

**ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPARACIÓN ENTRE POLÍTICA PÚBLICA DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE BOGOTÁ Y ENVIGADO**

ANA LORENA BELALCAZAR TUPAZ

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA ACADÉMICO ESTUDIOS POLÍTICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS – 3489
SANTIAGO DE CALI
2015**

**ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPARACIÓN ENTRE POLÍTICA PÚBLICA DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE BOGOTÁ Y ENVIGADO**

ANA LORENA BELALCAZAR TUPAZ

DIRECTOR DE TESIS

RAFAEL VERGARA

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA ACADÉMICO ESTUDIOS POLÍTICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS – 3489
SANTIAGO DE CALI**

2015

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
JUSTIFICACIÓN	3
OBJETIVO	4
OBJETIVOS ESPECIFICOS	4
ANTECEDENTES	5
DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS	15
¿QUÉ ES PARTICIPACIÓN CIUDADANA?	15
¿QUÉ ES POLÍTICA PÚBLICA?.....	22
APROXIMACIÓN DE OBJETIVOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	53
Control Social y Rendición de Cuentas	53
Políticas PÚBLICAS.....	54
Mecanismos y espacios de participación ciudadana	56
Planeación y presupuesto participativo	57
¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LA POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPACIÓN?	59
CONCLUSIONES GENERALES	64
BIBLIOGRAFÍA	66

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 ESTRUCTURA DE LA LEY 134 DE 1994	7
Tabla 2 ESTRUCTURA LEY 133 DE 2011	11
Tabla 3 COMPARACIÓN LEY 134 Y PROYECTO LEY 133	13
Tabla 4 COMPARACIÓN PARTICIPACIÓN ENVIGADO Y BOGOTÁ	26

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado aborda los conceptos de participación ciudadana y política pública que se han desarrollado en Colombia para posterior a su análisis, realizar una comparación entre la política pública de Bogotá y Envigado; Es necesario aclarar que la comparación se realizará desde una perspectiva conceptual y estructural, no se tendrá en cuenta los resultados de la implementación y ejecución de las políticas mencionadas.

Las ciudades que se escogieron para la comparación, son las únicas que hasta el momento han desarrollado he implementado una política pública de participación ciudadana, por tanto los únicos referentes que hasta el momento de la realización de este trabajo de grado existen.

Los referentes teóricos centrales para el análisis de conceptos son: Fabio Velásquez, Esperanza González y Manuel Garretón para el tema de participación ciudadana, Norberto Bobbio para el tema de democracia representativa y André-Noel Roth Deubel para el tema de políticas públicas.

El trabajo cuenta con antecedentes que permiten identificar los primeros pasos de hacía la democracia representativa, desde el campo legislativo donde se reconoce al ciudadano como un individuo con capacidad para expresar sus opiniones, presentar sus necesidades, exigir y controlar la efectividad del poder público y además de esto, permitió que ciudadanos y gobierno puedan buscar soluciones concertadas para determinadas problemáticas.

Por último este trabajo quiere presentar los avances que ha tenido la ciudad de Santiago de Cali en el tema de la participación ciudadana, para esto se tendrá en cuenta la información existente generada por la Alcaldía Municipal y sus entidades correspondientes, así como también otros documentos que se hayan generado alrededor del tema.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Análisis de los conceptos de participación ciudadana y políticas públicas: comparación entre política pública de participación ciudadana de Bogotá y Envigado.

JUSTIFICACIÓN

El tema de la Participación Ciudadana está tomando su importancia en la ciudad de Cali y principalmente en la Administración Municipal por la necesidad y requerimiento de la formulación de la política pública de participación ciudadana para el municipio. La implementación de la Asesoría de participación ciudadana en el actual gobierno (2012 - 2015) permitió lograr avances que pusieron en práctica la participación ciudadana desde un punto de vista más activo, es decir, una participación ciudadana que busca incidir en la toma de decisiones.

Pese a los esfuerzos realizados por la Asesoría de participación Ciudadana, pocos fueron los avances que durante cuatro años del gobierno Guerrero se ha tenido en la formulación de la política pública; es por esta razón, que el presente trabajo pretende dejar un aporte de conceptos, un análisis comparativo de política públicas en participación ciudadana y un atisbo a lo que podría tener una política pública para la ciudad de Cali.

OBJETIVO

Comparar la política pública de participación ciudadana de las ciudades de Envigado y Bogotá.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Delimitar conceptualmente los términos de Participación Ciudadana y Política Pública.
- Realizar un análisis comparativo de la política pública de participación ciudadana de Bogotá y Envigado.
- Realizar una aproximación de propuesta de política pública de participación ciudadana para la ciudad de Santiago de Cali.

ANTECEDENTES

La historia de Colombia se partió dos, el país fue uno antes y después de la toma y la retoma del Palacio de Justicia por parte del M-19 en 1985. Este hecho hizo visible el fin del pacto que se había realizado entre Liberales y Conservadores, el fin del Frente Nacional abrió el camino para que los movimientos estudiantiles y los movimientos civiles tomaran fuerza exigiendo un país con una nueva dirección, un país donde se reconociera las diferencias políticas, sociales y culturales.¹

En 1990 cinco años después de los hechos trágicos que ocurrieron por la toma del Palacio la sacudida social y política que tuvo el país logró que un grupo de jóvenes estudiantes y líderes solicitaran una reforma constitucional mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente². De esta manera, el 11 de marzo cuando se convocaban elecciones para Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Juntas Administradoras locales, Alcaldes y Concejos Municipales, el movimiento estudiantil propuso un séptimo voto. La papeleta fue contada extraoficialmente el día de las elecciones y finalmente la Corte Suprema reconoció la voluntad popular de todo el pueblo colombiano.

Los grandes cambios que proponían una reforma constitucional se concretaron el 4 de julio de 1991 con la sanción de la Nueva Constitución Política para Colombia: La nueva Constitución incluía a las minorías políticas, la creación de la elección popular para Alcaldes y Gobernadores, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de culto, pero más importante aún, en esta carta constitucional se reconoció el poder del pueblo ampliando la participación ciudadana, consagrando así un nuevo Estado.

“**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y

¹ Ginneth Esmeralda Narváez Jaimes, La Guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989). Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Historia. Universidad Nacional de Colombia.

² Ginneth Esmeralda Narváez Jaimes, La Guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989). Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Historia. Universidad Nacional de Colombia.

pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”³

El nuevo Estado colombiano ahora tiene el deber de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”⁴ y reconocer al ciudadano como un actor político dentro de su sociedad, por esta razón en su artículo 40 otorga el derecho a:

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

La nueva Constitución Colombiana en su título 4 – De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, capítulo 1 establece las formas de participación democrática, donde el ciudadano ya no solo obedecerá las normas, también las ayudará a construir y podrá incidir en las decisiones que le afecten.

³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Congreso de la República de Colombia. Artículo 1. Santa Fe de Bogotá 1991.

⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Congreso de la República de Colombia. Artículo 2. Santa Fe de Bogotá 1991.

“Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”⁵

Estos nuevos escenarios de debate y análisis fueron desarrollados en la Ley 134 de 1994 la cual regula la iniciativa popular, legislativa y normativa (el referendo, la consulta popular, del orden nacional, distrital, municipal y local, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto), de igual manera establece que la regulación de estos mecanismos no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales, universitarios, sindical o gremial.

Esta ley se encuentra estructurada de la siguiente manera:

TABLA 1 ESTRUCTURA DE LA LEY 134 DE 1994

TITULO	CAPITULO	CONTENIDOS
I Objeto y Definiciones	No tiene	Artículos 1 al 9
II Inscripción y trámite de las iniciativas legislativas y	I Inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y la	Artículos 10 al 15

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Congreso de la República de Colombia. Artículo 103. Santa Fe de Bogotá 1991.

normativas y de la solicitud de referendos.	solicitud de referendo.	
	II Trámite de la iniciativa legislativa y de las solicitudes de referendo.	Artículos 16 al 26
III De la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas	No tiene	Artículos 27 al 30
IV De los referendos	I Respaldo para convocatoria de un referendo.	Artículos 31 al 33
	II Materia de los referendos.	Artículos 34 al 36
	III La campaña del referendo.	Artículos 37 al 39
	IV Votación del referendo y adopción de la decisión	Artículos 40 al 48
V La consulta popular.	I La consulta popular	Artículo 49 al 54

	II Corte Constitucional.	Artículo 55 al 56
VI Consulta para convocar una asamblea Constituyente.	No tiene	Artículos 57 al 62
VII De la revocatoria del mandato.	No tiene	Artículo 63 al 75
VIII Del Plebiscito.	No tiene	Artículo 76 al 79
IX Del cabildo abierto	No tiene	Artículos 80 al 88
X Normas sobre divulgación institucional y publicidad y contribuciones.	No tiene	Artículos 89 al 96
XI De la participación democrática de la organizaciones civiles.	I De la democratización del control y de la fiscalización de la Administración Pública.	Artículos 97 al 98
XII Disposiciones generales	No tiene	Artículos 99 al 104

Fuente: Ley 134 de 1994.

Este desarrollo legal hasta el momento ha sido calificado por analistas y organizaciones sociales que miden los índices e incidencia de la participación ciudadana en Colombia como “poco útiles debido al desconocimiento de los ciudadanos, la fragmentación de la oferta y su poca efectividad”⁶ el esfuerzo legislativo no ha podido lograr que la población sea participe que los temas públicos y por ende no existe ninguna incidencia de participación ciudadana.

Uno de los principales obstáculos para concretar algunos de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 134 de 1994 es el exceso de requisitos que se deben cumplir para llegar a su objetivo. Según el boletín 203 del Instituto Colombiano de Ciencia Política, los resultados de la última medición del Capital Social, realizada en el año 2011 por la Fundación Antonio Restrepo Barco se pueden interpretar de la siguiente manera.

“Los resultados indican una marcada disminución en los niveles de confianza en los otros (del 14 al 11% entre 2005 y 2011), un menor uso de los mecanismos de participación directa de 12%, una disminución en la confianza en las instituciones de control sobre el Estado hasta el 5% y una caída en el uso de mecanismos de control de la sociedad al Estado de -19%, lo cual indica un menor uso de las revocatorias a los mandatos, veedurías ciudadanas, cabildos abiertos, entre otros.”⁷

Por esta razón y con el ánimo de recuperar el espíritu de la democracia participativa plasmada en la constitución de 1991, en noviembre del 2010 se organizó un foro para discutir la efectividad de los mecanismos de participación y el estado de la participación ciudadana en Colombia. La metodología de trabajo fue constituir mesas de trabajo regionales para desarrollar el borrador del Proyecto de Ley Estatutaria que modificaría la Ley 134 de 1994. Los ejes discutidos fueron: mecanismos de participación directa, control social, rendición de cuentas e institucionalidad.

El proyecto de Ley estatutaria revisó propuso modificar procedimientos y exigencias poco útiles, de esta manera los cambios más significativos fueron “disminución en el porcentaje de firmas requeridas para la convocatoria a una revocatoria del mandato, pasando de 40% a 30%

⁶ INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, Ley Estatutaria de Participación. Boletín 203. Santa Fe de Bogotá 2012. Disponible en http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203.

⁷ INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, Ley Estatutaria de Participación. Boletín 203. Santa Fe de Bogotá 2012. Disponible en http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203.

de los votos válidos emitidos; a la vez que se disminuye el umbral mínimo de votación de 55% a 40% de la votación registrada en la fecha de la elección del funcionario. Para la convocatoria a una consulta de origen popular se establece un mínimo apoyo ciudadano igual o superior al 5% del censo nacional electoral si la consulta es nacional y del 10% si es departamental, municipal o distrital. En lo referente al cabildo abierto, este deberá llevarse a cabo a más tardar un mes luego de la radicación de la petición para el mismo.”⁸

Finalmente, después de dos años de trabajo, se presentó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.” El artículo 1 reza que “El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.”⁹

Este Proyecto de Ley se estructura por 6 títulos, 6 capítulos y 37 artículos, de la siguiente forma.

TABLA 2 ESTRUCTURA LEY 133 DE 2011

TITULO	CAPITULO	ARTICULADO
Objeto, definiciones y principios generales.	Objeto, Definiciones y principios generales.	Artículos 1 al 3
II Diseño institucional para la participación ciudadana.	I Des consejo Nacional de Participación Ciudadana.	Artículos 4 al 10
	II De las oficinas Departamentales,	Artículo 11 al 12

⁸ INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, Ley Estatutaria de Participación. Boletín 203. Santa Fe de Bogotá 2012. Disponible en http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203.

⁹ GACETA DEL CONGRESO. Cámara de Representantes – Informe de Conciliación. Santa fe de Bogotá 2012.

	Municipales y Distritales para la promoción de la participación ciudadana.	
III De las facultades, responsabilidades y deberes asociados al derecho a la participación ciudadana.	I De las facultades y responsabilidades de los ciudadanos en las instancias de participación ciudadana.	Artículos 13 al 14
	II De los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana.	Artículo 15
IV Del control social y la rendición de cuentas.	I Del control social.	Artículo 16 al 24
	II De la Rendición de cuentas.	Artículos 25 al 27
V De la financiación de la participación ciudadana	De la financiación de la participación ciudadana	Artículo 28 al 33
IV Disposiciones varias	Disposiciones varias	Artículos 34 al 37

Fuente: GACETA DEL CONGRESO. Cámara de Representantes – Informe de Conciliación. Santa fe de Bogotá 2012.

A continuación se presenta un comparativo entre la Ley 134 de 1994 y el Proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011 realizado por el equipo de la Asesoría de Participación Ciudadana de Santiago de Cali como parte del insumo para la formulación de la política pública de participación ciudadana.

Estructura Comparativa: Ley 134 de 1994 - Proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011

TABLA 3 COMPARACIÓN LEY 134 Y PROYECTO LEY 133

Ley 134 de 1994	Proyecto de Ley estatutaria 133 de 2011
Dicta normas sobre: Mecanismos de Participación Ciudadana.	El Congreso de la República en el 2010 discutió: 1. El estado de la participación ciudadana en Colombia, 2. La efectividad de los mecanismos, programas e instituciones que la promueven.
Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.	Describe los mecanismos y dispositivos de participación no cobijados por la Ley 134.
<p>Mecanismos de Participación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa popular legislativa y normativa 2. Referendo 3. Consulta Popular 4. Revocatoria del Mandato 5. Plebiscito 6. Cabildo Abierto 	Acoge los mecanismos de participación establecidos por la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 134 de 1994 para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía.

N/A	La rendición de cuentas: su finalidad es la transparencia de la gestión pública y la adopción de los principios del Buen Gobierno: eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas en la cotidianidad del servidor público.
La Ley 134 de 1994 no contemplaba ninguna disposición explícitamente relacionada con el control social. La inclusión de este capítulo en la nueva ley obedece al interés de empoderar y fortalecer las herramientas previamente citadas para el ejercicio del control social.	El control social: tiene por objeto el seguimiento, la evaluación de las políticas públicas y la gestión desarrollada por las autoridades públicas.

Fuente: Asesoría de Participación Ciudadana. Santiago de Cali 2014.

Se puede evidenciar que el Proyecto de Ley 133 de 2011 a diferencia de la Ley 134 de 1994 establece políticas, instancias e instrumentos, dirigidos a fortalecer la participación ciudadana y el control de la gestión de los asuntos públicos en Colombia, los cuales se pueden resumir en 4 puntos.

La participación como eje transversal de los planes de desarrollo y gestión.

Instancias de promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la participación ciudadana.

Presupuesto para la participación ciudadana.

Rendición de cuentas - Alianzas para la prosperidad.

DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS

¿QUÉ ES PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Para hablar de participación ciudadana es importante primero, explorar diferentes definiciones propuestas por autores reconocidos en el tema, también es importante indagar cuál es la forma de gobierno en la que nace la participación ciudadana, cuáles son sus características y todo lo que implica. Empezaré pues, haciendo un recorrido de la forma de gobierno en la que se da la participación, la cual no puede ser otra que la democracia.

Etimológicamente la palabra «democracia» está compuesta por dos términos griegos «dêmos» y «krátos» la primera significa pueblo y la segunda poder, lo cual indica una relación inicial en el significado de la palabra. Para Aristóteles, la democracia es el sistema político donde las personas se unen en grupos y el poder está en manos de todos, de esta manera la toma de decisiones responde a la voluntad de la mayoría de los integrantes del grupo.

En su libro *El Futuro de la Democracia* Norberto Bobbio además de compartir la visión aristotélica, dice que la democracia debe ser caracterizada por un grupo de reglas donde se establezca quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, teniendo siempre en cuenta que la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría. La democracia permitió que los grupos de individuos fueran los sujetos políticos, de esta manera son los grupos y no los individuos los actores de la sociedad democrática.

“El modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder”¹⁰

¹⁰ NORBERTO BOBBIO, *E Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económico 1986.

El cambio de quién tenía el poder que se ocasionó con la democracia, hizo pensar en que ahora la democracia moderna nace como democracia representativa, la cual, según Bobbio debió crecer con una representación política, donde se prohíbe el mandato imperativo como regla de todas las democracias representativas.

El conflicto que nace de la democracia representativa se da cuando en lugar de hacer una representación política se crea una representación de intereses. La representación política hace que los intereses sean generales para toda la sociedad, la representación de intereses hace que los intereses de un determinado grupo prevalezcan en relación a los otros.

La democracia representativa para Bobbio es, como el mismo lo llamó, el poder sin máscaras, se diferencia de los estados absolutos porque en ésta el ciudadano puede conocer las acciones y decisiones que toman los que tienen el poder y es una manera de control que permite diferenciar lo lícito de lo ilícito, en una democracia el ciudadano también debe contar con una educación que le permita evolucionar de súbdito a ciudadano, por esta razón al individuo se le debe atribuir la educación y la práctica para la democracia.

La educación en el amor a la cosa pública hace que en una sociedad los ciudadanos sean clasificados entre ciudadanos activos y ciudadanos pasivos, siendo los pasivos los que nunca participan en la toma de decisiones en el asunto público, el ciudadano activo a diferencia del pasivo adquiere una consciencia del entorno que lo rodea. Bobbio en *El Futuro de la Democracia* nos presenta estos dos tipos de ciudadanos de la siguiente manera:

“Entre las diversas distinciones recuerdo aquella entre cultura de los súbditos, es decir, dirigida a los output del sistema, o sea, hacia los beneficios que los electores esperan obtener del sistema político, y la cultura participante, es decir, orientada hacia los input, que es propia de electores que se consideran potencialmente comprometidos con la articulación de la demandas y con la

formación de las decisiones.”¹¹ Es importante mencionar que *el Futuro de la Democracia*, para Bobbio radica en cómo se tomaran las decisiones, lo cual significa que las decisiones colectivas no son tomadas directamente por toda la colectividad sino por quienes el grupo eligió para que lo represente.

Velázquez y González¹², en el libro *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Los autores afirman que la democracia participativa establece una nueva forma de relación entre el Estado y la Sociedad, esto debido a qué nuevos actores entran en el campo público, en la deliberación de los asuntos políticos y en la toma de decisiones.

Teniendo claro cuál es la forma de gobierno en la que mejor se da la participación ciudadana, pasaremos ahora a explorar las definiciones conceptuales y conocer por qué y para qué es útil la participación ciudadana.

El cambio que se originó en Colombia a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política hizo que el Estado se organizara en el contexto político-administrativo, esto permitió el reconocimiento de nuevas formas de asociación de la sociedad civil que exigieron de manera tacita la apertura de nuevos espacios donde los ciudadanos desarrollen plenamente los derechos políticos que la nueva carta magna les confirió. Esta fue la forma en la que nació la participación ciudadana en el país.

La democracia, por medio de la participación ciudadana permite una interacción con el Estado y sus entes administrativos donde se reconoce al ciudadano y a las diferentes formas de asociación como sujetos políticos que opinan y tienen la oportunidad de incidir en la toma de decisiones que mejoren sus condiciones actuales. De esta manera, la participación ciudadana fortalece la democracia participativa ya que sus ciudadanos se involucran en los procesos políticos no solo

¹¹ NORBERTO BOBBIO, *E Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económico 1986.

¹² VELÁSQUEZ C. Fabio Y GONZÁLES R. Esperanza. *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. 2003

de manera electoral, sino que construyen desde las diferentes esferas y fases de lo público.

Fabio Velásquez y Esperanza Gonzales definen la participación ciudadana de la siguiente manera “(...) *la participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas.* ”¹³

Esta definición da importancia a los nuevos grupos organizados que entran a los espacios públicos de toma de decisiones, lo cual a su vez incluye en la agenda pública temas que antes no se tenían en cuenta para discutir, de igual forma el campo de los actores se expande, logrando con esto que los grupos organizados, colectivos ciudadanos, organizaciones sociales y demás se vinculen con el tema público.

Los nuevos grupos organizados entran a los espacios públicos para exigir nuevas demandas, lo cual nos indica que en cuanto más participación ciudadana más demanda tendrá el Estado en requerimientos sociales que este se ve en la obligación de cumplir parcial o totalmente, produciendo una estructura nueva que descentralice los espacios de poder y toma de decisiones.

Velásquez y González desde la teoría Marxista entienden la participación ciudadana como el espacio donde se confronta las fuerzas (clases sociales, actores sociales, grupos sociales) con diferentes grados de cohesión, intereses diferenciados, recursos desiguales y apuestas divergentes sobre los mismos problemas. Es por esta razón que en los espacios de confrontación el disenso es la práctica más importante ya que genera nuevas dinámicas sociales. La participación desde el punto de vista Marxista expuesto por los autores es un

¹³ VELÁSQUEZ C. Fabio Y GONZÁLES R. Esperanza. ¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Fundación Corona. 2003.

conflicto por el poder como centro de la jerarquización de los grupos, organizaciones y demás. Finalmente, Velázquez y Gonzáles definen la participación ciudadana de la siguiente manera.

“(...) 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.”¹⁴

En esta definición, la participación se entiende como un proceso autónomo donde cada grupo social hace una interpretación de la realidad a la que pertenece basada en sus intereses y en busca de lograr mejorar el objetivo que hizo que se generará la unión del grupo social.

Hasta el momento el concepto de participación ciudadana nos lleva a entenderla como una acción donde los individuos se agrupan por diferentes intereses a una causa que busca el beneficio de todos, lo cual los lleva a un acercamiento con el Estado.

Para Nuria Cunill, la participación se distingue entre, participación social, participación comunitaria, participación política y participación ciudadana, cada una definida de la siguiente manera¹⁵:

Participación Social: la que se da cuando el individuo pertenece a una asociación u organización para defender los intereses del grupo que integra.

Participación Comunitaria: ocurre cuando un grupo de individuos se involucra con la acción colectiva, teniendo como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de necesidades de sus integrantes, este tipo de participación es más cercano a un apoyo asistencial y por tanto el principal interlocutor no es el Estado.

Participación Política: sucede cuando los ciudadanos se involucran con las organizaciones formales y mecanismos del sistema político tales como, partidos,

¹⁴ VELÁSQUEZ C. Fabio Y GONZÁLES R. Esperanza. ¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Fundación Corona. 2003.

¹⁵ María Teresa Villareal Martínez, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

parlamentos, ayuntamientos y elecciones. Se media por los mecanismos de la participación política.

Participación Ciudadana: se da cuando los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas teniendo concepciones sobre lo político y entendiendo el espacio público como espacio que pertenece a los ciudadanos. Esta participación pone en contacto directo a los ciudadanos y el Estado.

Por otra parte Alicia Ziccardi, indica que la participación ciudadana puede ser de dos formas, institucionalizada o autónoma. La institucionalizada es la que se encuentra en los marcos legales y normativos, y la autónoma es que se organiza desde la propia sociedad. Para Ziccardi hay tres tipos de participación ciudadana formal, la que otorga legitimidad al gobierno, la que promueve la cultura democrática y la que hace eficaces la decisión y la gestión pública.¹⁶ Los instrumentos formales distinguen entre participación ciudadana individual y participación ciudadana colectiva, entre los individuales se encuentra el referéndum, el plebiscito, los que implican una participación colectiva u organizada, se puede mencionar, la iniciativa ciudadana, los comités y consejos de participación ciudadana y las veedurías ciudadanas.

Por su parte, para Manuel Garratón (1994) la participación ciudadana se puede definir a partir de dos procesos, el primero hace referencia a la participación como “la intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las decisiones y acciones que los afecta a ellos y a su entorno; y por ciudadanía la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades, públicas”

De esta manera podemos entender como la participación ciudadana es el poder e incidencia que tienen o que logran tener de los ciudadanos al frente de un

¹⁶ María Teresa Villareal Martínez, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

determinado objetivo que involucra el mejoramiento de una situación ante el Estado por medio de la gestión de la sociedad civil.

Una definición más acertada por parte de Garretón, se puede encontrar en su libro *La sociedad en que vivi(re)mos* donde nos indica que la participación ciudadana es “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado”¹⁷

Manuel Garretón nos presenta una definición de participación ciudadana activa, donde los grupos organizados y la sociedad civil en general participan de los procesos de tomas de decisiones que afectan directamente su entorno, de igual manera, nos muestra una ciudadanía que hace seguimiento a la ejecución de los procesos de las decisiones tomadas, es decir una ciudadanía que ejerce control social al Estado.

De esta manera, y habiendo explorado las definiciones acerca de participación ciudadana, se puede encontrar que todos los autores expuestos, entienden la participación como un proceso mediante el cual los ciudadanos, movidos por sus intereses, intervienen de manera individual o colectiva para tomar posición en la toma de decisiones frente al Estado, para que este reivindique sus derechos o mejore sus entornos.

Propongo esta la siguiente definición para continuar con el propósito de este trabajo, la participación ciudadana se entenderá como todo tipo de actividades de intervención y contribución que realicen los ciudadanos, de manera individual o colectiva, en los procesos de tomas decisiones en los asuntos públicos (político, social, económico y cultural) del Estado, con el fin de lograr acuerdos que

¹⁷ Garretón, Manuel A. “*La sociedad en que vivi(re)mos*”. LOM Editores. Santiago de Chile, Diciembre 2000

satisfagan las necesidades que la sociedad requiere para la reivindicación de derechos o mejoramiento de su entorno.

¿QUÉ ES POLÍTICA PÚBLICA?

Mucho se ha escuchado últimamente sobre “política pública” como una herramienta que aborda una problemática específica para darle solución. A estas políticas públicas se les puede atribuir la explicación de algún fenómeno social, político, cultural y económico de un momento en una determinada sociedad.

En el libro “Manual de análisis y diseño de políticas públicas”¹⁸ los autores inician la exploración del concepto de política pública indicando que las dificultades para la comprensión del término es que en la práctica del imaginario colectivo del mundo hispano este no existe debido a que la de traducción en español de la palabra “policy” es política, concepto que a su vez es interpretado como “politics” que hace referencia a la disputa por el poder, los autores concluyen que de esta manera se confunde la puja por el poder con lo que hoy se conoce como política pública, que es el arte de saber qué hacer con el poder.

Para los autores del “Manual de análisis y diseño de políticas públicas” la ambigüedad semántica de la palabra se le suma un cruce conceptual que en los años 50 y 60 consideraba las políticas públicas como variables de la actividad política a consecuencia de la puja por el poder. Como conclusión a este tema, los escritores de este manual concluyen que *“A pesar de las diferencias entre las nociones de política pública (policy) y de política entendida como la competencia por el poder político y la acción pública son dos campos que se cruzan y se refuerzan mutuamente”*¹⁹

¹⁸ MATAMOROS, TADLAQUI, ALZATE, DUARTE, LÓPEZ, MARTINEZ Y CALDERON-PEÑA, Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externando de Colombia. Primera Edición, abril 2003

¹⁹ MATAMOROS, TADLAQUI, ALZATE, DUARTE, LÓPEZ, MARTINEZ Y CALDERON-PEÑA, Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externando de Colombia. Primera Edición, abril 2003

Para André-Noel Roth Deubel el interés para analizar el objeto de las políticas públicas es producto del intervencionismo del Estado en muchos aspectos de la vida en la sociedad, independiente de los niveles de desarrollo que este tenga. Para este autor las políticas públicas entendidas como *“programas de acciones, representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales”*²⁰ Para este autor, las políticas públicas conectan al Estado y la Sociedad y es el instrumento por el cual se concretan los objetivos de este, ya que las políticas públicas brindan el marco de acción y los recursos para realizar la transformación social.

Por otra parte, André-Noel Roth en su libro “Políticas Publicas, Formulación, Implementación y Evaluación”²¹ nos presenta una serie de definiciones de las cuales traeré a este texto las que considero más pertinentes.

Para Hecló y Wildavsky (1974;xv) “una política pública (policy) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Mény y Thoenig (1986:8) definen la política pública como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” adicionando tiempo después que esta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública. Para el autor (Dubrick, 1983:12) la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o controversia (issue)-“.

Por su parte, Hogwood (1984:23) escribió que, para que una política pública puede ser considerada como tal “es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos de influencias y de organizaciones gubernamentales”. Muller y Surel (1998:13)

²⁰ André-Noel Roth Deubel, Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. 2003

²¹ André-Noel Roth Deubel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Auroras 2002

consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”.

André-Noel Roth en su libro, nos presenta una definición de política pública de autores colombianos, de la siguiente manera: “conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”²² (Salazar, 1999:50) y “ el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas Velásquez, 1999:57)

Según Roth, las definiciones presentadas por los autores colombianos, son definiciones limitadas porque hacen pensar que las políticas públicas son todo respuestas lo que crea la imagen de un Estado reactivo a eventos exteriores a él. Por lo anterior, el autor expone cuatro elementos centrales para identificar la existencia de una política pública: Implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y procesos. André-Noel, nos recuerda que la acción gubernamental se desarrolla para y por medio de los actores sociales, que son seres humanos los que conciben, deciden, implementan y hacen uso de la política pública.

Finalmente el Doctor André-Noel Roth da una definición sobre política pública, la cual utilizaré como referencia central para este trabajo: “*conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el*

²² André-Noel Roth Deubel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Auroras 2002

*comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*²³

Con esta definición, el autor nos lleva al campo del análisis de las políticas públicas, definiendo que este tiene como objeto de estudio los dispositivos conformados por:

Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos.

Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental

Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

Roth indica que toda política pública debe indicar su campo de acción, es decir, su campo puede ser, económico, social, cultural, etc, lo cual permitirá una distribución de la realidad en diferentes campos, sectores y territorios independientes los unos de otros y a su vez el campo de intervención podrá en sub-territorios y subdivisiones con objetivos específicos, es decir, la política pública de salud se divide en salud mental, salud oral y salud ocupacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se expondrá la comparación de la política pública de participación ciudadana de Envigado y Bogotá.

²³ André-Noel Roth Deubel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Auroras 2002

TABLA 4 COMPARACIÓN PARTICIPACIÓN ENVIGADO Y BOGOTÁ

Política Municipal de Participación Ciudadana Envigado	Pública Distrital de Participación Incidente de Bogotá
Normas internacionales:	
Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21 la participación ciudadana como un derecho fundamental	
Normas Nacionales	
Constitución política de Colombia Plan de Desarrollo del Municipio de Envigado para el periodo de Gobierno 2008-2011 Avancemos con toda Seguridad Acuerdo 024 de 2009 por el cual se actualiza el funcionamiento del Sistema Local de Planeación en el municipio de Envigado definiéndolo como el ordenador y articulador de las diferentes instancias, autoridades e instrumentos de planeación participativa Decreto 367 del 28 de octubre de 2009, el cual reglamenta la implementación y funcionamiento de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana para el Municipio de Envigado.	Constitución Política Ley 489 de 1889,Artículo 32 de la, modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 Acuerdo distrital 257 de 2006 convoca a la Administración Distrital a promover la participación ciudadana Decreto Distrital 539 de 2006 Literal f del artículo 2, funciones de la Secretaria Distrital de Gobierno, liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas encaminadas a garantizar la participación de los habitantes en las decisiones que les afecten y en control social a la gestión pública en el marco del Sistema Distrital de Participación Decreto Distrital 448 de 2007, el cual organiza el Sistema Distrital de

	Participación Ciudadana, y Artículo 11, el/la Alcalde/sa Mayor, definirá los lineamientos y orientaciones para el desarrollo de los procesos de participación en el Distrito Capital y sus localidades
Instituciones colaboradoras	
Convenio interadministrativo entre la Universidad de Antioquia y la Secretaria de Bienestar Social y Comunitario	Consejos Locales de Planeación, Consejo Territorial de Planeación Distrital y Administración Distrital
Definición Participación Ciudadana	
3 Que la participación ciudadana es un proceso social en el que intervienen diversos actores sociales que se constituyen como tales a partir de motivaciones e intereses de clase, grupo, partido, género, colectivas, sociales y comunitarias que pueden ser comunes e incluso antagónicos y que por tal razón, los procesos participativos, no necesariamente conducen al consenso, de ahí que es fundamental manejar la concertación y la negociación para lograr aciertos en la adopción y toma de decisiones por parte de las diversas instituciones y	Entiéndase la participación ciudadana como el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles. Políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad,

<p>organizaciones sociales y comunitarias, en aspectos referidos al desarrollo local, social y educativo, para acceder a la razón de ser de la democracia participativa.</p> <p>4. Que la participación no es un estado fijo, sino más bien un proceso mediante el cual las personas ya sea de forma individual o colectiva ganan más o menos grados o niveles de participación; los cuales pueden ir desde una participación pasiva, donde sólo se es beneficiario, hasta llegar a un proceso de autodesarrollo</p>	<p>incidencia. La participación se realizará sin discriminación por situación de discapacidad, ciclo vital, sexual, política económica, étnica, cultural, o de cualquier otra índole. La connotación ciudadana significa hacer efectivo el derecho a la participación para desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más justa basada en la construcción colectiva de lo público</p>
<p align="center">Principios de la Política Pública Distrital de Participación Incidente</p>	
	<p>Son las reglas y normas de conducta que orientan y soportan el actuar de la Administración y de la ciudadanía para la garantía y el ejercicio del derecho a la participación. Se adoptan como principios de la política pública, los siguientes:</p>

	<p>a) Dignidad Humana: Se refiere al valor fundante y constitutivo del orden jurídico y ético del Estado y sus autoridades mediante el cual se reconoce la necesidad de brindar a los seres humanos, un marco de condiciones materiales y espirituales que les permitan vivir con dignidad.</p>
	<p>b) Equidad: Hace referencia a la reducción de los factores generadores de desigualdades que impiden el ejercicio y disfrute de los derechos.</p>
	<p>c) Diversidad: Consiste en el reconocimiento y promoción de la pluralidad, la heterogeneidad y la singularidad manifiesta en los planos étnicos, cultural, étnico, género, orientación sexual, religiosa y política de la población.</p>
	<p>d) Solidaridad: Es la capacidad de acción articulada entre ciudadanas y ciudadanos, organizaciones e instituciones, en causas que aporten al desarrollo individual y colectivo, privilegiando a quienes se encuentren en desventaja manifiesta frente al ejercicio de sus derechos.</p>

	<p>g) Incidencia: Intervención proactiva en las decisiones que afectan la gestión de las políticas públicas, a través de la cual se consiguen canalizar los aportes de la comunidad y demás actores que contribuyen al enriquecimiento y optimización de los recursos y beneficios para todas y todos en el ejercicio de la construcción colectiva y democrática de las decisiones de política pública.</p>
	<p>h) Corresponsabilidad: Es la capacidad de generar escenarios de discusión y concertación en los que los actores públicos, privados y comunitarios coadyuven al logro de los propósitos comunes y asuman la responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad</p>
	<p>i) Territorialidad: Se relaciona con la obligatoriedad de tener en cuenta la especificidad, las formas diferenciales de habitar, las condiciones geográficas, los lazos y construcciones identitaria como elementos sustantivos de interacción en las diferentes dimensiones espaciales del Distrito Capital</p>

	<p>j) Titularidad y Efectividad de los Derechos: Es reconocer a los ciudadanos y ciudadanas como titulares y sujetos plenos de derechos, donde el Distrito capital adopte las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de éstos y de su restablecimiento cuando hayan sido vulnerados.</p>
	<p>k) Transparencia: Visibilizar el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas y la distribución y ejecución de los recursos destinados a éste.</p>
<p>Identificación de la problemática de participación ciudadana</p>	
<p>La participación ciudadana no está siendo reconocida como derecho fundamental por los actores sociales, como lo son por ejemplo la salud, la vivienda, el trabajo y la recreación, entre otros, y que por tanto las organizaciones sociales y comunitarias del Municipio de Envigado evidencian un desconocimiento con respecto a su rol en lo público y en el escenario ciudadano. 10. Que los factores asociados a esta problemática son: Deficientes niveles de formación ciudadana. No existe unidad de</p>	

<p>criterio conceptual entre las secretarías y los órganos de control frente a lo que significa participación ciudadana. Poca articulación de un lenguaje común a nivel de la administración y de las organizaciones. Falta de renovación social de liderazgos. Falta de incentivos simbólicos de carácter social, económico, cultural y recreativo a las organizaciones e individuos que se destaquen por promover la participación</p>	
<p>Objetivo General</p>	
<p>Mejorar los niveles de articulación y participación de los diferentes actores, entes institucionales, organizaciones sociales y comunitarias del Municipio de Envigado</p>	<p>Participación Incidente. Es Promover, concertar y fortalecer los procesos de construcción democrática de lo público, creando las condiciones que permitan reconocer y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de formulación, decisión, ejecución. Seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial.</p>

Objetivos Específicos	
<p>Construir una perspectiva de participación ciudadana desde el enfoque de derechos como elemento articulador.</p>	<p>a) Fortalecer la cultura democrática que le permita a la ciudadanía producir acuerdos, actuar colectivamente y participar en las decisiones públicas, mediante la materialización cotidiana de los principios democráticos; que incidan efectivamente en la decisión e implementación de las políticas públicas, la asignación de recursos públicos y la concreción de acciones inter y transectoriales, en el marco de programas y proyectos, en un modelo de gestión territorial integral con enfoque de derechos y perspectiva de género.</p>
<p>· Plasmar dentro de los diferentes planes, programas y proyectos de participación ciudadana la connotación de derecho fundamental de la participación ciudadana.</p>	<p>c) Promover y fortalecer las organizaciones y redes sociales, como actores autónomos y representativos, con procesos democráticos internos, mayor capacidad de generar alianzas sociales y formas de gestión, que les facilite el logro de sus objetivos y su incidencia en las decisiones públicas distritales y locales; posibilitando la permanente deliberación ciudadana, la comunicación en redes de organizaciones sociales y mejorar la representación de sus asociados y</p>

	asociadas para satisfacer los intereses y necesidades colectivas.
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer conceptual y metodológicamente a la Escuela de Formación y Participación Ciudadana. 	d) Fortalecer técnica, conceptual metodológica y presupuestamente a las entidades articuladas en la política de participación distrital y local, coordinadas institucionalmente en sus acciones, adoptando estrategias de gestión pública participativa, que además de transformar las relaciones Estado - Ciudadanía, fomente el dialogo asertivo con los/as ciudadanos/as y sus organizaciones
<ul style="list-style-type: none"> Fomentar propuestas educativas que se encaminen hacia el desarrollo de una “cultura en participación ciudadana”. 	e) Adoptar estrategias, procesos y procedimientos de gestión pública participativa de carácter integral y territorial e incluyente, que den respuesta a los problemas de la población teniendo en cuenta su conformación pluriétnica, multicultural, de género y diversa, en forma articulada y concertada con el conjunto de instituciones y formas organizativas, desde la planeación y presupuestación participativa, usando la pedagogía social y la cultura política para el desarrollo de los procesos de deliberación colectiva, ejecución y

	control social por parte de los/as ciudadanos/as y las organizaciones sociales.
<ul style="list-style-type: none"> · Diseñar e implementar las directrices necesarias para construir un lenguaje común entre las secretarías y la ciudadanía alrededor de la participación ciudadana. 	
<ul style="list-style-type: none"> · Brindar a los y las ciudadanas unos reconocimientos mínimos a su labor participativa fortaleciendo así el tejido social y todas las formas de organización ciudadana. 	
<ul style="list-style-type: none"> · Implementar planes, programas y proyectos que estén acordes a las necesidades de los distintos grupos sociales: etarios, ocupacionales, de género, culturales, de orientación sexual y de vulnerabilidad 	
<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer escenarios de participación ciudadana para la gestión del desarrollo en el Municipio de Envigado. 	
<ul style="list-style-type: none"> · Ampliar y cualificar los canales de comunicación para la vinculación de diferentes grupos poblacionales. 	
<ul style="list-style-type: none"> · Impulsar la participación 	

<p>ciudadana a partir de mecanismos alternativos de comunicación y publicitarios.</p>	
<p>· Diseñar programas que promuevan la generación de incentivos que busquen el reconocimiento de liderazgos.</p>	
<p>Promover estrategias que permitan la incorporación de nuevos liderazgos en el ejercicio ciudadano</p>	
<p>Líneas Estratégicas</p>	
<p>Línea Estratégica 1: Formación, educación y capacitación ciudadana (Puntos Principales)</p>	<p>Son el conjunto de acciones, procedimientos y condiciones que debe generar la Administración para garantizar la disponibilidad, acceso, calidad y permanencia al derecho a la participación. Las Entidades Distritales en todos los niveles y sectores ejecutarán las siguientes estrategias, con el propósito de implementar las líneas de Política Pública Distrital de Participación Ciudadana</p>

<p>Creación de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana y consolidación de temáticas claras y comunes para los procesos de formación ciudadana. Además de la implementación de metodologías novedosas, en donde los actores sociales sean partícipes de la configuración de los procesos ciudadanos. Se proponen metodologías como: <i>Aprender haciendo</i> u otras. Procesos de formación ciudadana en los niveles de básica primaria y secundaria de las instituciones educativas públicas y privadas del Municipio se enseñanza de la constitución política y la formación ciudadana. Campañas para masificar una cultura ciudadana</p>	<p>a) Estrategia Deliberativa y de Articulación: Implementar ejercicios de deliberación que articulen la ejecución de la política pública de participación sobre temas estratégicos de ciudad, transversales a todos los sectores y territorios, para lo cual se promoverán procesos de planeación y presupuestación participativa, que propicien respuestas integrales a las realidades territoriales y de sus poblaciones.</p>
<p>Línea estratégica 2 estrategias de motivación para la participación (Puntos Principales)</p>	<p>b) Estrategia de Construcción de Agendas: Crear las condiciones institucionales y sociales necesarias que favorezcan, acompañen y apoyen el ejercicio deliberativo e incidente de los distintos espacios e instancias de participación con el propósito de generar la construcción conjunta de alternativas y/o agendas de intervención para la solución de las problemáticas sociales pertinentes de cada territorio y</p>

	sector social.
<p>Implementación de estrategias comunicativas y reconocimientos en términos académicos, deportivos y culturales, para líderes, organizaciones y juntas que se destaquen por su desempeño en la promoción, divulgación y participación ciudadana. No son incentivos económicos. Configuración de nuevos escenarios de participación ciudadana, especialmente trabajo de redes</p>	<p>c) Estrategia de Presupuestos Participativos: Los sectores y entidades que tienen recursos de inversión territorializables o ejecutables a nivel local, definirán qué programas, proyectos y recursos del presupuesto serán sometidos, por lo menos bienalmente, a ejercicios de presupuestos participativos; en todos los casos, serán ejercicios sobre temas estratégicos articuladores de ciudad, ejecutados integralmente en las localidades, a partir de la lectura de realidades territoriales, con enfoque de derechos. Estos temas podrán ser propuestos por la Comisión Intersectorial de Participación y/o por la ciudadanía, a partir de previos y amplios ejercicios de consulta ciudadana. Lo anterior no excluye los ejercicios particulares de presupuestos participativos de cada entidad.</p>

<p>Línea estrategia 3. Promoción del ejercicio ciudadano a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales (Puntos Principales)</p>	<p>d) Estrategia de Compilación Normativa: Compilar la normatividad distrital que regula las instancias, espacios, formas, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.</p>
<p>Fortalecimiento de las organizaciones y juntas de acción comunal en lo concerniente a la participación ciudadana, a partir de la metodología de redes sociales, promulgando la participación zonal, estimular la creación de nuevas organizaciones. Consolidación y reglamentación del Comité Académico de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana como Comité Intersectorial Impulsor de la Participación Ciudadana, la misión es impulsar, promover y hacer seguimiento de los procesos de participación ciudadana, integrado por representantes de las unidades ejecutoras de la Administración Municipal y por representantes de la ciudadanía, elegidos públicamente</p>	<p>e) Estrategia de Movilización Social: Permite a los diversos actores, organizaciones y redes sociales intervenir en aquellos asuntos de los cuales venían siendo excluidos, situación que requiere de la asistencia técnica y logística en los procesos de formación, información, comunicación y producción social de conocimientos.</p>
<p>Línea 4. Consolidación y actualización de los procesos del Sistema Local de Planeación y del Presupuesto Participativo (Puntos</p>	<p>f) Estrategia Metodológica y Comunicativa: Establecer metodologías pedagógicas y comunicativas para la promoción de</p>

<p>Principales)</p>	<p>una cultura democrática que facilite la participación incidente de la ciudadanía en todos los ciclos de la gestión pública, planeación y presupuestos participativos que se desarrollen en el Distrito Capital</p>
<p>Apuesta al fortalecimiento de veedurías ciudadanas, seguimiento de los procesos de planeación participativa presupuesto participativo. Implementación de mecanismos de control social que garanticen que la administración Municipal haga efectiva la ejecución de las iniciativas propuestas y concertadas con las y los ciudadanos, seguimiento al plan de desarrollo municipal. Realización de la sistematización de la experiencia del Sistema Local de Planeación</p>	<p>g) Estrategia de Investigación: Fortalecer y promover la investigación de la Participación a través del Observatorio Distrital de la Participación y de la Descentralización y demás mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a la participación local y distrital.</p>
<p>Línea estratégica 5: Inclusión de nuevos liderazgos (Puntos Principales)</p>	<p>h) Estrategia de Seguimiento y Evaluación: Construir y desarrollar indicadores, que permitan hacer seguimiento a la incidencia de la participación ciudadana, en cada uno de los procesos de toma de decisiones de política pública que se desarrollen en el nivel local y distrital.</p>

<p>Implementación de planes, programas y proyectos con enfoque diferencial poblacional. Estrategias comunicativas perspectiva incluyente. Fortalecimiento del tejido social a través de acciones de motivación, sensibilización y formulación para la participación. Fortalecimiento y consolidación del programa Fomento del Liderazgo Juvenil desde la escuela para el ejercicio de la ciudadanía activa y la participación en la gestión del desarrollo, a partir de nuevas metodologías y contenidos temáticos asociados a los intereses de la niñez y juventud</p>	<p>i) Estrategia de Divulgación: Producir y garantizar la información necesaria y pertinente para facilitar la participación y el control social de la ciudadanía a las políticas públicas, el Plan de Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Local y el Plan de Ordenamiento Territorial POT.</p>
<p>Línea estratégica 6: Articulación de un lenguaje común para la participación ciudadana. (Puntos Principales)</p>	
<p>Construcción de un lenguaje común en todas las secretarías y organizaciones sociales frente a la participación ciudadana. Acompañamiento desde el Comité Académico de la Escuela de Formación y Participación Ciudadana. Coordinación, demarcación y señalamiento de parte de la Secretaría de Bienestar Social y Comunitario de</p>	

las acciones de participación ciudadana en el Municipio de Envigado	
Línea estratégica 7. Seguimiento, control y evaluación a la Política Pública de Participación Ciudadana (Puntos Principales)	
Consolidación y reglamentación del Comité Académico como comité Intersectorial Impulsor de la participación ciudadana, el cual debe hacer seguimiento de los procesos de participación ciudadana. Configuración de un observatorio y/o sistema de seguimiento de la política pública y de los niveles de participación coordinados por el Comité Intersectorial.	
Líneas de la Política Pública de Participación Incidente.	
	a) Línea 1: Fortalecimiento de la Participación Incidente de la Ciudadanía.
	Impulsar una amplia cultura política para que los miembros de las comunidades se reconozcan como sujetos de derecho, potencializando su ejercicio de ciudadanía, de manera

	<p>autónoma, activa y permanente, participando en la vida política de su barrio, vereda, localidad en Bogotá, desarrollando capacidades de gestión para la exigibilidad de los derechos.</p>
	<p>b) Línea 2: Articulación de Acciones de Participación Ciudadana.</p>
	<p>Fortalecer el Sistema Distrital de Participación, con el fin de garantizar la articulación entre los niveles local y distrital, y la coordinación institucional en el orden intrasectorial y transectorial, cuyas competencias serán transversales a la construcción del proyecto de ciudad.</p>
	<p>c) Línea 3: Fortalecimiento de Redes y Organizaciones Sociales Autónomas</p>
	<p>Promover los mecanismos orientados al impulso y sostenibilidad de las organizaciones, procesos, escenarios e instancias, en búsqueda de generar interlocuciones horizontales con el Estado, a partir de garantizar, dentro de la autonomía de las organizaciones, procesos de movilización social y gestión democrática interna, con énfasis en la permanente comunicación y</p>

	deliberación ciudadana a través de redes y medios modernos y alternativos.
	d) Línea 4: Fortalecimiento Institucional de las Entidades y de la Gestión Pública Participativa.
	Fortalecer Los mecanismos y procedimientos de interacción de las entidades distritales para garantizar la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas. Los sectores y entidades tendrán la responsabilidad de promover y desarrollar los componentes de participación en los ámbitos local y distrital, diseñando e implementando un modelo de gestión pública participativa que centre sus esfuerzos en procesos de producción social de conocimiento, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de la Planeación Participativa, los Presupuestos Participativos y las Agendas Ciudadanas para el desarrollo del territorio.
	e) Línea 5: Fortalecimiento de la Gestión Integral Territorializada para la Garantía de los Derechos.

	<p>Es un proceso de trabajo articulado, corresponsable y transversal entre el conjunto de instituciones y las formas organizativas que hacen presencia en los territorios con el propósito de identificar lecturas conjuntas y compartidas de realidades y necesidades sociales, posibilitando respuestas integrales institucionales y comunitarias; que, además de resolver las demandas ciudadanas, incidan en los determinantes de la calidad de vida de la población</p>
<p>Articulación de la Implementación y Ejecución de la Política Pública de Participación Incidente</p>	
	<p>a) La base de la estructura de la Política Pública Distrital de Participación Ciudadana Incidente es la definida por el Sistema Distrital de Participación.</p>
	<p>b) Los sectores y entidades del orden distrital y local contemplados en el literal c del artículo 7 del presente Decreto, adecuarán la gestión de procesos, procedimientos, programas y proyectos a los objetivos, líneas de política y estrategias establecidas en esta política, definiendo un modelo de gestión pública participativa y una</p>

	<p>estrategia de promoción de la participación coordinados y articulados por la Comisión Intersectorial de Participación Distrital, e implementados a partir de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.</p>
	<p>c) La Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, formulará el Plan de Acción en ésta materia, para el cumplimiento de los objetivos de la Política Pública de Participación</p>
	<p>d) Dentro de los primeros seis meses a la expedición de cada Plan de Desarrollo del Distrito Capital la Comisión Intersectorial de Participación concertará la Agenda para la implementación y desarrollo de la política pública distrital de participación en el marco del Sistema Distrital de Participación con el Espacio Cívico Distrital o la instancia distrital de participación ciudadana que haga sus veces y el Consejo Territorial de Planeación Distrital. Ésta Agenda será implementada por las entidades distritales. En las localidades se hará el mismo ejercicio liderado por el Consejo</p>

	<p>Local de Gobierno con participación de las instancias locales contempladas en el Decreto 448 de 2007 y el Consejo Local de Planeación</p>
	<p>e) Los sectores y entidades del orden distrital y local deberán, en concordancia con la Estrategia de Presupuestos Participativos, adelantar ejercicios de presupuestación participativa con las asignaciones presupuestales de la vigencia, en todo caso, garantizando que su destinación no afecte la ejecución o financiación de gastos recurrentes y las coberturas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital.</p>
	<p>f) El Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal –IDPAC prestará el apoyo que se requiera para la implementación de la Política Pública Distrital de Participación y el Sistema Distrital de Participación Ciudadana para su ética funcionamiento y ejecución.</p>

Dirección, Coordinación, Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Distrital de Participación Incidente	
	La Comisión Intersectorial de Participación (CIP), tendrá la responsabilidad de coordinar y controlar la implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública Distrital de Participación.
Financiación de la Política Pública Distrital de Participación Incidente.	
	Los organismos y entidades de la Administración del Distrito Capital garantizarán, los recursos en el Plan de Desarrollo Distrital, Local y en los planes operativos anuales de inversión, la financiación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Distrito Capital, implementando la articulación y complementariedad de sus presupuestos.

Para la presente investigación es importante realizar una comparación de las políticas públicas de participación ciudadana (PC) del Municipio de Envigado y el Distrito Capital de Bogotá, para lograr de esta manera comprender el ejercicio de creación y diseño de estas iniciativas. Es necesario aclarar que la comparación se realizará desde una perspectiva conceptual y estructural, no se tendrá en cuenta los resultados de la implementación y ejecución de las políticas mencionadas.

En primer lugar ambas políticas difieren en el nombre de la política, ya que para Envigado es Participación Ciudadana, para Bogotá es política de participación Incidente, este término se define en el artículo 3 el cual habla de los principio de la política pública, estableciendo la incidencia como *“Intervención proactiva en las decisiones que afectan la gestión de las políticas públicas, a través de la cual se consiguen canalizar los aportes de la comunidad y demás actores que contribuyen al enriquecimiento y optimización de los recursos y beneficios para todas y todos en el ejercicio de la construcción colectiva y democrática de las decisiones de política pública”*

Es importante resaltar que a pesar que en política de Bogotá se haga esa diferenciación en el título, en el resto del texto se desarrolla ampliamente el concepto de participación ciudadana.

En primer lugar analizaremos como ambas políticas abordan el concepto de participación ciudadana. Para el Municipio de Envigado la participación ciudadana, es un “proceso social”, mientras que para Bogotá esta se entiende “como el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas”, en este sentido se presenta una diferencia en el enfoque en cual se entiende la PC ya que desde la propuesta de Bogotá se hace un énfasis en hacer efectivo un derecho y resalta la incidencia del control social y la identidad ciudadana. Por su parte la propuesta del municipio de Envigado gira en torno a una perspectiva desde el punto de vista práctico, es decir por un lado se plantea una propuesta conceptual desde los derechos ciudadanos, por el otro se evidencia una intensión práctica, comunicativa enfocada al ejercicio de la participación ciudadana.

Es importante resaltar que ambos conceptos retoman la importancia de la participación como un proceso abierto sin discriminación de ningún tipo, donde intervienen diferentes actores sociales y dejan en claro la importancia de la PC en los procesos de construcción de lo público.

Además la propuesta de Bogotá, profundiza la conceptualización proponiendo una serie de principios de la PC, que brindan una mayor profundidad teórica. Por su parte la política pública de Envigado presenta una identificación de las problemáticas de la PC, estableciendo como principal problemática el desconocimiento por parte de los actores sociales de la PC como un derecho fundamental, además de deficientes niveles de formación ciudadana y la falta de un criterio conceptual entre las secretarías y órganos de control, esto se constituye como el hilo conductor de las estrategias de política pública para Envigado. Desde un punto de vista teórico ambos conceptos de PC cumplen con los principios y bases teóricas necesarias.

En cuanto al objetivo general, la política pública de Envigado se plantea “mejorar los niveles de articulación y participación” siendo este un objetivo claro, que se construye a partir de la problemática identificada, por su parte el objetivo general de la política pública de Bogotá es más amplio y se relaciona con la “*construcción democrática de lo público*” y el “*seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial*”.

Los objetivos específicos de ambas políticas, reflejan la intencionalidad de los objetivos generales. Siendo los objetivos específicos de Envigado, mucho más concretos y focalizados, mientras que los de Bogotá

En cuanto a las líneas estratégicas que presentan cada política, se evidencia que ambas políticas públicas, presentan estrategias de consolidación, promoción y fortalecimiento, además de la creación o promoción de herramientas como el Comité Académico como comité intersectorial que impulse la PC, y de la Escuela de Formación y Participación ciudadana, en el caso de Envigado y la creación del Observatorio Distrital de la Participación y de la Descentralización y demás mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a la participación local y distrital en Bogotá. Ambas líneas estratégicas proponen la implementación y

fortalecimiento de presupuestos participativos, además de estrategias de divulgación, seguimiento y promoción.

La política pública de Envigado, hace una clara apuesta a la promoción a partir de la educación y una estrategia comunicativa, mientras que política pública de participación incidente de Bogotá, busca un fortalecimiento institucional de la participación ciudadana.

Adicionalmente Bogotá presenta unos lineamientos de política pública de participación incidente, con lo que busca fortalecer el Sistema Distrital de Participación, y los mecanismos y procedimientos de interacción de las entidades distritales para garantizar la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas, además de promocionar los mecanismos orientados al impulso y sostenibilidad de las organizaciones.

También presenta un artículo enfocado a la articulación de la implementación y ejecución de la política pública de participación incidente, en la cual establece que la base de la estructura de esta política pública, es definida por el Sistema Distrital de Participación, también que en los siguientes 6 meses de la entrada en vigencia del decreto los sectores y entidades de orden distrital y local, deberán adecuarse y definir un modelo de gestión pública participativa y una estrategia de promoción. Además también establece la integración del Plan de Desarrollo del Distrito Capital y la Política pública distrital de participación y regula la implementación de los presupuestos participativos. También reglamenta la dirección, coordinación, seguimiento y evaluación de política pública y la financiación de la misma.

Al analizar la teoría y la estructura de ambas políticas públicas de PC, se puede afirmar que la propuesta de Envigado, realiza una identificación de la problemática y hace una construcción objetiva de las soluciones para la misma a través de sus estrategias, constituyéndose a partir de un enfoque de masificación de las estrategias comunicativas y de educación, con miras a solucionar la problemática identificada. Por su parte la política de Bogotá con su énfasis en la participación

incidente, busca fortalecer el aparato institucional para así lograr una mejor participación ciudadana.

APROXIMACIÓN DE OBJETIVOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Santiago de Cali, ciudad capital del departamento del valle del cauca, ha venido experimentando procesos de participación ciudadana, pero ha sido en este gobierno, encabezado por Rodrigo Guerrero Velazco donde mediante la creación de la Asesoría de Participación ciudadana se han abierto espacios de interacción entre la Administración Municipal y la comunidad.

En el 2012 año en el que se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal para la Ciudad de Cali, la fundación Foro Nacional Por Colombia emite un concepto que incluye mejoras y propuestas para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos de participación ciudadana en Cali.

Basados en la definición conceptual de Fabio Velásquez, quien define la participación ciudadana como “dispositivo democrático que mejora la eficiencia y eficacia de la gestión pública municipal, le abre camino a la transparencia, facilita el diálogo entre administradores sobre su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad”²⁴ La Fundación Foro Nacional Por Colombia, hace un diagnóstico²⁵ sobre la participación ciudadana del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 identificando los siguientes puntos:

CONTROL SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En este punto se la Fundación foro por Colombia recalca que el tema tiene que ver con la respuesta y actitud de las entidades del Estado, y en particular de muchos servidores públicos de las entidades territoriales y locales, por lo anterior recomienda mejorar en Cali:

²⁴ Velásquez F. González E. ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Fundación Corona. 2003.

²⁵ Diagnostico presentado por la Fundación Foro Nacional Por Colombia para la elaboración del Plan de Desarrollo de Cali para lo vigencia 2012 – 2015.

- La falta de formación y capacitación
- La falta de recursos y soportes para el ejercicio de veeduría
- La falta de redes de apoyo y asociación entre las veedurías
- Cooptación de los ejercicios de control social e incidencia de prácticas clientelistas

POLÍTICAS PÚBLICAS

En este tema la fundación identificó las siguientes debilidades:

- Deficiencia en los criterios de convocatorias y elección de los escenarios de participación tales como los Consejos de Cultura, planeación, juventud, entre otros, restringiendo la participación y pluralidad de los mismos.
- Falta de reconocimiento de las características propias de la participación de los grupos étnicos, como insumo primario desde el cual se construyan las políticas, programas y proyectos pertinentes a los interés de la cultura, las costumbres de la comunidad, dando apertura al diálogo la concertación, lo cual supone que los enfoques y las metodologías no sean reducidas a “escenarios de académicos para académicos”.
- La participación de los grupos y organizaciones ha sido un factor decisivo en la definición de lineamientos y propuestas políticas públicas, no obstante se evidencia falta de gestión, claras responsabilidades en los entes públicos y de recursos para darles continuidad a los ejercicios participativos sino a los aspectos sustantivos de las políticas públicas. Cuyo escaso nivel de materialización y desarrollo opera como factor de desmotivación y debilitamiento de la participación de las comunidades y organizaciones.
- Los procesos de participación se debilitan porque responden a coyunturas y se desarrollan en el marco de estrategias a corto plazo, donde la

comunidad es colocada en un papel consultivo poco decisorio, y se abren espacios con el propósito de validar, recoger información que posteriormente no vuelve a los participantes. Denota poco interés de la institucionalidad en promover espacios de participación limitándose solo a requerimientos legales.

- No hay políticas públicas coherentes y sostenidas de organización y participación social, el ámbito local que permitan concatenar la participación, la organización y la acción social de lo local para la transformación y dinamización de los procesos comunitarios y garantizar mayores niveles de cooperación de la comunidad y confianza hacia las autoridades y los programas públicos.
- Los procesos de organización social autónomos, han sido afectados por la incidencia de las dinámicas políticas convencionales, que además han cooptado a algunos líderes sociales, en desmedro de los vínculos y la confianza entre las organizaciones sociales y de esta forma la crisis de la gobernabilidad y el ejercicio democrático de la política, han incidido negativamente en la organización y los procesos participativos.
- La participación en momentos fundamentales para la construcción de las políticas públicas o sus marcos de referencia, como la elaboración de los planes de desarrollo, tiene poca incidencia y eficiencia por el carácter predominante consultivo y formal de los escenarios de discusión.

MECANISMOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Primacía de intereses privados, políticos y/o económicos a través de personas y organizaciones que “suplantán” a las comunidades.

- Muchos de los escenarios de participación que se agencian desde la institucionalidad son de corto alcance porque no logran tener permanencia en el tiempo, un factor que influye es el cambio de los programas, los enfoques y las políticas del gobierno de turno, lo cual produce un bajo impacto de las intervenciones estatales.
- La legislación ambiental, salud, minería, financiera es contraria a los intereses de las comunidades étnicas en lo territorial, cultural, económico, a la identidad y la participación como toma de decisiones y ejercicio de poder local.
- Algunas experiencias de organización y participación (Distrito Especial de Ladera) se desgastan en medio de los procedimientos institucionales y las lógicas de cooptación de los líderes del proceso.
- La falta de estabilidad en los funcionarios de las instituciones que orientan a la comunidad afectan los procesos participativos de la comunidad porque no hay continuidad en la formación de una cultura de la participación (contratos entre marzo y abril, y van hasta el mes de octubre). Los líderes comunitarios sí son estables, generándose una a-sincronía entre Estado y Ciudadanía.

- La capacidad institucional es débil, esto se demuestra en la ineffectividad de las estrategias y la falta de unidad de criterios para promover espacios de participación ciudadana, los cuales no dan respuesta a las problemáticas y demandas de los grupos poblacionales y sectoriales. A esto se agrega a la incapacidad de articular intersectorialmente los programas.
- Existe apatía de la ciudadanía en participar en procesos, sienten desgaste y fragilidad de las dinámicas sociales que fácilmente se dejan cooptar y fracturar con intereses clientelistas. Esto produce una baja participación por ejemplo, se manifiesta que en Cali existen 23 vocales de control de los 235 que deberían legalmente estar establecidos, así mismo se requiere un vocal para cada uno de los servicios domiciliarios.
- En el tema de apertura de espacios de participación, la responsabilidad social de algunas empresas se limita sólo a figurar en fiestas, especialmente de fin de año, considerando que con este tipo de acciones cumplen su responsabilidad social con la comunidad.

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El marco normativo que regula la participación (nacional, departamental, municipal y en comunas/corregimientos) en primer lugar la Ley 152, han determinado un carácter principalmente consultivo con poca eficacia especialmente en el ámbito local y regional.

- La evolución de la normatividad sobre los mecanismos de planeación local no permitió consolidar propiamente un proceso de construcción de planeación y presupuestos participativos, articulados a una perspectiva de ciudad, sino que se convirtió en un ejercicio de negociación de algunos grupos personas en las comunas, debilitando incluso la perspectiva comunitaria local propiamente dicha.
- La forma de constitución de los CTP, en la cual tienen una amplia discrecionalidad las autoridades locales, ha determinado también la pérdida de autonomías por la cooptación que hace la representación partidista y su imposición de la lógica clientelista.
- En los Comités de Planificación de la comuna se producen intervenciones “mediadas” por intereses personales, politiqueros, amenazas y expresiones que no permiten consolidar verdaderas propuestas de comunidad y la articulación de las organizaciones y de los actores de base.
- La información no es vista como un recurso para que la sociedad participe activamente en la toma de decisiones; es tenida como un objeto a controlar que da poder para que unos pocos impongan su posición e influyeran decisiones.
- No existe en Cali normatividad aplicable a presupuestos participativos. Los actores de la sociedad civil desconocen el cómo se aplica el SFTM.

Todas las recomendaciones expuestas fueron realizadas por la Fundación Foro Nacional Por Colombia y Transparencia por Colombia en marzo del 2012, teniendo en cuenta que el municipio de Cali atravesaba una situación fiscal y financiera compleja, así como también se evidenciaba altos niveles de desconfianza hacia la administración municipal.

En aras de acoger las consideraciones presentadas por Foro Nacional por Colombia, la Alcaldía de Cali se dispuso a la tarea de realizar la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana para el municipio. Esta iniciativa actualmente liderada por la Asesoría de Participación Ciudadana y la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. Este equipo ha realizado avances considerables para la construcción de política pública. A continuación, enunciaré el progreso que se ha tenido.

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LA POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPACIÓN?

La política pública de participación ciudadana para Santiago de Cali es una meta del plan de desarrollo (2012-2015) en el numeral 2.7.1 tiene formulado como estrategia el “Programa: Por Cali Participo”, en el cual se encuentra como indicador de producto la formulación de la Política Pública Municipal de Participación Ciudadana.

Acogiendo las definiciones de Fabio Velásquez, la política pública de participación ciudadana, es una herramienta democrática que mejorará la eficiencia y eficacia de los procesos de participación ciudadana con los que actualmente cuenta la Alcaldía de Cali, de esta manera se logrará una comunicación horizontal y más cercana entre la administración y los ciudadanos.

La política pública mejorará la articulación de las 66 instancias de participación ciudadana para concretar las acciones de satisfacción a la comunidad, se evitará la segmentación de responsabilidades entre la administración pública y los ciudadanos. Para realizar el diagnóstico de la participación ciudadana en Cali se consultaron datos primarios de: Encuesta Nacional de Cultura Política, DANE, 2013, Encuesta de Percepción de Cali Cómo Vamos, 2013-2014, Primer y

segundo Sondeo de Opinión acerca de la Participación Ciudadana, Asesoría de Participación Ciudadana.

El trabajo que se ha venido adelantando desde la Asesoría de Participación Ciudadana y la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar para la construcción de la Política Pública de Participación Ciudadana parte del concepto de participación ciudadana establecido en el Proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011, la cual enuncia:

“El derecho y el deber que tienen las personas y las organizaciones civiles, sin distinción alguno, a incidir, a través de diversas acciones, en la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos, cuando les asista interés o puedan resultar afectados por ellas. La participación es un valor inherente al sistema democrático, un fin y un principio fundamental de la convivencia colectiva. Es un derecho inherente a las personas y un deber consagrado en la constitución”

El objetivo de general de la Política Pública construido por el equipo de las dos entidades encargadas del tema, resalta la importancia de generar una política pública que genere una verdadera incidencia del ciudadano en los procesos de tomas de decisiones. El objetivo también hace referencia al mejoramiento en la articulación de las instancias de Participación Ciudadana con las que cuenta la Alcaldía.

A continuación, en el siguiente cuadro, en su lado izquierdo presenta el objetivo general y los objetivos específicos propuestos por la Asesoría de Participación Ciudadana y en el lado derecho la propuesta de la autora.

<p align="center">OBJETIVO GENERAL PARA LA POLÍTICA PÚBLICA</p> <p align="center">Asesoría de Participación Ciudadana</p>	<p align="center">OBJETIVO GENERAL PARA LA POLÍTICA PÚBLICA</p> <p align="center">Propuesta autora</p>
<p>Crear mediante la Política Pública de Participación Ciudadana, los instrumentos, incentivos, mecanismos y espacios necesarios para que los ciudadanos, individual o colectivamente organizados de Santiago de Cali, influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones de la Alcaldía Municipal.</p>	<p>Crear y fortalecer mediante la política pública de participación ciudadana, los instrumentos, incentivos y espacios para que individual o colectivamente los ciudadanos del municipio de Cali puedan incidir en los procesos de toma de decisiones.</p>
<p align="center">OBJETIVOS ESPECÍFICOS PARA LA POLÍTCA PÚBLICA</p> <p align="center">Asesoría de Participación Ciudadana</p>	<p align="center">OBJETIVOS ESPECÍFICOS PARA LA POLÍTCA PÚBLICA</p> <p align="center">Propuesta autora</p>
<p>1. Ser referentes para otras ciudades del país en participación ciudadana, con una Política Pública de Participación Ciudadana innovadora, eficaz e incluyente.</p>	<p>1. Aumentar los niveles de participación ciudadana de jóvenes en el Municipio de Santiago de Cali.</p>
<p>2. Incidir gradualmente en el incremento de los niveles de</p>	<p>2. Promover e incentivar una cultura de participación ciudadana en el Municipio</p>

<p>participación ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali.</p>	<p>de Santiago de Cali.</p>
<p>3. Forjar espacios de interacción a través de las herramientas de participación en línea, que aproximen, visibilicen y transmitan la gestión del gobierno local a la ciudadanía.</p>	<p>3. Institucionalizar escenarios de participación desde la institucionalidad para tengan permanencia en el tiempo y de esta forma mejorar el impacto de las intervenciones estatales.</p>
<p>4. Articular y complementar las instancias de participación ciudadana de la Alcaldía, unificando el lenguaje, enfoques y criterios sobre el concepto de participación ciudadana entre las dependencias de la administración. Reafirmar la connotación de la participación ciudadana como derecho fundamental.</p>	<p>4. Desmitificar los procesos de organización social autónomos, de la incidencia de las dinámicas políticas convencionales, que cooptan líderes sociales y afectan la confianza entre las organizaciones y el ejercicio democrático de la política.</p>
<p>5. Posibilitar a la comunidad de Santiago de Cali elementos que le permitan fortalecer las instancias propias, en lo relativo a las relaciones con el Estado a</p>	<p>5. Institucionalizar la Asesoría de Participación Ciudadana como la entidad encargada de orientar a los procesos participativos interna y externamente. De esta</p>

<p>través de una política definida y clara de Participación ciudadana.</p>	<p>forma lograr continuidad de enfoques y criterios sobre el la participación ciudadana.</p>
<p>6. Fomentar en la ciudadanía de Cali el interés por la deliberación pública en espacios de toma de decisión sobre los asuntos públicos.</p>	<p>6. Implementar un mecanismo de control, seguimiento y evaluación que mida la incidencia de la participación ciudadana en los planes, programas y proyectos que se realicen por parte de la Alcaldía Municipal.</p>
<p>7. Fortalecer los procesos de formación en participación para estimular el auge de una cultura ciudadana que promueva la participación de los caleños.</p>	
<p>8. Crear una red de organizaciones sociales con énfasis en el fortalecimiento de las normas, procedimientos y la cultura de participación ciudadana, que difunda, irradie y extienda sus prácticas y conocimiento a la comunidad caleña.</p>	

CONCLUSIONES GENERALES

Después de haber realizado la exploración de conceptos y comparar la política pública de participación ciudadana de Bogotá y envigado, las reflexiones finales del presente trabajo de grado apuntan a concluir que:

Siendo Colombia un país enmarcado jurídicamente como democrático y participativo que construyéndose como Estado social de derecho vida a lo plasmó en el preámbulo de la Constitución Política y ratificó en su artículo 2º que uno de los fines de este, es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan política, económica, administrativa y culturalmente, debe empezar a dar el valor constitucional que tiene la participación ciudadana de una manera eficiente y eficaz, de manera que se reivindique como un derecho fundamental de los ciudadanos dentro de las prácticas y procesos que adelanta el Estado para el fortalecimiento de la democracia, generando espacios de interacción pública, transparentes e incluyentes.

El comparativo teórico y de estructura de las políticas públicas de participación ciudadana permite concluir que al momento de realizar su formulación es importante realizar un adecuado diagnostico que permita la identificación de la problemática y de esta manera hacer una construcción objetiva de las soluciones a través de sus estrategias, constituyéndose a partir de un enfoque de masificación de las estrategias comunicativas y de educación, que realmente solucione la problemática identificada. De igual manera es importante, que cómo lo plantea la política pública de Bogotá se haga énfasis en la participación incidente para buscar fortalecer el aparato institucional así lograr una mejor participación ciudadana.

Para el caso de Cali, donde la política pública está actualmente en construcción, es pertinente decir que los esfuerzos realizados desde la Asesoría de Participación Ciudadana y la Secretaría de Desarrollo Territorial, si bien demuestran un importante avance para el tema de la participación ciudadana, es importante recordar, que la política pública debe ser realmente participativa, es decir, en su operación se debe incluir estrategias constitucionales que legalmente sean diseñadas para permitir a los ciudadanos participar en el debate previo a la toma de decisiones por parte de la entidad administrativa pública, el ciudadano caleño debe pasar de ser un sujeto al cual solo se le socializa las decisiones ya tomadas para ser un ciudadano activo en su comunidad.

Siguiendo con las recomendaciones presentadas por la Fundación Foro Nacional por Colombia en el tema de participación ciudadana, para el plan de desarrollo “CaliDa 2012 -2015” es importante considerar el esfuerzo que tendrá que realizar las entidades encargadas del tema, para implementar herramientas que despoliticen y dinamicen la participación ciudadana en la ciudad. De esta manera se podrá generar un cambio que desplace la captación de liderazgos por prácticas clientelistas.

Finalmente, la participación ciudadana en Colombia tiene retos importante para dar el paso a una verdadera participación, una que logre incidencia y control en los procesos de las administraciones públicas y de importancia a los movimientos y los grupos ciudadanos que realmente representen interés generales; la educación debe ser una de las bases para el fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana, ya que solo a partir de ellos es posible construir espacios adecuados de participación y representación con miras a tener una democracia crítica, reflexiva y participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- André-Noel Roth Deubel, Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. 2003
- André-Noel Roth Deubel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Auroras 2002
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Congreso de la República de Colombia. Artículo 1. Santa Fe de Bogotá 1991.
- GACETA DEL CONGRESO. Cámara de Representantes – Informe de Conciliación. Santa fe de Bogotá 2012.
- Garretón, Manuel A. “La sociedad en que vivi(re)mos”. LOM Editores. Santiago de Chile, Diciembre 2000
- Ginneth Esmeralda Narvárez Jaimes, La Guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989). Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Historia. Universidad Nacional de Colombia.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, Ley Estatutaria de Participación. Boletín 203. Santa Fe de Bogotá 2012. Disponible en http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203.
- María Teresa Villareal Martínez, PARTICIPACIÓN CIUDADA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
- MATAMOROS, TADLAQUI, ALZATE, DUARTE, LÓPEZ, MARTINEZ Y CALDERON-PEÑA, Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externando de Colombia. Primera Edición, abril 2003.
- NORBERTO BOBBIO, E Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económico 1986.
- VELÁSQUEZ C. Fabio Y GONZÁLES R. Esperanza. ¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Fundación Corona. 2003.