, M. (2016). El paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977. Un ejercicio de memoria colectiva. *Revista de Economía Institucional Vol. 18 No. 35*, 313 - 318.
- Archila, M. (2016). El paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977. Un ejercicio de memoria colectiva. *Revista de Economía Institucional Vol 18 No. 35*.
- Arteaga, J., Bautista, L., Cabrales, J., & García, M. (9 de agosto de 2019). *Las protagonistas de la Séptima Papeleta*. Obtenido de Revista Nova Et Vetera:
<https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Cultura/Las-protagonistas-de-la-septima-papeleta/>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta Constitucional No. 31*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta Constitucional No. 48*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional .
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta Constitucional No. 50*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Gaceta Constitucional No. 50A*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Congreso de Colombia . (4 de mayo de 2011). Ley 1444 de 2011. Bogotá.
- Congreso de Colombia . (2011). *proyecto de Ley estatutaria 134 de 2011*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 134 de 1994*. Bogotá D.C.
- Congreso de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley 1712 de 2014. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley estatutaria 1757 de 2015. Bogotá.
- Congreso de la República . (1986). *Ley 11 de 1986*. Bogotá .
- Congreso de la República . (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. Bogotá.
- Congreso de la República. (9 de enero de 1986). Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986. Bogotá.
- Congreso de la República. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Constituyente, S. t. (4 de mayo de 1991). Informe de la sesión de la Comisión Primera . Bogotá, Distrito Capital, Colombia: Red Cultural del Banco de la República en Colombia.
- Corte Constitucional . (1994). *Sentencia C- 336* . Bogotá D.C.
- Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-585*. Bogotá D.C.

- Corte Constitucional. (mayo de 2017). Sentencia C-332. Bogotá.
- De la Calle, H. (21 de marzo de 1991). Informe de Sesión Comisión Primera. Bogotá, Distrito Capital, Colombia: Red Cultural del Banco de la República en Colombia.
- Departamento administrativo de la función pública . (11 de agosto de 2011). Decreto 2893 de 2011. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (10 de mayo de 1995). Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva. *Documento CONPES*. Bogotá .
- Emiliani Román, R. (10 de abril de 1991). Informe de sesión Comisión Primera del 10 de abril de 1991. Bogotá, Distrito Capital, Colombia: Red Cultural del Banco de la República en Colombia.
- Foro Nacional por Colombia; Viva la Ciudadanía. (2018). *Informe Cero*. Bogotá D.C.
- Fundación Paz y Reconciliación. (4 de Enero de 2019). *Procesos de paz en Colombia*. Obtenido de pares.com.co: <https://pares.com.co/2019/01/04/procesos-de-paz-en-colombia/>
- Galán Sarmiento, A. (8 de marzo de 1991). Democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones, hoy reclamados en forma violenta. *Proyecto de Ley*. Bogota D.C., Colombia: Asamblea Nacional Constituyente.
- Galeano, C., & Jaramillo, D. A. (2015). *El Estado del arte: Una revisión documental*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Galeano, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*. Medellín: La Carreta Editores.
- García Velandia, M. C. (2017). 40 años del paro cívico nacional de 1977. *Cien días vistos por el Cinep/PPP No. 91*, 19 - 24.
- Gaviria, C. A. (5 de febrero de 1991). Discurso de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá, Distrito Capital, Colombia .
- Gaviria, C. A. (6 de febrero de 1991). Discusro en Sesión Plenaria . Bogotá, Distrito Capital, Colombia .
- Gobierno Nacional y FARC EP. (5 de Noviembre de 2013). *Equipo Paz Gobierno*. Obtenido de Participación Política: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/especiales/abc-del-proceso-de-paz/phone/participacion-politica.html>
- Gonzalez Posso, C. (julio de 2009). *Indepaz.org.co*. Obtenido de El Caguan Irrepetible: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/721_EL-CAGUAN-IRREPETIBLE.pdf
- Henriquez, O. (23 de junio de 1998). Esquema gobierno - oposición. *El Tiempo*.
- Hurtado Mosquera, J. A., & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La Participación democrática en Colombia: Un Derecho en Evolución. *Juridica Juris*, 59-76.
- Jaramillo, S. (2018). La paz Territorial ., (pág. 5).

- Jaramillo, S. (2018). La posibilidad de la Paz. En O. d. Paz, *Biblioteca del proceso de Paz con las FARC - EP* (págs. 53-54). Bogota D.C.: Presidencia de la República.
- Lipoll, J. L., Garcia, H., & Perafán, B. (2016). *Consitución y democracia en movimiento*. Bogotá: Uniandes. Obtenido de De Toda la Gente:
<https://proyectos.banrepcultural.org/asamblea-nacional-constituyente/es/texto-catalogo/movimiento-estudiantil-1989-y-la-septima-papeleta>
- López de la Roche, F. (1994). *Izquierdas y cultura política ¿Oposición alternativa?* Bogotá: CINEP.
- López, M. U. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia . *Perfiles Latinoamericanos Vol. 26 No. 51*, 167 - 189.
- Melo, J. O. (1991). Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización. En F. Vivescas, & F. G. Isaza, *Colombia: El Despertar de la Modernidad* (pág. 247). Bogota - Colombia: Foro Nacional por Colombia.
- Molano Jimeno, A. (28 de abril de 2018). *Historias del último mes electoral en las Presidenciales desde 1990 hasta 2014*. Obtenido de El Espectador:
<https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/historias-del-ultimo-mes-electoral-en-las-presidenciales-desde-1990-hasta-2014-articulo-752783>
- Naffah, S. C. (2014). Encrucijada entre el modelo de democracia participativa y democracia representativa en Colombia. *Pluriverso*, 61 - 66.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Biblioteca del proceso de paz con las Farc - EP Tomo III*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República.
- Palacio, H. Y. (2019). Más allá de la captura del Estado: formas híbridas de estatalidad desde el caso subregional del Catatumbo - Colombia. *Politai: revista de ciencia política*, 169 - 197.
- Ramírez, O. A., Tager, A. G., & Ruiz, J. D. (2019). Sociedad civil, paz e inclusión. En *Sociedad civil y construcción de paz 2018 - 2019* (págs. 7 - 19). Bogotá.
- Redacción El Tiempo. (15 de septiembre de 1990). Convocatoria de Gaviria al País: Manos a la Obra. *El Tiempo*, pág. 1.
- Revista Semana. (26 de febrero de 2010). *Semana.com*. Obtenido de Referendo: Historia de una causa perdida: <https://www.semana.com/politica/articulo/referendo-historia-causa-perdida/113678-3>
- Romero, M. (2002). Paz, reformas y cambios en la sociedad civil Colombiana. En *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (págs. 331 - 358). México: Fondo de Cultura Económica de México.
- Sanin, F. G. (1996). Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis Político No. 29*, 35 - 52.
- Santander, F. S. (2013). Teoría y praxis en materia de paz . *Ciudad Paz-ando Vol 6 No. 1* , 7 - 26.
- Sarmiento, Á. V. (2015). *Biblioteca de la paz 1980 - 2013*. Bogotá D.C.: Fundación Cultura Democrática.

- Uribe, L. M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 167 - 189.
- Uribe, M. T. (2001). *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Corporación Región.
- Uribe, M. T. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En U. N. Colombia, *El Debate a la Constitución* (págs. 191-208). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, F. (15 de Noviembre de 2019). Participación ciudadana en Colombia. (J. M. Restrepo, Entrevistador)
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*. Bogotá - Colombia: Fundación Corona.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. *Política y Sociedad*, 155 - 186.
- Villarraga Sarmiento, Á. (2015). *Biblioteca de la Paz 1980 - 2013*. Bogotá D.C.: Fundación Cultura Democrática.
- Villarreal, K. D. (2019). *Participación e incidencia de la sociedad civil en la mesa de conversaciones de La Habana 2012 - 2016*. Medellín .
- Villegas, M. G. (11 de Octubre de 2008). Un país de estados de excepción. *El Espectador*.