

La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática

FABIO E. VELÁSQUEZ C. Y ESPERANZA GONZÁLEZ R.

El gobierno colombiano aceptó en 2010 consultar a sectores de la sociedad civil sobre el contenido de una nueva Ley de Participación. Así comenzó un diálogo entre la ciudadanía, el gobierno y el Congreso de la República, cuyo resultado fue la formulación de un proyecto de ley, aprobado en junio de 2012. ¿Cuál fue el papel de la sociedad civil en el proceso? ¿Podemos hablar de esta experiencia como un proceso de gobernanza participativa? Este artículo presenta un recuento del diálogo entre el Estado y la sociedad civil, muestra la evolución del proyecto y examina el alcance de la participación a partir de los conceptos de gobernanza y participación ciudadana. Se analiza el alcance de esta última por medio del del concepto de *cubo democrático*, propuesto por Archon Fung.

PALABRAS CLAVE: democracia, gobernanza, participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil, deliberación, diseños institucionales, incidencia política

The Reform of the Law of Participation in Colombia. An Experience of Democratic Governance

The Colombian government agreed in 2010 to consult civil society about the content of a new law of citizen participation. Thus began a dialogue between the public, the government and the Congress, which resulted in the formulation of a bill, passed in June 2012. What was the role of civil society in the process? Can we talk about this experience as a process of participatory governance? This article presents an account of the events that framed the dialogue between the State and civil society, shows the evolution of the project and examine the scope of the participation from the concepts of governance and citizen participation. We analyze the scope of the latter through the concept of *democratic cube* proposed by Archon Fung.

KEYWORDS: democracy, governance, citizen participation, civil society organizations, deliberation, institutional designs, advocacy

FABIO E. VELÁSQUEZ C.

Fundación Foro Nacional por Colombia,
Bogotá, Colombia
fevelasquez@foro.org.co

ESPERANZA GONZÁLEZ R.

Fundación Foro Nacional por Colombia,
Bogotá, Colombia
Egonzalez@foro.org.co

Introducción

A finales de 2010, el gobierno colombiano acogió la propuesta del Foro Nacional por Colombia¹ de reformar la Ley Estatutaria de Participación —Ley 134 de 1994— con el fin de crear reglas de juego más adecuadas para el ejercicio de la participación ciudadana² y contribuir a la solución de problemas que han dificultado su materialización en los últimos años.³ Se abrió así un diálogo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (osc) para acordar los contenidos de la nueva ley. En un comienzo hubo diferencias sustanciales de puntos de vista entre las partes. Sin embargo, poco a poco se construyeron acuerdos sobre el contenido de la ley, reflejados en el articulado final. ¿Qué factores facilitaron la convergencia progresiva de criterios y opiniones? ¿Cómo evolucionó el diálogo entre el Ministerio del Interior, los congresistas involucrados y las osc? ¿Esta experiencia es un ejercicio de participación ciudadana y de fortalecimiento de la democracia

1 Entidad sin ánimo de lucro, creada en 1982, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Colombia. Realiza tareas de investigación, acompañamiento a organizaciones y redes sociales, formación de líderes, asesoría a entidades gubernamentales, campañas de pedagogía electoral y generación de opinión pública.

2 Hablamos de participación ciudadana para referirnos a las formas de acción individual o colectiva por medio de las cuales individuos o grupos, en función de sus respectivos intereses —de clase, de género, de generación, étnicas, etc.—, intervienen en el escenario público, directamente o con sus representantes, con la finalidad de obtener bienes y servicios específicos —materiales o simbólicos—, o de incidir en las decisiones públicas relacionadas con su distribución —políticas públicas— (Velásquez y González, 2003).

3 Desde mediados de la década de 1980 se instituyeron algunos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local. A lo largo de las dos décadas siguientes el Congreso de la República reglamentó una gran cantidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana para incidir en las decisiones públicas. Entre esos desarrollos legislativos se encuentra la Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana (Velásquez y González, 2003; 2006; Velásquez, 2011).

participativa en Colombia? Para responder estas preguntas, el artículo se estructura en tres partes: en la primera se describen los hitos más importantes de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales; la segunda se centra en el análisis de la evolución del proyecto de ley, para mostrar el trayecto formativo de la norma, y la última presenta conclusiones sobre esta experiencia de construcción de acuerdos.

El proceso

El acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Foro Nacional por Colombia dio el banderazo de salida para adelantar una consulta ciudadana en 13 ciudades del país.⁴ Se instaló una mesa de trabajo en cada una para discutir dos temas: un diagnóstico de la participación con énfasis en el marco normativo e institucional, y propuestas sobre los contenidos de la ley. Las mesas fueron abiertas: participaron estudiantes, académicos, miembros de organizaciones sociales y comunitarias, integrantes de instancias de participación ciudadana, servidores públicos del orden nacional, departamental y municipal, representantes de gremios empresariales, de partidos políticos y de agencias de cooperación internacional. Cada mesa produjo un documento en el cual se consignaron los resultados del trabajo en términos de diagnóstico y propuestas.

En junio de 2011, con la ayuda de un equipo de abogados, las organizaciones coordinadoras del trabajo de la Mesa de Bogotá⁵ redactaron y entregaron al Ministerio del Interior el proyecto 1 de ley y el documento correspondiente de exposición de motivos, con base en los resultados de la consulta en las 13 ciudades. En agosto, el Ministerio produjo el proyecto 2, en el que eliminó varios temas propuestos por las mesas de trabajo: planeación y presupuesto participativo, rendición de cuentas, Sistema Nacional de Participación, Consejo Nacional y consejos de participación y algunos instrumentos

de fortalecimiento de las organizaciones sociales. El proyecto del Ministerio introducía algunas novedades, como los mecanismos de participación en las corporaciones de representación política.

Las OSC reaccionaron. Señalaron que el Ministerio desconocía en buena medida las propuestas de las mesas y no respondía a los problemas de la participación ciudadana en el país. El Ministerio reabrió el diálogo con las OSC. El resultado fue que el viceministro propuso dirimir los desacuerdos en el Congreso de la República⁶ y seguir trabajando con los congresistas para mejorar el proyecto de ley. El 3 de noviembre de 2011 el ministro del Interior radicó en la Secretaría de la Cámara de Representantes el proyecto de ley “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas” —proyecto 3—. Éste introdujo elementos propuestos por las OSC, entre ellos el Consejo Nacional de Participación, la rendición de cuentas y algunos principios del proyecto 1.

El Ministerio también consideró otros temas, como regulación del cabildeo; auditorías visibles; control ciudadano a la contratación pública; visibilidad de la información pública; derechos y

4 Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Pasto, Popayán, Quibdó, Sincelejo, Arauca, Villavicencio y Yopal.

5 Foro Nacional por Colombia —entidad coordinadora—, Fundación Social, Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Transparencia por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía.

6 La propuesta no era, por supuesto, ingenua. Por el contrario, era altamente funcional para los intereses del gobierno, pues el presidente Santos logró aglutinar alrededor de su gobierno una amplia coalición de partidos, que facilitaría el trámite de los proyectos de ley en el Congreso. Plantear que las diferencias entre el Ministerio del Interior y las OSC deberían ser dirimidas por un tercero, el Congreso de la República, no era otra cosa que reafirmar como vencedoras las posturas del gobierno nacional.



RICARDO RAMÍREZ ARRIOLA ▶ Distrito Federal, México, 2014.

responsabilidades ciudadanas; deberes de las autoridades públicas en la materia; alianzas para la prosperidad, y dispositivos para la construcción de acuerdos entre el gobierno, las empresas y las comunidades locales en zonas de explotación de recursos naturales no renovables. Aquí comenzó su intervención un nuevo actor: el Congreso de la República, en particular, el equipo de siete ponentes de la Cámara de Representantes encargados de aprobar el proyecto en un primer debate.

La Cámara de Representantes empezó la discusión a sabiendas de que tenía poco tiempo para analizarlo, antes de que terminara la legislatura en diciembre de 2011.⁷ Por solicitud de las OSC, la Comisión Primera de la Cámara organizó una audiencia pública el 25 de noviembre de 2011, en la que intervinieron miembros del gobierno nacional, del Congreso y de la Alcaldía de Bogotá, representantes

de partidos políticos y de organizaciones no gubernamentales (ONG). La ponencia para el primer debate, aprobada por la Comisión Primera de la Cámara, recogió de manera parcial las intervenciones de estas personas y propuso pocas modificaciones respecto al proyecto 4 del gobierno.

A finales de enero de 2012, el viceministro para la Participación convocó a varios sectores a una reunión para programar la discusión del proyecto aprobado en el primer debate en la Cámara. Se realizaron cinco talleres, en los que las OSC insistieron en propuestas como la creación de los sistemas de

7 Si el proyecto no es aprobado en el primer debate, queda archivado y el Congreso no puede continuar el trámite. De ahí la urgencia de aprobarlo antes de que terminara el periodo legislativo.

participación, los topes mínimos de financiación de la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil. El Ministerio del Interior incluyó algunas de esas propuestas en el proyecto presentado a segundo debate a la Cámara —proyecto 5—, aprobado en marzo de 2012 y enviado al Senado para su estudio.

El proyecto fue discutido por la Comisión Primera —proyecto 6— y después por la plenaria del Senado. Las OSC tuvieron intercambios con el cuerpo de ponentes y con algunos senadores de la Comisión encargada de discutir el proyecto. Por su parte, el Ministerio del Interior mantuvo un contacto permanente con los congresistas para mejorar la propuesta, que tuvo tres versiones —proyectos 7 a 9— antes de ser aprobada por el Senado en junio de 2012 y conciliada por las dos Cámaras —proyecto 11—. Este último pasó a revisión de la Corte Constitucional.⁸

La evolución del proyecto

El proyecto fue muy dinámico en sus contenidos, lo que se evidenció en las 11 versiones. A continuación se examinan algunos temas que constituyeron la columna vertebral de la discusión.

EL ALCANCE DE LA NUEVA LEY

La consulta en las 13 ciudades se realizó bajo el supuesto de que la nueva ley derogaría la 134 de 1994 y definiría un nuevo marco de referencia para la participación. Así quedó planteado en el proyecto 1. Ese supuesto fue rechazado por el Ministerio del Interior. En su opinión, la ley era una más, de manera que no era necesario derogar la 134 ni otras conexas, sino aquellos aspectos de otras normas que fueran contrarias a los contenidos de la nueva ley. Las OSC argumentaron que la idea no era acumular una ley más en el extenso repertorio normativo de

la participación en Colombia, sino crear un nuevo marco legal de la participación ciudadana que permitiera una revisión a fondo de las normas vigentes. Además, señalaron que tener dos leyes referidas a los mecanismos de participación directa sería inconveniente, pues daría lugar a debates sobre la interpretación de cuál de esas normas regiría en un caso concreto, lo que generaría mares de confusión entre los ciudadanos y un inoficioso debate entre los juristas. El punto de vista del gobierno fue acogido por el Congreso, que no quiso derogar la Ley 134, por lo que esta discusión será dirimida en última instancia por la Corte Constitucional.

LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA

Desde el principio hubo un acuerdo con el Ministerio en torno a la necesidad de revisar los mecanismos de participación directa —referendo, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato, etc.—, pues la ciudadanía los había subutilizado por el desconocimiento de los mecanismos, la apatía frente a lo público y los requisitos impuestos por la Constitución y la Ley 134 para su uso.⁹ El Ministerio del Interior acogió literalmente en su primer articulado —proyecto 2— la propuesta presentada por las OSC, la cual reorganiza el texto en función de los procedimientos y no de cada uno de los mecanismos. El proyecto 1 ampliaba el plazo para dar comienzo a la revocatoria del mandato de 12 a 18

⁸ Por tratarse de una ley estatutaria que reglamenta un derecho fundamental, el proyecto tiene revisión automática por la Corte.

⁹ Un estudio de la Misión de Observación Electoral (MOE, 2012) muestra efectivamente que, salvo la revocatoria del mandato, los demás mecanismos han sido empleados de manera excepcional por la ciudadanía. En el caso de la revocatoria del mandato, ninguna de las iniciativas había culminado con éxito, es decir, con la revocación del mandato de alcaldes o gobernadores.

meses y flexibilizaba algunos porcentajes requeridos para validar el resultado obtenido en cada caso. Posteriormente, el Ministerio introdujo elementos adicionales, por ejemplo, la regulación del cabildeo —proyecto 3—, aprobados en el primer debate en la Cámara de Representantes.

Cuando se retomó la discusión en enero de 2012 surgieron nuevos temas y tres se tornaron relevantes. Primero, la necesidad de incluir en la norma la definición de cada mecanismo. Esas definiciones habían sido parte del proyecto 1 y fueron ratificadas por algunos congresistas que intervinieron en la mesa de discusión. El gobierno opinaba que las definiciones introducían “ruido” a la ley y por lo tanto no era conveniente incluirlas en el artículo ni enunciar principios. En la versión final las definiciones fueron suprimidas. El segundo tema fue la relación entre participación y representación. La Ley 134 mantiene una preeminencia de la segunda. Por ejemplo, cuando una iniciativa legislativa ciudadana es radicada en el Congreso y la mayoría de los congresistas no la considera pertinente, puede cambiar su contenido o archivarla. Esto refleja un poder del cuerpo legislativo que decide de manera autónoma temas de iniciativa popular, sin que los promotores de ésta puedan revertir la decisión. Las OSC propusieron introducir mecanismos en la ley para que las iniciativas ciudadanas fueran respetadas, por ejemplo, la intervención de un tercero —alguna de las Cortes— para arbitrar el desacuerdo y tomar una decisión sobre la iniciativa. Ni el gobierno ni los congresistas acogieron esa propuesta. Incluso la distinción entre mecanismos de origen ciudadano y estatal, considerada en una de las versiones, fue suprimida en el texto aprobado. La tercera idea era flexibilizar los requisitos exigidos por la ley para el uso de los mecanismos de participación directa para estimular su uso, en especial en la revocatoria del mandato y las iniciativas legislativas de origen popular. En un principio, el gobierno nacional y los congresistas aceptaron las modificaciones sugeridas

en el proyecto 1 y las que resultaron de la discusión posterior. Sin embargo, algunos senadores se opusieron a la flexibilización, por lo que los cambios fueron poco significativos.

LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La Ley Orgánica de Planeación —Ley 152 de 1994— había recibido críticas de diversos sectores, en especial de los consejeros de Planeación, autoridades municipales y departamentales, expertos en el tema, servidores públicos y académicos. Las críticas se referían a los tiempos demasiado cortos para la formulación de los planes de desarrollo, el carácter consultivo de los Consejos de Planeación,¹⁰ la poca importancia que la mayoría de las autoridades daba a los procesos de participación en la planeación, la ausencia de instrumentos para el seguimiento de los planes de desarrollo y la desarticulación entre los instrumentos de planeación.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Planeación, creado por la Constitución Nacional, nunca fue reglamentado, por lo que no tenía existencia jurídica, interlocutores gubernamentales, recursos ni capacidad de actuación pública. El sistema existe como cuerpo y tiene una junta directiva no reconocida legalmente por las autoridades. Reglamentar el Sistema por medio de la ley le permitiría ocupar un lugar en los procesos de planeación en el país. Un tercer factor que dio relevancia a esta discusión fue la multiplicación de experiencias de presupuesto participativo en todo el país, con resultados positivos en Medellín y Pasto, entre las más conocidas, pero también en municipios de tamaño pequeño e intermedio. La articulación entre planeación y

10 Los Consejos de Planeación son la instancia de participación de la ciudadanía en la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo.



RICARDO RAMÍREZ ARRIOLA ▶ Distrito Federal, México, 2014.

presupuestos participativos ha sido más el fruto de la voluntad de algunos gobernantes que de una reglamentación que establezca sus vínculos. La nueva ley era una oportunidad para generar incentivos a los ejercicios de presupuesto participativo.

El proyecto 1 incluyó un capítulo que ratificaba el derecho ciudadano a participar en la planeación y generaba incentivos para multiplicar experiencias de presupuesto participativo. En principio, el gobierno nacional rechazó esta propuesta con los argumentos de que una ley estatutaria —la de participación— no podía modificar una ley orgánica —la de planeación—, y que cualquier reforma a la legislación sobre planeación debía hacerse mediante una modificación de la Ley 152 de 1994. En consecuencia, el clamor de los sectores interesados en un nuevo marco normativo para la planeación quedó aplazado

hasta nueva orden. No obstante, en la discusión final del proyecto en el Senado se incluyeron algunas referencias al Sistema Nacional de Planeación y varios artículos sobre el presupuesto participativo.¹¹ Lo que en un comienzo fue un desacuerdo de fondo, terminó en un acuerdo parcial.

EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El control social es una de las modalidades más difundidas de participación ciudadana. Las OSC partieron de la presunción de que el control social y la rendición de cuentas constituyen dos caras de una misma moneda y por lo tanto deben constituir un solo cuerpo en la ley de participación. La discusión introdujo dos innovaciones en la sociedad civil: la diversidad de modalidades de vigilancia ciudadana de la gestión pública y la propuesta de constituir el Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público, como una forma de articular esas modalidades, incluida la variopinta gama de actores, instrumentos y procedimientos involucrados. Ese sistema debería formar parte, con el Sistema Nacional de Planeación, del Sistema Nacional de Participación. Así se establecería un vínculo orgánico entre planeación, control social y participación ciudadana.

El gobierno acogió parcialmente estas propuestas. No incluyó en su proyecto inicial la rendición de cuentas. En cuanto al control social, aceptó el enfoque general propuesto por las OSC, aunque suprimió algunos aspectos que, a juicio de las mesas de participación, eran importantes: la obligación del Estado de fomentar el ejercicio del control social, la

11 Uno de ellos ha sido objeto de polémica, pues somete las decisiones de los presupuestos participativos al aval de los Consejos de Planeación, lo que se opone al sentido mismo de los presupuestos participativos como escenarios abiertos y autónomos de participación ciudadana en la asignación de recursos.

definición de indicadores en los planes de desarrollo que faciliten la vigilancia ciudadana sobre las metas de los planes, la obligación de las autoridades de incorporar a su gestión las propuestas de la sociedad civil, o en su defecto, explicar las razones por las cuales esas propuestas no eran tenidas en cuenta, la creación del Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público, y por último, la creación de la Red de Apoyo y del Consejo Nacional de Apoyo al Control Social y el Cuidado de lo Público.

El proyecto del gobierno nacional presentado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes eliminó otros contenidos del proyecto 1: la definición de control social, los principios del control social y el artículo sobre los aspectos que pueden ser objeto de control social. A cambio, el gobierno nacional introdujo cuatro temas, dos de ellos nuevos:

- a) Un capítulo sobre rendición de cuentas de los alcaldes, gobernadores, concejales y diputados; de los concejos municipales y las asambleas departamentales y de las instancias de participación ciudadana.
- b) Un capítulo sobre participación de los ciudadanos en las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República, que introduce nuevas figuras como la participación ciudadana en aspectos normativos y en el estudio de proyectos; la sesión abierta; las propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y las sesiones de las comunidades educativas.¹² Se introdujeron, además, la denuncia, la querrela y la queja ciudadana como formas de participación.
- c) Un capítulo sobre control ciudadano de la contratación pública mediante auditorías visibles. Contempla aspectos como la información sobre el contrato para el grupo de auditoría visible, la veeduría o comité de vigilancia ciudadana, la obligación del contratista de informar permanentemente, la documentación de

la auditoría visible, la realización de la auditoría y los informes.

- d) La visibilidad de la información pública en medios electrónicos, en especial de las páginas web de las entidades del Estado.

Había una gran distancia entre las posturas de las OSC y las del gobierno nacional. Las primeras propusieron entender el control social como un derecho ciudadano y como una forma de participación en la gestión pública. El gobierno nacional, por el contrario, puso el acento en lógicas institucionales —rendición de cuentas, visibilidad de la información, contratación— y limitó el tema del control social a la contratación con una sola modalidad —las auditorías visibles— y a la participación en las corporaciones públicas, proceso que obedece a lógicas diferentes, basadas esencialmente en la iniciativa individual.

La Cámara de Representantes discutió dicha propuesta del gobierno y realizó modificaciones importantes en el articulado del proyecto 1. Recuperó la definición de control social y aspectos como el objeto, el alcance, las modalidades, los principios, los objetivos y los aspectos de la gestión pública que pueden ser objeto de control social. Mantuvo el capítulo sobre rendición de cuentas propuesto por el Ministerio del Interior, así como el de participación de los ciudadanos en las corporaciones públicas de elección popular. Éste fue el punto de partida para la discusión llevada a cabo a comienzos de 2012. En ella, el Departamento Nacional de Planeación propuso un nuevo conjunto de artículos sobre rendición de cuentas, afín al documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) sobre el tema, expedido en 2010. Los artículos propuestos introdujeron nuevos elementos, entre los que destaca la rendición de cuentas como proceso interactivo entre las autoridades públicas y

12 Estas sesiones no tienen ningún desarrollo en el articulado.

la ciudadanía; el enunciado de principios de la rendición de cuentas; la obligación de las autoridades estatales ejecutiva y legislativa, y de las instancias de participación de rendir cuentas periódicamente; la obligación para todos de contar con una estrategia de rendición de cuentas; la producción de un manual único de rendición de cuentas, y la realización de audiencias públicas participativas. El proyecto 5, presentado a segundo debate en la Cámara de Representantes, recogió la mayor parte de estas inquietudes, las cuales quedaron consignadas en el proyecto 6, aprobado en el segundo debate.

LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN

Durante dos décadas, el Congreso de la República expidió más de 50 leyes que crearon espacios de participación ciudadana en la gestión pública, en particular en el nivel municipal (Velásquez y González, 2003; Foro, 2011). Esta sobreoferta institucional produjo un doble fenómeno: primero, una fragmentación de la agencia social, pues cada espacio creaba su propio actor —los jóvenes, los desplazados, las mujeres, la población con discapacidad, etc.—, lo que propició a la larga una modalidad de relación neocorporativa de cada sector con el Estado. Por otro lado, efectos perversos en el ejercicio del liderazgo, como la polimembresía —una misma persona perteneciente a varios espacios de participación—, la burocratización de los espacios participativos, una brecha creciente entre los líderes y sus bases, la cooptación de los líderes por el aparato estatal, las tensiones entre liderazgos antiguos y nuevos, y el predominio de intereses particulares en el uso de las instancias (Velásquez y González, 2003; 2009; Foro, 2011).

Era urgente, por lo tanto, incluir en la nueva ley dispositivos para articular los espacios de participación y enfrentar los déficits de liderazgo democrático. Las OSC propusieron la creación del Sistema

Nacional de Participación, que articulaba de manera vertical los sistemas municipales, distritales y departamentales; de manera horizontal los espacios de participación y los actores existentes en un determinado nivel —municipal, distrital, departamental y nacional—, y de manera funcional, los tipos de participación relacionados con el ciclo de la gestión pública —planeación y presupuestos participativos, formulación de políticas y control social—.

El elemento más novedoso propuesto por las OSC fue la creación de “espacios de encuentro”, concebidos como escenarios de interacción entre autoridades, miembros de las instancias de participación y ciudadanía en general para tratar temas clave del país y los territorios: la planeación del desarrollo, la inclusión social, la concertación de políticas de reconciliación, seguridad y convivencia, y la diversidad sociocultural. De estos espacios saldrían acuerdos para el diseño de políticas públicas en cada campo.

El Sistema tenía a la cabeza un Consejo de Participación, órgano mixto conformado por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargado de diseñar la política de participación, asignar fondos para su financiamiento y hacer seguimiento a la política. Tanto en el nivel nacional como departamental y municipal, los Consejos de Participación deberían organizar un encuentro anual de participación ciudadana, en el que se discutirían los grandes temas del país o de las regiones y municipios, y se delinearían contenidos de política pública hacia el futuro.

Desde un inicio el Ministerio del Interior estuvo en desacuerdo con la creación del Sistema y de los Consejos de Participación. Argumentaba que era un aparato pesado que podría generar una carga administrativa y financiera que probablemente motivaría un veto por parte del Ministerio de Hacienda. Además, asignar a los Consejos la función rectora de la política pública podría llevar a una relación neocorporativa entre las organizaciones sociales y el Estado, y en el peor de los casos, al cogobierno. Con esos argumentos, decidió no incluir en el proyecto 2

ningún artículo referido al Sistema Nacional de Participación. Tampoco lo incluyó en el proyecto que radicó en la Cámara de Representantes, pero aceptó incorporar la creación del Consejo Nacional de Participación como órgano de consulta del Ministerio del Interior. También integró un artículo en el que se le entregaba la responsabilidad de promover la participación a las secretarías de gobierno. Aceptó, sin embargo, la composición del Consejo Nacional de Participación, propuesta en el proyecto 1. La Cámara de Representantes aprobó en esos términos el proyecto presentado por el Ministerio del Interior.

En las sesiones de debate de febrero y marzo de 2012 se trató de nuevo el tema. Foro Nacional por Colombia señaló que si la ley no incluía ése u otro dispositivo para articular las instancias de participación, la tarea quedaría incompleta. Propuso, además, que se crearan sistemas municipales de manera obligatoria en los municipios de categoría especial, 1 y 2, y de manera potestativa en los restantes. Lo mismo podría aplicarse en el caso de los departamentos. Insistió, finalmente, en la necesidad de crear el Sistema Nacional de Participación para que hubiese un elemento que permitiera coherencia en la actuación del Estado y de la sociedad civil, y un punto de referencia para los actores de la participación.

El proyecto 5 presentado a segundo debate de la Cámara de Representantes acogió algunas de esas propuestas. Aunque el Consejo Nacional de Participación fue “adelgazado” mediante la supresión de la mayoría de los representantes del gobierno y de un buen número de representantes de la sociedad civil, se incluyó como una de sus funciones la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación “como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana”, que “estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los

Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana” —texto propuesto en el proyecto 1—. Se incluyó también la creación de los consejos departamentales, distritales y municipales en los municipios de primera categoría, no se aceptó en los de segunda.

La Cámara de Representantes acogió los términos propuestos por el Ministerio y añadió nuevos integrantes al Consejo: uno de los gremios económicos, uno de los gremios sindicales, uno del gremio campesino, uno de los grupos étnicos, una representante de las mujeres y otro de los jóvenes. Posteriormente, el Senado incluyó representantes de otros sectores de la sociedad civil, entre ellos uno de las veedurías ciudadanas. Así, el texto final se acercó a la propuesta contenida en el proyecto 1.

NUEVOS TEMAS INTRODUCIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL

El gobierno y los congresistas incluyeron otros dispositivos en la ley, que no aparecían en el proyecto de las OSC. Esos temas fueron objeto del debate con las organizaciones de la sociedad civil. Entre los más relevantes, cabe mencionar:

- a) La participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y en el Congreso de la República, por medio de mecanismos como las propuestas normativas, la participación en el estudio de proyectos, las sesiones abiertas y las propuestas de control político. Estos mecanismos fueron avalados por las OSC con dos observaciones: primero, propician la acción individual antes que la colectiva; segundo, un mecanismo como el de propuestas ciudadanas en aspectos normativos es muy similar al de iniciativa popular legislativa, lo que podría eventualmente generar confusión en la ciudadanía.

- b) La definición de deberes y derechos de los ciudadanos y de las autoridades públicas en materia de participación ciudadana, aspecto avalado por las OSC.
- c) Las alianzas para la prosperidad, mecanismo de concertación en el territorio entre el gobierno, las comunidades locales y las empresas de explotación de minas e hidrocarburos para un manejo adecuado de los recursos naturales. Esta propuesta no fue respaldada por las OSC por dos razones: primero, porque la denominación del dispositivo corresponde a un eslogan del gobierno actual, lo que resulta inapropiado en una ley; segundo, existen otros mecanismos para realizar ese tipo de concertación, lo que contradice el principio de economía de espacios que inspiró la discusión. A pesar de esto, la propuesta fue aprobada por el Congreso y quedó en el texto final de la ley.
- d) Creación de oficinas de participación ciudadana en los departamentos que tengan más de un millón de habitantes, en los municipios de categoría especial y en las administraciones distritales. Esto no aparece en el proyecto aprobado.
- e) Control fiscal mediante auditorías articuladas. La Contraloría General de la República comentó que las auditorías articuladas deben ser entendidas como una metodología de trabajo. El gobierno las entiende como grupos o espacios de participación y así fueron aprobadas por la Cámara. Sin embargo, el Senado las suprimió en la versión final —proyecto 10—.
- f) Comisiones Regionales de Moralización para dar seguimiento a la participación ciudadana. En este punto existió desacuerdo entre las OSC y el gobierno, pues en opinión de las primeras no existe una afinidad entre los propósitos de esas Comisiones y las lógicas de la participación ciudadana. Esta figura quedó en el texto final de la ley.
- g) El diálogo social como mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Es redundante, pero quedó en la ley aprobada.

El Congreso de la República introdujo en el proyecto 4 un articulado sobre el cobro de la tarifa para la consulta previa y la certificación de la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos, obras o actividades. Ese punto fue eliminado mediante acuerdo entre el Congreso y el Ministerio del Interior. En el segundo debate se incluyó también un artículo sobre los atributos del derecho a la participación —disponibilidad, acceso, calidad y permanencia—, considerado positivo por ratificar el carácter de la participación como un derecho fundamental. Quedó en el texto final.

Conclusiones: la producción colectiva de la ley

En el cuadro 1 se resumen los resultados de la discusión entre las OSC, el Ministerio del Interior y el Congreso de la República. La información toma como eje los acuerdos y desacuerdos de las OSC con sus interlocutores. Cuantitativamente, hubo 38 temas sobre los cuales se fraguaron acuerdos y desacuerdos.¹³ El cuadro 2 muestra datos del resultado de un proceso de concertación: poco más de 60% corresponde a acuerdos, totales o parciales. En el caso del Congreso el número de acuerdos fue mayor. En un tema tan complejo, en el que se juegan tantas cosas a futuro, es difícil esperar una cifra más alta de acuerdos entre las partes. Los consensos logrados son ganancia y deben ser valorados como aproximaciones sustantivas para la definición de un tema central del régimen político y de la estructura del Estado.

¹³ No fueron los únicos temas discutidos, pero sí los que concentraron el debate entre las OSC y el Estado.

CUADRO 1. CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS Y DESACUERDOS EN TORNO AL PROYECTO DE LEY

Temas de discusión	OSC con el gobierno	OSC con el Congreso¹⁴
Derogación de la ley 134/1994	Desacuerdo	Desacuerdo
Mecanismos de participación directa	Acuerdo con la revisión Desacuerdo con definiciones y principios	Acuerdo con la revisión Desacuerdo con preeminencia de la democracia representativa y la no flexibilización de la norma
Planeación y presupuesto participativo	Desacuerdo sobre la exclusión del tema	Acuerdo parcial sobre el impulso a la planeación y el presupuesto participativo
Control social a la gestión pública	Desacuerdo inicial y posterior acuerdo parcial sobre el enfoque	Acuerdo parcial sobre el enfoque
Rendición de cuentas	Desacuerdo inicial y posterior acuerdo con el enfoque	Acuerdo con el enfoque
Institucionalidad para la participación	Desacuerdo inicial y posterior acuerdo parcial sobre el Consejo Nacional de Participación y la creación de los Sistemas de Participación	Acuerdo parcial sobre el Consejo Nacional y sobre los Sistemas de Participación
Financiamiento de la participación	Acuerdo sobre fuentes y destino de los recursos	Acuerdo sobre fuentes y destino de los recursos
Condiciones, incentivos y garantías	Desacuerdo sobre condiciones y garantías Acuerdo parcial sobre incentivos	Desacuerdo sobre condiciones y garantías Acuerdo parcial sobre incentivos
Participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular y en el Congreso de la República	Acuerdo parcial y dudas sobre su enfoque individualista	Acuerdo parcial y dudas sobre su enfoque individualista
Definición de deberes y derechos de los ciudadanos en el ejercicio de la participación, y de deberes de las autoridades	Acuerdo	Acuerdo
Alianzas para la prosperidad	Desacuerdo	Desacuerdo
Creación de oficinas de Participación Ciudadana en los departamentos que tengan más de un millón de habitantes, en los municipios de categoría especial y en las administraciones distritales	Acuerdo con la creación de las oficinas Desacuerdo con su supresión posterior	Desacuerdo con su supresión
Comisiones Regionales de Moralización para dar seguimiento a la participación	Desacuerdo	Desacuerdo
Cobro de tarifa para la consulta previa y la certificación de la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de proyectos, obras o actividades	Acuerdo con su supresión	Desacuerdo con el tema Acuerdo con su supresión
Atributos de la participación como derecho	No aplica	Acuerdo
Diálogo social	Acuerdo	Acuerdo
Recopilación de normas en un código único	No aplica	Acuerdo

Fuente: Elaboración propia.

14 Hay que aclarar que algunas decisiones del Congreso fueron consensuadas con el Ministerio del Interior, pero resulta imposible identificar exactamente cuáles, por lo que se clasifican simplemente como acuerdos o desacuerdos con el Congreso.

CUADRO 2. ACUERDOS Y DESACUERDOS ENTRE LAS OSC Y EL ESTADO EN LA DISCUSIÓN DE LA LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Resultado	OSC con el gobierno		OSC con el Congreso		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Acuerdos totales	7	38.9	8	40.0	15
Acuerdos parciales	4	22.2	5	25.0	9
Desacuerdos	7	38.9	7	35.0	14
Total	18	100.0	20	100.0	38

Fuente: Cuadro 1.

Cualitativamente, los temas sobre los cuales se llegó a un acuerdo total o parcial forman parte del núcleo duro de la participación: la revisión de los mecanismos de participación directa, la rendición de cuentas de las autoridades públicas y de las instancias de participación, el financiamiento de la participación, los derechos y deberes de las partes, la creación del Sistema Nacional y del Consejo Nacional de Participación, y el control fiscal ciudadano. También fue importante el acuerdo sobre temas que deberían ser eliminados del proyecto, como las tarifas para la consulta previa.

Más importante aún es la mirada longitudinal del proceso: entre el proyecto 1 y el 2 había enormes distancias entre las partes interesadas. Esas distancias se fueron acortando a medida que la discusión avanzó. El proyecto presentado por el Ministerio del Interior a primer debate de la Cámara —proyecto 3— incorporó algunas propuestas provenientes de las OSC. Luego, el proyecto aprobado por la Cámara se acercó más a las iniciativas resultantes de la consulta ciudadana. Posteriormente, el articulado final se acercó más al espíritu del articulado producido por las OSC. La deliberación fue clave para poner las cartas sobre la mesa y construir los desacuerdos —no sólo los acuerdos— que se derivaban de las respectivas posiciones. Eso quedó claro en las reuniones realizadas en septiembre de 2011. Allí se plantearon los desacuerdos, lo que constituyó un avance. Lo mismo ocurrió al final del proceso.

El consenso total era imposible, por lo que cualquier acercamiento fue una ganancia para el sistema democrático.

¿Qué facilitó el acercamiento entre las OSC, el gobierno y el Congreso? Tres factores parecen clave: primero, la apertura del viceministro para la Participación a un diálogo con las OSC. Antes de su llegada a ese cargo, la relación de las organizaciones con el Ministerio prometía poco. El viceministro abrió un espacio que permitió una construcción colectiva de la ley. Sin esa voluntad, el destino de la ley habría sido otro. En segundo lugar, la disposición de algunos congresistas, entre ellos los coordinadores de ponencia en la Cámara y el Senado, al diálogo con el gobierno y con las OSC. Hubo una actitud de diálogo que permitió analizar las propuestas y llegar a acuerdos, más allá de ideologías partidistas o intereses particulares. El tercer factor fue el trabajo sistemático y constante de las OSC en las mesas de participación y en las reuniones con el Ministerio del Interior y los congresistas. Los agentes del Estado se encontraron con interlocutores conocedores del tema, bien informados y organizados en torno a un mismo propósito: sacar adelante una ley que diera un salto cualitativo en el funcionamiento de la participación en Colombia.

La convergencia de esos tres factores permitió que las OSC incidieran en el resultado final. Sin duda, fue una experiencia de gobernanza participativa en la construcción colectiva de una decisión

pública.¹⁵ Para decirlo en términos de Fung y Wright (2003), las OSC se convirtieron en un poder de contrapeso de las elites gubernamentales y del Congreso, que tradicionalmente han negociado entre sí los contenidos de los proyectos de ley.¹⁶

Cabe hacer una distinción relevante para valorar el papel de las OSC. Hubo dos momentos del proceso en los que el universo de las organizaciones fue diferente. El primero corresponde a la consulta ciudadana realizada en 13 ciudades, en las que participaron organizaciones de espectro amplio —organizaciones de base, ONG, fundaciones y gremios empresariales, miembros de instancias de participación, académicos, agentes de la cooperación internacional— acompañadas por servidores públicos de entidades nacionales, departamentales y municipales. La gran mayoría no tuvo contacto con el Ministerio del Interior ni con los congresistas, pero desarrolló una deliberación abierta que permitió la construcción de acuerdos y desacuerdos, y sobre todo, la formulación de propuestas para alimentar el proyecto.

El segundo momento corresponde a las discusiones de las OSC con el Ministerio del Interior y los congresistas, realizadas principalmente en Bogotá. Al principio fue un núcleo de menos de 10 organizaciones que respondieron al llamado del viceministro para la Participación. Posteriormente, a raíz de la convocatoria de finales de enero de 2012, acudieron más organizaciones que compartieron el escenario con funcionarios del orden nacional, con algunos representantes de agencias de cooperación y con los congresistas. Se trata de organizaciones que cuentan con equipos profesionales conocedores del tema que dedicaron tiempo y recursos para participar en el debate. La discusión fue, sin duda, más calificada, lo que permitió a las partes desarrollar argumentos sólidos y llegar a los acuerdos señalados.

No obstante, este espacio de discusión no fue entendido de la misma manera por el gobierno y por las OSC. Para el gobierno, sobre todo en la primera fase de la deliberación, se trataba de que las

OSC enviaran propuestas al Ministerio, el cual las valoraría para determinar su inclusión en el proyecto

15 Gobernanza entendida como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Le Galès, 1998, en Ruano, 2002: 1). Aparece “como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de la decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas” (Ruano, 2002: 2). A diferencia del concepto clásico de gobernabilidad, creado en el contexto de modelos *estadocéntricos* de relación entre Estado, sociedad y mercado —que pretendía aclarar cómo los gobiernos podrían manejar la multiplicación de demandas provenientes de movimientos sociales en ascenso, generadoras de inestabilidad política e institucional—, la noción de gobernanza pone énfasis en el carácter *policéntrico* de los sistemas políticos y de los procesos de toma de decisiones públicas. Parte de reconocer la diversidad de actores en los escenarios públicos y del papel que pueden jugar en la construcción de futuros colectivos. Un rasgo central de esta noción de gobernanza es la existencia de asimetrías entre los actores, derivadas de las diferencias en el repertorio de recursos —de información, de conocimiento, de organización, de negociación, etc.— que posee cada uno. Esto es relevante en los procesos de deliberación pública por su fuerte acento en la argumentación racional y por el componente de negociación que lleva implícita la coproducción de acuerdos.

16 Fung y Wright se refieren al poder de contrapeso como “una serie de mecanismos que reducen, e incluso neutralizan las ventajas que el poder le da a los actores tradicionalmente poderosos” (2003: 430). Ese concepto “describe las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por los más débiles y menos organizados” (2003: 431). En ausencia de tales contrapesos, las relaciones asimétricas terminan concediendo ventaja a los más aventajados y excluyendo a los más débiles, configurando así un déficit de equidad en los procesos participativos.

de ley, puesto que no se preveía un diálogo para la concertación de contenidos. Para el Ministerio era un escenario de consulta de preferencias ciudadanas para alimentar el diseño de la norma.¹⁷ Para la mayoría de las OSC el diálogo con el Ministerio sólo podía ser un escenario para concertar contenidos de la ley. Se tenía claro que los acuerdos no tendrían carácter vinculante, pero sí que serían respetados al máximo en el momento de redactar el proyecto y de consensuarlo con el Legislativo.

Esta divergencia de expectativas produjo fricciones, en especial cuando el Ministerio dio a conocer su primera propuesta. El diálogo fue difícil y los acuerdos no asomaron por ninguna parte. La llegada del viceministro permitió reducir las fricciones, a pesar de las discrepancias sobre los contenidos de la ley. De ese modo, a medida que avanzó la deliberación, las partes se acercaron en materia sustantiva y en la comprensión del carácter del escenario.

¿Cuál fue el alcance de este proceso de participación ciudadana en las decisiones públicas? El modelo de cubo democrático de Fung (2006) puede ayudar a responder. El modelo cruza tres ejes-variables: el alcance de la participación, el grado de incidencia ciudadana y la extensión de autoridad de los participantes. En el caso de la Ley de Participación hubo cambios en esas variables, que coinciden con los dos momentos de la participación señalados. La deliberación evolucionó desde una figura abierta, con reclutamiento direccionado —*open with targeted recruitment*—, hacia una de interesados profesionales —*professional stakeholders*—. La primera corresponde a la consulta ciudadana, y la segunda, a la discusión directa con el Ministerio y el Congreso.

En el segundo eje, ¿cómo se comunican los participantes y cómo toman decisiones?, se pasó de un primer momento de expresión de preferencias —*express preferences*— a otro de deliberación y negociación —*deliberate and negotiate*—. En la consulta ciudadana los participantes expresaron sus puntos de vista y sus propuestas sobre cuál debería ser

el contenido del proyecto de ley. En el diálogo directo se trataba de debatir para llegar a acuerdos sobre el articulado hasta donde fuera posible. En relación con el tercer eje, el escenario se mantuvo en un nivel de influencia comunicativa, mucho más directa en el segundo momento, cuando hubo diálogo cara a cara.

Sin negar la importancia de la consulta ciudadana en las 13 ciudades como un escenario para recoger experiencias, puntos de vista y aspiraciones de una amplia gama de actores en el país, hay que reconocer que en el segundo momento hubo una mayor aproximación a un modelo de gobernanza participativa, en el sentido de deliberación y negociación. Con ello no se sugiere que el segundo momento fuera más participativo que el primero. Ambos tuvieron igual importancia en la construcción del proyecto, sólo que en el segundo el diálogo con el Estado fue constante y sistemático y todas las partes coincidieron en el propósito de construir un buen proyecto de ley. En el debate hubo horizontalidad a pesar de las asimetrías evidentes, ya que se trataba, en el caso del Ministerio y del Congreso, de actores con poder político y con capacidad de decisión sobre asuntos de interés público, mientras las OSC sólo tenían como recursos su conocimiento, su experiencia en la materia y su organización. No obstante, las partes sabían lo que se estaba jugando en materia de interés público y conocían el repertorio de recursos con el que cada una contaba. Eso posibilitó el diálogo cara a cara y la convergencia de puntos de vista sobre los temas señalados.

En el seno de la sociedad civil hubo diferentes puntos de vista sobre varios de los temas debatidos,¹⁸

17 Esta actitud expresa una tradición de la clase política y de los funcionarios del Estado central, según la cual la participación sólo puede ser consultiva. La idea de concertación no hace parte, en general, del diccionario del gobierno central, con honrosas excepciones.

18 Incluso hubo personas y organizaciones que no quisieron involucrarse en el proceso, pues consideraban que no valía la pena embarcarse en la reforma de una ley, cuando lo que se requiere en Colombia es fortalecer el movimiento social.

pero siempre primó la idea de construir consensos de cara a las discusiones con los representantes del Estado. Durante más de un año varias organizaciones crearon sus propios escenarios de discusión y realizaron un trabajo de construcción de acuerdos determinante para que la discusión con el gobierno nacional y con los congresistas rindiera frutos. Las tres partes se necesitaban para sacar adelante la ley: las OSC habrían podido presentar directamente un proyecto de ley al Congreso de la República, pero sin el aval del gobierno ese proyecto habría fracasado. El gobierno pudo hacer lo mismo: presentar su proyecto sin apoyo de la sociedad civil y seguramente ese proyecto habría sido semejante al que radicó en la Cámara de Representantes —proyecto 2—, el cual distaba mucho de lo que la consulta ciudadana había producido —proyecto 1—. El gobierno acudió entonces a las OSC no sólo para legitimar su actuación, sino para aprovechar una masa crítica de pensamiento que las organizaciones han venido

construyendo en Colombia sobre la democracia participativa en los últimos 25 años. ¿Y los congresistas? Tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas por su cuenta, como hizo el senador John Sudarsky, pero habría sido un proyecto de corto alcance, probablemente dedicado a los mecanismos de participación directa y eventualmente a las tareas de control social de la gestión pública. Los congresistas se sumaron al debate entre OSC y gobierno para ganar en contenidos y mejorar sustancialmente el proyecto presentado por el gobierno. Así, todos ganaron, a pesar de que algunos temas no contaron con el consenso total. Habrá que esperar el fallo de la Corte Constitucional.¹⁹ **D**

19 El proyecto fue devuelto al Senado por un vicio de forma: no aparecía el resultado exacto de la votación en plenaria del Senado. Éste tendrá que votarlo de nuevo y luego remitirlo una vez más a la Corte Constitucional para que emita su fallo definitivo de constitucionalidad.

Bibliografía

- Foro Nacional por Colombia (Foro), 2011, "Trayectorias de la participación ciudadana en Colombia", Bogotá, manuscrito.
- Fung, Archon, 2003, "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences", en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 3, pp. 338-367.
- , 2006, "Varieties of Participation in Complex Governance", en *Public Administration Review*, vol. 66, supl. 1, pp. 66-75.
- Fung, Archon y Eric O. Wright, 2003, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá.
- Galès, Patrick Le, 1998, "Régulation, gouvernance et territoire", en Jacques Commaille y Bruno Jobert (dirs.), *La régulation politique à paraître*, Presses de Sciences Po, París, pp. 203-240.
- Misión de Observación Electoral (MOE), 2012, *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*, Misión de Observación Electoral, Bogotá.
- Roth Deubel, André-Nöel, 2002, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- Ruano de la Fuente, José Manuel, 2002, "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, disponible en línea: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>>.
- Velásquez, Fabio, 2011, "Dos décadas de participación ciudadana en Colombia", en *Revista Foro*, núm. 74-75, pp. 101-114.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá.
- , 2006, *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Foro Nacional por Colombia/Fundación Corona, Bogotá.
- , 2009, "Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos", en Lizandra Serafim y José Antonio Moroni (orgs.), *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*, Instituto Pólis/Instituto de Estudios Socioeconómicos, São Paulo, pp. 125-149.