

**LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO DESDE LA PARTICIPACIÓN DE
LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: *UN ESTUDIO DE CASO A PARTIR DE
TRES EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ***

LAURA DANIELA VALLES MARTÍNEZ

***ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE PREGRADO
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ. D.C.
2017***

**La construcción de lo público desde la participación de los Movimientos
Sociales: *un estudio de caso a partir de tres experiencias en la ciudad de Bogotá***

Monografía
Presentada como requisito para optar al título de
Administradora Pública
Escuela Superior de Administración Pública

Asesora Académica
Ana María Torres Hernández

Diciembre 2017

AGRADECIMIENTOS

Mis más sinceros agradecimientos a todos aquellos docentes, amigos y organizaciones sociales que desde sus lecturas académicas, personales y comunitarias han incidido en mi formación profesional, política y ética. Entre ellos al excelente y comprometido profesor de planeación pública I y II Víctor Hugo Céspedes. Así como, todos los integrantes del Instituto de Investigación-Acción en Procesos Educativos y Sociales (IAPES) Bogotá. Adicionalmente, agradezco a mi familia por el apoyo económico y emocional que durante todos estos años me han brindado. Especialmente a mi luchadora madre.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. NOTAS PREVIAS	
2.1. REFLEXIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN.....	8
2.2. REFLEXIONES METODOLÓGICAS.....	11
2.3. REFLEXIONES TEÓRICAS.....	12
3. CAPÍTULO PRIMERO.	
LOS MECANISMOS INSTITUIDOS DE PARTICIPACIÓN:	
UNA LECTURA CRÍTICA DE LAS NORMAS, LAS CIFRAS	
Y LA REALIDAD	
3.1. ORIGEN, CLASIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LOS	
MECANISMOS INSTITUIDOS DE	
PARTICIPACIÓN.....	17
3.2. USO DE LOS MECANISMOS INSTITUIDOS DE	
PARTICIPACIÓN DIRECTA.....	20
3.3. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN	
PÚBLICA.....	32
4. CAPÍTULO SEGUNDO.	
LOS MECANISMOS DE ACCIONAR SOCIAL	
COLECTIVO DE TRES ORGANIZACIONES DEL	
MOVIMIENTO POPULAR EN BOGOTÁ	
4.1. DECADENCIA DE LOS PARTIDOS Y AUGE DE LOS	
MOVIMIENTOS.....	39
4.2. EL SENTIDO DE LAS ACCIONES EN EL	
MOVIMIENTO	
POPULAR.....	43
4.3. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y MOVIMIENTO	
POPULAR	
.....	46
4.4. TRES EXPERIENCIAS DE AUTONOMÍA EN LA	
CIUDAD	
DE	
BOGOTÁ.....	50
5. CONCLUSIONES.....	57

6. BIBLIOGRAFÍA.....	62
1. INTRODUCCIÓN	

Históricamente los movimientos sociales han jugado un papel decisivo como contrapeso al modelo político y administrativo que una minoría de la sociedad colombiana ha impuesto, constituyéndose en un actor clave desde su *accionar social colectivo* en la exigencia de derechos a quienes ostentan el poder del aparato estatal. Reivindicaciones bien relatadas por el profesor Leopoldo Múnera en su libro “*Rupturas y continuidades: poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1988*” documentado las luchas campesinas, obreras y cívicas mediante paros, huelgas, tomas y marcha que sin duda resultaron significativas para la época estudiada, pero acompañada por un saldo incalculable de heridos e incluso fallecidos por la intolerancia de algunos sectores sociales y la extralimitación de la fuerza de coerción con la que Weber describe al Estado moderno.

Bajo este panorama, la participación, como mecanismo democrático de deliberación, decisión y construcción de lo público, se ha constituido en una bandera que también han reivindicado los movimientos sociales. Logrando, a primera vista, avances importantes en la constitución de mecanismos legales de participación. No obstante, la formación y duración misma de las guerrillas en el país y el precario uso de estos mecanismos evidencian las dificultades estructurales de la administración para garantizar el derecho a la participación.

Inicialmente, podría pensarse que la falta de instituciones –entendidas como sistema de reglas y momentos constituidos –han incidido en la precaria participación social en asuntos públicos en manos de la administración. Sin embargo, dada nuestra experiencia, ésta postura nos resulta parcial si se tiene

en cuenta la alta presencia estatal en la ciudad de Bogotá y la baja incidencia de procesos sociales en esos mismos espacios de decisión. Fenómeno que algunos sociólogos atribuyen a las dinámicas individualizantes propias de las grandes ciudades, que han dilatado las posibilidades reales de organización e interés social por lo público. Pero esa afirmación resulta parcial, en la medida en que desconoce la agenda política de los movimientos sociales urbanos de origen popular.

Más bien, consideramos que estos movimientos sociales, no les son del todo llamativo los mecanismos preexistentes de participación. Ya sea porque no garantizan el reconocimiento del poder popular que ellos abogan, porque las dinámicas de nuestro sistema político los hacen obsoletos o porque la masiva especialización de los cuadros administrativos descritos por Weber, complejizando el ejercicio de la función pública, y con ello limitan la participación real de estos movimientos.

Por esto, la intención de este documento reside en comprender, desde la literatura elaborada y el trabajo de campo con tres organizaciones sociales *¿qué tipo de participación deben tener el movimiento popular en los asuntos políticos y administrativos en un contexto de construcción de lo público?* Análisis e interpretación que consideramos pertinente dado el contexto político de negociación con la insurgencia que vive en país, donde por primera vez, las organizaciones sociales y de víctimas han tenido un lugar protagónico en las negociaciones.

Desde esta perspectiva, consideramos impreciso abordar la pregunta de investigación sin primero (i) problematizar los mecanismos instituidos de participación, (ii) cuestionar la relación que se da entre el movimiento social de origen popular y la administración en términos de planeación y (iii)

comprender las estrategias de *accionar social colectivo* usadas por este movimiento en pro de la exigencia y reivindicación de sus derechos.

Constituyéndose la concepción política de Giorgio Agamben y la crítica de Habermas a las democracias liberales, y en términos parciales, su propuesta de una democracia deliberativa unos buenos referente para abordar el asunto. Adicionalmente, consideramos apropiado en términos metódicos desarrollar un análisis histórico-hermenéutico, y en últimas crítico, de nuestro problema de estudio.

2. NOTAS PREVIAS

En este apartado se contextualiza al lector sobre la producción académica alrededor del tema de participación, que indiscutiblemente aportó elementos para el desarrollo de nuestro ejercicio monográfico. En un segundo momento se presenta una pequeña reflexión epistemológica que ha orientado nuestro ejercicio. Finalmente, se expone las teorías y conceptos desde los cuales realizamos la lectura y análisis de nuestro problema de investigación.

2.1. Reflexiones sobre la participación

Con referencia a la participación de la sociedad civil en los asuntos políticos y administrativos del país, existe un gran acervo documental que ha analizado críticamente el alcance de los mecanismos de participación presentes en la actual Constitución y legislación colombiana. David Rampf y Diana Chavarro (2014) describen la importancia de esta apertura democrática en comparación a una larga tradición de exclusión política. Recordando el acuerdo del Frente Nacional, la consolidación de las guerrillas y la muerte de cientos de activistas sociales, periodistas, jueces y políticos en la historia del país. Jhoan Hurtado y Lisneider Hinestroza (2016) también son un buen referente en el tema, estos abogados chocoanos han realizado un valioso estudio titulado *La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución*, contrastando los avances y obstáculos normativos con las prácticas reales de participación directa en el país.

Bajo esta misma línea de análisis, autoras como Cecilia Schneider y Yanina Welp (2011) han elaborado una valiosa comparación sobre la participación ciudadana institucionalizada en las ciudades de Buenos Aires, Montevideo,

Caracas y Bogotá. A esto se suma los aportes de Jaime Ramírez (2007) en su artículo titulado *El camino tortuoso de la participación ciudadana*, donde a partir de un estudio de caso en la ciudad de Bogotá, evidencia las dificultades sobre el ejercicio de la participación ciudadana a través del mecanismo legal conocido como cabildo abierto.

Un segundo grupo de académicos han planteado de manera más alentadora los alcances de la participación ciudadana en las políticas públicas, como la mexicana Lizette Orozco, (2011) justificando la importancia de la inclusión de la sociedad civil en el diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas en su país. Ella asocia el tema de la participación con el concepto de *Gobernanza*, entendiendo este como un “nuevo modo de gobernar a partir de una serie de redes y relaciones basadas en la cooperación y la asociación de actores típicamente públicos”. (Launay, Claire, 2005: 15) Carlos Mejías y Pamela Henríquez (2012) han escrito sobre la co-construcción de espacios de participación en lo público, redefiniendo la articulación entre los ciudadanos, y estos con el Estado. En este mismo grupo encontramos los aportes de la profesora Araujo, (2011) quien contempla como principales retos de la democracia y la participación ciudadana la ampliación de los mecanismos sociales en la toma de decisiones y la simplificación de los trámites jurídicos y los procedimientos administrativos.

No obstante, pese a sus valiosos análisis, la mayoría de estos autores perciben la participación desde una concepción liberal de la misma, es decir, centrada en el ciudadano como individuo y con ello desconociendo a los movimientos sociales como actores colectivos. Es por esto que encontramos un tercer tipo de literatura, entre ellos los escritos de los profesores Mauricio Archila y Leopoldo Múnera, quienes durante años han investigado el papel político de los movimientos sociales. En el caso de Leopoldo Múnera su libro: *Rupturas*

y continuidades: poder y movimiento popular en Colombia, (1988) aporta significativamente en la comprensión teórica e histórica de los movimientos sociales de origen popular. Por su parte, los numerosos artículos del profesor Archila brindan elementos para reconocer y problematizar el rol democrático de las *acciones sociales colectivas*, entre ellos resaltamos: *vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia* (2001).

Frente a los estudios que han incluido la dimensión de la violencia, dado el contexto político del país, encontramos a Fabio Velásquez (2008) quien ha analizado los efectos de la presencia de actores armados ilegales en la conformación de contrapesos ciudadanos y en el ejercicio de la participación ciudadana. Dimensión que también se hace presente en *La reivindicación urbana a nivel local: Pasos y luchas cívicas* del padre Javier Giraldo (1987) quien describe, entre otras cosas, el auge de las protestas urbanas y la creatividad de los colombianos para impulsar paros, tomas y marchas. Finalmente, recordamos el texto de la pedagoga Rocío Londoño (1994) titulado *una visión de las organizaciones populares en Colombia*, en donde acertadamente advierte el reciente interés por formas nuevas organización y expresión popular en grupos de jóvenes, mujeres y ecologistas.

Finalmente, dada la actual coyuntura política de pos-acuerdo para la terminación del conflicto armado, aparece una vasta producción académica que relaciona la participación social con la construcción de paz. Destacamos el trabajo de grado de Isabel Rodríguez y Fernanda Arciniegas (2013) titulado: *La criminalización de la protesta social como expresión del derecho penal del enemigo materializado en el estatuto de seguridad ciudadana en Colombia*, de la Universidad Industrial de Santander Nacional, y *¿Quiénes participamos?: logros y dificultades en torno a la participación* (2016) de Alfonso Insuasty Rodríguez de la Universidad de Antioquia. Productos que

han logrado articular reflexivamente sus problemas de indagación con estudios de casos de organizaciones sociales de manera sumamente interesante.

2.2. Reflexiones Metodológicas

Este trabajo monográfico sienta sus bases metodológicas a partir de la reflexión epistemológica elaborada por Habermas. Quien luego de su paso por la denominada Escuela de Frankfurt, reconoce los planteamientos críticos de Max Horkheimer frente la investigación tradicional, quien argumenta que “el positivismo y las corrientes lógico-científicas que siguen hoy sus huellas, a causa de su insistencia en las definiciones exactas, niegan que se pueda hablar del cambio de uno y el mismo concepto”. (Horkheimer, 2000: 71) Motivo por el cual gran parte de las ciencias sociales, a su juicio, se han limitado a la descripción de hechos y con ello a la legitimación de un orden social preestablecido. Bajo esta perspectiva, la tarea del investigador social no termina en la mera descripción de su objeto de estudio, más bien parte de ella para alcanzar una interpretación crítica de la realidad estudiada. No obstante, dicha interpretación no se da en abstracto, necesita nutrirse con el diálogo medido con otros pares de estudio y por supuesto con los actores que involucran la investigación.

A su vez, es pertinente aclarar que la teoría crítica a diferencia del método de Descartes plantea estudiar la sociedad desde su totalidad, es otras palabras como “un momento histórico-social en el que los fenómenos no podían ser mirados de manera fragmentada, pues se combinaban y complementaban entre sí,” (Horkheimer, 2000, p. 116) brindándonos un análisis más claro y completo del fenómeno que estudiamos. Sin embargo, Habermas va un poco más allá de sus predecesores al apostar por un análisis histórico-hermenéutico, en la medida en que para él “el trabajo con la historia debe ser el eje central (...) y la

idea que predomine sea la de interpretar la situación que permita la liberación”, (Vasilachis, 2006, p. 102) es decir, la investigación debe servir como instrumento de conciencia de todo aquello que esclaviza al sujeto, al punto de tomar decisiones en torno a nuevas posturas y vivencias más críticas y liberadoras”.(Habermas,1992, p.374)

Bajo estos postulados, la formulación anticipada de una hipótesis sería más que inapropiada, no porque neguemos nuestra subjetividad, más bien porque este acto con presunción de verdad nos puede negar la posibilidad de adentrarnos, perdernos y hallar múltiples respuestas a nuestro problema enunciado.

2.3. Reflexiones Teóricas

Para abordar el tipo de participación de los movimientos sociales urbanos frente a las aristas políticas y administrativas que actualmente vive el país, consideramos apropiado reconstruir los planteamientos teóricos de Jürgen Habermas y algunas ideas desarrolladas por Giorgio Agamben

Habermas es un sociólogo y filósofo Alemán que, como ya se ha dicho, comenzó su trayectoria académica en la denominada teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, de la cual tiempo después se aparta para acercarse a los estudios del denominado giro lingüístico de las Ciencias Sociales. De estos dos referentes surge su teoría de *la acción comunicativa*, en la cual propone la construcción colectiva de consensos a partir de una política deliberativa fundamentada en la argumentación racional mediada por la comunicación, como elemento central de la democracia.

Habermas parte de un radical cuestionamiento sobre el funcionamiento de las democracias de masas, en cuanto para él se reduce a un sistema de selección de líderes, principalmente por medio de partidos políticos. En su libro *la inclusión del otro*, (1999) asegura que este tipo de democracia, en comparación a antiguas formas de decisión, como en la antigua Grecia, “no reside en la autodeterminación de ciudadanos que deliberan” (1999, p. 241) sino, más bien, en el monopolio para la tomar decisiones en las férreas estructuras burocráticas controladas por sus cúpulas dirigentes. Concepción bajo lo cual, las expresiones colectivas pierden aliento, en la medida en que el desarrollo y la consolidación de este nuevo tipo de democracia no reconoce una ciudadanía colectiva capaz de acción.

Por la anterior razón, Habermas cree que la génesis de la formación de la voluntad política se encuentran en los procesos no institucionalizados, es decir, “en las tramas asociativas multiformes que conforman la sociedad civil” (Habermas, 1999, p.17) la cual presupone una base social autónoma, interdependiente tanto de la administración pública como del tráfico económico privado. Donde “el poder de la solidaridad debería poder afirmarse frente a los otros dos poderes a saber, el dinero y el poder administrativo”. (1999, p. 243) En este sentido, Habermas parte de la idea en que “toda praxis política de los movimientos sociales no debe caer en un mero activismo coyuntural”. (1992, p.11) Más bien, es necesario iluminar desde la reflexión teórica la acción política de los movimientos sociales, y por supuesto el accionar de quienes ostentan el control estatal de la administración pública, para “la construcción de un proyecto social alternativo desde un modelo realista”. (Habermas, 1992, p. 11)

Modelo realista, que desde una perspectiva kantiana consiste en:

[I]dentificar en las estructuras normativas de las sociedades, partículas y fragmentos ya encarnados de una razón pre-existente, para luego poder reconstruirlos reflexivamente con el objetivo de dirigirse a ellos como potencial emancipador” (Habermas, 1996, p. 40)

Bajo esta postura, uno de los retos está en construir una mejor institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos que garantice: (i) la universalidad, es decir, no excluir del diálogo a ninguna persona con interés en el problema sobre el que se dialoga; (ii) la libertad, mediante la cual todos los interesados tienen igual derecho a la palabra, sin ser coaccionados cuando hablan; y (iii) la igualdad, en donde la conclusión o norma moral concreta a la que se llegue después del diálogo debe ser asumida por todos los afectados. En últimas, proponiendo una política deliberativa, donde “la acción política [presuponga] la posibilidad de decidir a través del uso público de la palabra y, con ello, de la razón práctica a las cuestiones que afecten a la buena ordenación de la sociedad”. (1992, p.15)

Por su parte, el filósofo italiano Giorgio Agamben abordar el problema de la ambigüedad terminológica del concepto de poder soberano, que opera mediante la ley y el derecho, con los modos de organización social o como él denomina *nuda vida*. Para él, *la nuda vida* en el contexto de la política occidental, hace referencia a la vida en su dimensión biológica y comunitaria y desde la cual se fundó *vida política*, pero por mecanismos legales o por cálculos técnicos de ese poder estatal, la segunda logró excluir a la primera. De ahí radica la paradoja del poder soberano, en sus propias palabras:

El espacio de la nuda vida que estaba situada originariamente al margen del orden jurídico, va coincidiendo de manera progresiva con el espacio político, de forma que exclusión e inclusión, externo

e interno, bíos y zôe, derecho y hecho, entran en una zona de irreductible indiferenciación. (Agamben, 2003, p. 15)

De esta premisa logramos reconocer que “no es posible aislar la política de algo similar a una *nuda vida*; (...) pues “es a partir de estos terrenos inciertos y sin nombre, de estas perturbadoras zonas de indiferencia, desde donde han de ser pensados los caminos y las formas de una nueva política”. (Agamben, 2003:233, 237) En esta medida la pregunta que él mismo formula es pertinente, ¿Hasta qué punto lo minoritario, siempre excluido y cooptado puede ahora poner en juego la potencia procedente en su creatividad para propiciar rupturas del modelo dominante, para no depender de el, para devenir lugares de autonomía y emancipación?(2002: 2)

Por el momento sólo vislumbramos desde Agamben, la necesidad del renacer de las solidaridades para cambiar el modo de vivir, es decir, para enfrentar la crisis social provocada por el sistema. En términos de Foucault “una micropolítica del biopoder que rescate y reconstruya los territorios existentes y les provea de autonomías reales”. Así, si los movimientos sociales son una materialización de la *nuda vida*, la anterior afirmación cobra total sentido, pues sin duda ellos (los movimientos sociales) ha sido en la historia el motor de transformación. Oscar Useche, un detenido estudioso colombiano de Agamben, va compartir nuestra conclusión cuando alega que:

[M]ientras el Estado y las corporaciones trasnacionales simplifican el mundo y reorganizan sus estrategias sociales en torno al único paradigma en pie: el mercado, colocándose en el umbral de la completa deslegitimación; los grupos sociales en movimiento inician la marcha de los devenires minoritarios (...) constituyéndose nuevos agenciamientos colectivos que refundan lo público y recuperan el sentido de la política. (Usuche, 2002, p. 10)

De Otro lado para Usuche, basado en los planteamientos teóricos de Agamben, asegura que dicha propuesta puede recaer en los vicios del tipo de democracia previamente cuestionado, en la medida en que “el cuerpo social que aquí se produce puede ser presa de planos de organización que petrifica, burocratiza” (2002, p.12) En la medida en que, pese al sentido de lo público como la capacidad para concebir la sociedad como una producción colectiva, “la oliguria liberal fue mermando la posibilidad del surgimiento de la colectividad política reflexiva y deliberativa que imaginaba Aristóteles, por una democracia de individuos indiferenciados, encerrados en la esfera de lo privado, retirados de los asuntos públicos y desconectados del hacer político”. (Useche, 2002:4) Por lo cual;

El pueblo, pues, lleva ya siempre consigo la fractura biopolítica fundamental. Es lo que no puede ser incluido en el todo del que forma parte y lo que no puede pertenecer al conjunto en el que está ya incluido siempre. Es aquello que ya existe siempre y que, sin embargo, debe aún realizarse; es la fuente pura de toda identidad pero que debe redefinirse y purificarse permanentemente por medio de la exclusión, la lengua, la sangre o el territorio. (Agamben, 2003, p. 33)

Ahora, partiendo de estas reflexiones teóricas, metodológicas y conceptuales podemos proponer el desarrollo de dos capítulos, en el primero recopilando y cuestionando datos jurídicos, estadísticos y entrevistas sobre el alcance de los mecanismos instituidos de participación, en el segundo, teorizando, pero sobre todo, reconociendo el trabajo y el alcance autónomo de algunas organizaciones que se identifican con el movimiento social de origen popular. Que en su conjunto, nos permita generar algunas conclusiones, pero sobre todo arrojando nuevos retos para quienes incidimos en la administración pública estatal y no estatal.

3. CAPÍTULO PRIMERO

LOS MECANISMOS INSTITUIDOS DE PARTICIPACIÓN: UNA LECTURA CRÍTICA DE LAS NORMAS, LAS CIFRAS Y LA REALIDAD

“El descontento, la estupefacción, pero también la burla y el sarcasmo, barrieron el país de una punta a otra. Los municipios de las provincias, donde las elecciones transcurrieron sin accidentes (...) esos municipios a los que el triunfalismo centralista había humillado cuando se pavoneó ante el país como el ejemplo del más limpio civismo electoral.”

(José Saramago, Ensayo sobre la Lucidez, 2004:15”

Inicialmente, este capítulo describe el origen, el desarrollo normativo y presenta una breve clasificación de los mecanismos instituidos de participación. En un segundo momento, expone el uso de los mecanismos durante los años 2016 y 2017 en la ciudad de Bogotá. Finalmente, se indaga por las instancias de participación en asuntos de gestión pública durante el mismo periodo. No obstante, aclaramos que esta lectura problematiza en su conjunto el agenciamiento del movimiento popular en la ciudad.

3.1. Origen, clasificación y desarrollo de los mecanismos de participación.

La Constitución Política de 1991 se constituye en el fundamento normativo que da viabilidad jurídica a los actuales mecanismos de participación. Bajo este supuesto la actual carta política representa un significativo avance en términos democráticos, en cuanto se evidencia un notable incremento de derechos, principios y fines estatales inexistentes en términos históricos en nuestro particular sistema político, cuya principal característica ha sido la exclusión en términos de participación. Recordemos a manera de ejemplo el caso del Frente Nacional, acuerdo que durante los años de 1958 a 1982 repartió el control administrativo del Estado colombiano entre las elites del

partido liberal y conservador e impidió la incidencia de actores sociales subordinados frente a las decisiones gubernamentales¹. Bajo este panorama es pertinente aclarar dos cosas.

Por una parte, la apertura democrática, con ocasión a la promulgación de la actual constitución no surgió de manera espontánea, más bien responde a una contundente presión social abanderada por movimientos sociales que se pronunciaron mediante acciones de hecho. Argumento que comparte Schneider y Welp (2011) al afirmar que “las grandes transformaciones descentralizadoras y participativas que vivió Bogotá a fines de los ochenta - elección popular de los Alcaldes en 1986 y la reforma constitucional de 1991- anclan sus raíces en las fuertes movilizaciones populares ocurridas por aquellos años”(p.33). Recordemos como durante el período de 1971 a 1985 “se registraron más de 200 paros cívicos que implicaron la parálisis total o parcial de los más importantes centros urbanos del país”.(p. 33)

Por otra parte, debe aclararse que dicho avance constitucional no corresponde a la imposición de la postura política de las fuerzas de izquierda en su totalidad, como lo fue, para su momento, la desmovilizada guerrilla urbana del M-19. No olvidemos que en esa misma constitución, se consolidó el proyecto económico de corte neoliberal, basado en la privatización, la apertura y la desregularización de los mercados nacionales. Pues como afirma Misa:

“La urgencia de alcanzar el consenso a toda costa, que primó en los Constituyentes de 1991, no tenía como fundamento la construcción de un proyecto de sociedad y de país, sino algo mucho más modesto e incluso diferente. El ambiente estaba basado en el

¹ Para profundizar en el tema sugerimos la lectura del texto: *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006*, escrito en el año 2007 por Francisco Gutiérrez Sanín.

frair play, aceptar que las ideas de los contrarios se plasmaran en el texto para que las propias –a su turno- tuvieran igual tratamiento. (...) Así, la Constitución consagró simultáneamente el desarrollo liberal de la actividad económica y una visión socialdemócrata avanzada acerca de los derechos de los ciudadanos”. (Misas, 2002, p. 15)

Por lo anterior, creemos que la apertura democrática con ocasión a la constitución, debe leerse sólo como una fisura al interior del sistema, esta vez en términos de ampliación de derechos políticos. Así, por primera vez en la historia del país, surge la ilusión para los colombianos politizados, y específicamente sus movimientos sociales, de contar con instancias legales de participación en asuntos públicos sin la intermediación de partidos políticos.

De esta forma, al revisar el contenido constitucional, encontramos más de 38 artículos referidos al fortalecimiento de la democracia participativa, dentro de los cuales el artículo tercero resulta clave, al establecer que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce [la soberanía] en forma directa o por medio de sus representantes”. En términos de Agamben esto representa el reconocimiento del espacio de la *nuda vida*, situado originariamente al margen del orden jurídico, pero ahora coincidiendo de manera progresiva con el espacio político. En sus propias palabras:

Las declaraciones de los derechos han de ser, pues, consideradas como el lugar en que se realiza el tránsito desde la soberanía real de origen divino a la soberanía nacional. Asegurando la excepción de la vida en el nuevo orden estatal que sucede al derrumbe del antiguo régimen. El que merced a esas declaraciones, el súbdito se transforma en ciudadano, (...) es decir, la nuda vida natural como tal, se convierte por primera vez en el portador inmediato de la soberanía” (Agamben, 2003, p. 162)

Ahora bien, dejando este asunto a un lado, y basados en la propuesta de Cogollos & Ramírez (2007, p.9) clasificamos los mecanismos legales de participación en tres grupos (i) mecanismos para ejercer control y acciones judiciales, (ii) mecanismos relacionados con la información y (iii) mecanismos para la toma de decisiones. En este último grupo se encuentran el derecho al voto (Arts. 258, 259 y 260 de la C.P.), la iniciativa popular legislativa y normativa (arts. 155, 375 de la C.P.), el referendo (arts. 170, 307, 377, 378 de la C.P.), la consulta popular (arts. 104, 105, 297, 319, 321 de la C.P.), la revocatoria de mandato (art. 259 de la C.P.), el plebiscito (104 de la C.P.) y el cabildo abierto. Los cuales, según el artículo 103 de la misma constitución, “son mecanismos de participación por medio de los cuales el pueblo ejerce directamente su soberanía”. Sin embargo, aclaremos que el plebiscito, el referendo y la consulta popular también pueden tener origen en autoridades públicas.

Para finalizar, es pertinente recordar que, aunque los mecanismos de participación se encuentren consagrados en la constitución, según nuestra tradición jurídica y administrativa, es mediante una ley y un decreto reglamentario que estos mecanismos toman cuerpo legal. Esta vez mediante el estatuto 1757 de 2015, cuyo objetivo es “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho de participación en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país” (Art 1) derogando a la Ley 134 de 1994.

3.2. Uso de los mecanismos instituidos de participación directa

Sin bien en cualquier Estado Social de Derecho el reconocimiento de los mecanismos instituidos de participación resultan significativos en el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, lo cierto es que los colombianos poca

familiaridad tenemos con estos asuntos. Recordemos que durante décadas, la única instancia legal de expresión de la voluntad del pueblo -y en el caso de las mujeres hasta el año 1954- ha sido el voto. Acto que en las democracias representativas significa ni más ni menos que “el traslado de poder para quien lo recibe como autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados” (Habermas, 1996: 74) y que, dicho sea de paso, poca repercusión ha tenido en términos de transformaciones sociales y económicas en nuestro país, derivado a las relaciones de clientelismo que históricamente se han tejido en las relaciones políticas y económicas de nuestro país².

Manipulabilidad política que su vez ha repercutido sobre el uso de los demás mecanismos de participación directa, pues de igual manera, han sido usados para impulsar intereses de sectores hegemónicos. A manera de verbigracia, mencionemos como durante el mes de Septiembre del año 2017, el partido Centro Democrático, liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, convocó mediante *un referendo* la modificación de la Justicia Especial para la Paz y el Estatuto de oposición, acordado previamente por la ex-guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional, entre otras cosas para impedir a los miembros de esa organización la participación en política.

Fenómeno al cual Habermas no dudaría en atribuir la falta de “una ciudadanía y [de] una opinión pública competente en los asuntos públicos” (1996: 76). Empero, si reconocemos los movimientos sociales como las expresiones organizadas de la sociedad civil, caracterizadas, según Archila, por sus “*acciones sociales colectivas* en oposición a las exclusiones, desigualdades e

² Francisco Leal y Andrés Dávila profundizan y analizan muy bien el tema en su libro *Clientelismo: El Sistema Político y su expresión regional*, galardonado por el Instituto Colombiano de Cultura en 1992 al mejor libro publicado en Colombia durante el período 1987-1991 en el campo de las ciencias sociales y humanas.

injusticias”, (2006 p.6), podemos vislumbrar la acertada opinión pública que han construido estos actores a partir de la indignación social y económica y política que han construido. De esta forma, surge indiscutiblemente la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido el uso que estas expresiones sociales han dado a los actuales mecanismos instituidos de participación directa? Para dar respuesta a este interrogante resulta pertinente analizar cada uno de ellos.

Comencemos con las *iniciativas populares de origen legislativo y normativo*, por medio de las cuales un grupo de ciudadanos pueden presentar ante el Congreso de la República actos legislativos, ordenanzas ante las Asambleas Departamentales, acuerdos ante los Concejos Municipales o Distritales y, además, resoluciones ante las Juntas Administradoras locales. De ellas, según la Misión de Observación Electoral (MOE), entre 1991 a 2012 solo se presentaron tres iniciativas populares sobre proyectos de actos legislativos y seis iniciativas de proyectos de Ley. De este último grupo, “dos nunca presentaron los apoyos ciudadanos ante la Registraduría Nacional, otras dos no lograron constituir el comité promotor y solo dos pudieron llegar al Congreso. (Hurtado, 2016, p.54). Situación que aparentemente, en términos cuantitativos, mejoró con las modificaciones que la Ley 1715 del 2015 realizó al antiguo marco jurídico sobre participación. Pues, solo durante los años 2016 y 2017 se presentaron ante el Congreso de la República doce iniciativas populares, cuatro en proceso, en recolección de apoyo, una finalizada y siete archivadas, generalmente por no culminar la cantidad de firmas en los seis meses siguientes a su radicación, mientras que en el escenario distrital solo se ha presentado una iniciativa normativa de origen popular. (Ver anexo 1)

Lo cierto es que, bajo ninguno de los dos marcos legales, las iniciativas populares que han llegado al Congreso de la República han sido proclamadas, reflejando una vez más el predominio de intereses particulares -principalmente

económicos- en estos escenarios institucionales de decisión. Bajo este panorama, entonces, resulta claro por qué los movimientos sociales hacen poco uso de este mecanismo de participación. Recordemos por ejemplo el fracaso legislativo sobre la propuesta de educación superior presentado por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) en el año 2012.

Aclaramos que, con excepción al caso de la MANE, no se pudo corroborar que las demás iniciativas fueran respaldadas en su trasfondo por movimientos sociales, principalmente porque los actos administrativos que expide la Registraduría, como órgano competente, parten de reconocer el ejercicio de la ciudadanía en forma individual. Sin embargo, si logramos rastrear iniciativas de carácter extralegal con apoyo de organizaciones sociales con alta incidencia en decisiones públicas, entre ellas, el denominado Mandato Ciudadano por la Paz de 1997. Al respecto, Montaña describe el suceso en los siguientes términos:

El 26 de octubre de 1997 más de 10 millones de colombianos votaron a favor del “Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad”. Con esto se comprometieron a ser constructores de “paz y justicia social, a proteger la vida y a rechazar toda acción violenta”, a exigir a los actores del conflicto cesar la guerra, y a respetar las normas del derecho internacional humanitario. La iniciativa que estuvo impulsada por un centenar de organizaciones de todos los sectores de la sociedad colombiana —campesinos, trabajadores, empresarios, indígenas, mujeres y estudiantes universitarios— fue liderada por la Red de Iniciativas por la paz, País Libre, unicef y la unesco. (Montaña, 2010; 167)

Este pronunciamiento, si bien carece de un carácter vinculante al no estar dirigido al poder legislativo, es un buen ejemplo del ejercicio de la política en el terreno de la *nuda vida*. Como resultado concreto, resaltar la prohibición de

reclutar jóvenes menores de 18 años en las listas de Ejército Nacional, luego de que la Corte Constitucional así lo pronunciara, afirmando que:

Es también plausible considerar que el mandato ciudadano tiene efectos jurídicos vinculantes, no tanto por haber sido realizado por un medio de participación política previsto por el ordenamiento, sino por configurar una manifestación del pueblo, como poder constituyente que es. (Sentencia 340/98)

Ahora bien, frente a las *revocatorias de mandato*, por las cuales los ciudadanos pueden dar por terminado el periodo de gobierno que le fue conferido a un gobernador o a un alcalde, habría que decir que tan solo en el año 2017 se ha radicado ante la Registraduría Nacional ciento once (111) solicitudes a nivel municipal, dos departamentales y cinco en el distrito de Bogotá. De estas últimas, cuatro se han archivado y la última ya fue avalada el número de firmas para que el Consejo Nacional Electoral convoque a los bogotanos acudir a las urnas. (Ver Anexo 1)

Al respecto, Diego Pinto, integrante de la organización Conspiración de la localidad de Kennedy, y promotor de dicho mecanismos asegura que:

Creemos que hay múltiples motivos para revocar a Peñalosa, nosotros hemos priorizado algunos temas. Primero, lo que está haciendo con el tema ambiental es una cosa desastrosa, está destruyendo la estructura ecológica principal de la ciudad. También creemos que el trazado del metro, que ya estaba planeado, el solo hecho de cambiarlo, despilfarrando 25 mil millones en unos nuevos estudios, es otra razón. Además no creemos en su modelo de ciudad, que evidentemente es el de la privatización, evidente en el caso de la venta de la ETB. No obstante, tenemos que defender que estas revocatorias son legítimas, pues ellos quieren hacernos creer que o es así, ya lo ha dicho el presidente del Consejo Nacional

Electoral. Sin embargo, sabemos que es un juego político, y por eso vamos a blindar el proceso desde la movilización social en las calles.

Pero por ahora, lo cierto es que durante el periodo de 2016 y 2017 solo cuatro iniciativas han llegado a las urnas en los municipios de Icononzo (Tolima), San Benito Aban (Sucre), el Copey (Cesar) y Ocaña (Norte de Santander) de ellas ninguna alcanzó el umbral requerido por falta de votos. Situación que evidencia como la nueva Ley 1715 del 2015, pese a reducir el porcentaje de firmas de apoyo requerido de un 40% a un 30%, como anteriormente disponía la Ley 134 de 1994, no ha incidido significativamente al ejercicio de la soberanía directa en manos del pueblo.

En este sentido, *los cabildos abiertos* son el tercer mecanismo de participación con el que cuentan los ciudadanos. Consiste en la convocatoria y el desarrollo de una reunión “pública” donde los habitantes de un territorio pueden “interactuar con los concejos distritales, municipales o las juntas administradoras locales sobre asuntos puntuales de interés para la comunidad”. (2007, p. 26) Empero, para nuestro contexto, es pertinente aclarar que esta figura no debe asociarse con la concepción que los pueblos indígenas han atribuido al mismo sistema, puesto que, para ellos, el cabildo representa la máxima autoridad de decisión sobre los asuntos comunales y sobre la resolución de conflictos. Aun así, para Ramírez (2007) este mecanismo constituye “una salida democrática a la crisis estructural en un mundo de libertades donde la democracia representativa termina siendo insuficiente para atender las aspiraciones de los pueblos con sus problemas reales.” (2007, p.11)

Para el territorio de Bogotá, el último *cabildo abierto* fue convocado por el sindicato de la empresa de telefonía de la ETB, para escuchar las distintas

posiciones sobre la decisión de vender la Empresa de Telecomunicaciones bogotana -ETB-. (Anexo 2) Del cual, según lo informado por el diario el Tiempo:

En las primeras horas de la mañana hubo algunas protestas en el lugar de ingreso a la sede del IDRD, debido a que el auditorio se llenó temprano y hubo restricciones para el ingreso (...) En dicha reunión solo intervinieron 41 personas para hablar siete minutos cada una. El primero de ellos el alcalde Enrique Peñalosa, el segundo el presidente de la empresa, quien afirmó que “la ETB solo era negocio para los sindicatos y los trabajadores. (El Tiempo, 2017)

Pues bien, como era de esperar, la respuesta de la administración a dicho encuentro fue vender la empresa. Finalmente la sesión fue levantada, según el presidente del Concejo, por el “mal comportamiento de sus asistentes” (El Tiempo, 2017) No obstante, no fue acaso, como asegura el columnista Enrique Santos Molano, que

El Cabildo Abierto de 1810 un acto político en el que una multitud de ciudadanos de todos los oficios se reunió en la plaza mayor con un fin altamente político, como era el de provocar el cambio de régimen. (...) Y si no hubiera sido por “el mal comportamiento” de esos vasallos, todavía tendríamos gobernando aquí al virrey Amar y a la Real Audiencia. (Columna el Tiempo 2 de marzo de 2017)

Respecto al desarrollo de este espacio, Diego Pinto asegura que:

El cabildo fue un espacio muy difícil de trabajar, fue la primera vez que en Bogotá logramos un cabildo abierto. Sin embargo, con un acto amañado, el consejo de Bogotá hizo que la metodología no fuera la mejor. Por ejemplo, el cabildo estaba citado a las 9 de mañana y desde las 7 am comenzaron a llegar muchos funcionarios

de la administración de Peñalosa, de manera que logran llenar el auditorio del IDRD. Cuando nosotros, iniciativas populares, quisimos entrar, pues nos dicen que ya no podemos entrar porque el auditorio está lleno. (...) Apenas de esto, Peñalosa salió abucheado por no escuchar a la ciudadanía.

Un cuarto mecanismo es la *consulta popular*, mediante la cual se acude a la ciudadanía para que intervenga en una decisión que puede afectarles, y donde la decisión tomada por el pueblo -según la Ley- será de obligatorio cumplimiento por parte de la administración. Además, debemos decir que durante el año 2017 solo tres consultas han sido de origen popular a nivel nacional, relacionadas con los temas de anticorrupción, derecho a la salud, la reforma sobre la justicia, los órganos de control y la elección. (Ver anexo 1), todas ellas en proceso de preparación y recolección de apoyo. A nivel distrital, solo se ha presentado una, en el periodo de estudio, sobre la venta de la empresa de telecomunicaciones, (ETB) que pese a ser archivada, ha representado para el sindicato de la ETB un gran avance, en las palabras de su presidenta Alejandra Wilches:

La actividad que más ha requerido de nuestro esfuerzo, de nuestro compromiso y de nuestra dedicación, ha sido intentar detener la perjudicial acción de la venta de ETB. Aquí hemos enfocado varias acciones jurídicas, solo del 2017 tenemos 105 derechos de petición, 12 tutelas, 8 solicitudes de investigación penal y 2 acciones de nulidad. Una de ellas la que tiene detenida la venta de ETB y la otra una acción popular, que pretendemos de manera conjunta con otras organizaciones sindicales brindar la defensa de nuestra empresa.

Sin embargo, reconocemos que este mecanismo se ha constituido en una valiosa herramienta para los movimientos sociales y sus reivindicaciones

locales. Así, actualmente existen 44 consultas populares en curso contra el sector minero energético, y a la fecha los habitantes de los municipios de Cajamarca (Tolima), Piedras (Tolima), Pijao (Quindío), Cabrera (Cundinamarca), Arbeláez (Cundinamarca), Tauramena (Casanare) y Cumaral (Meta), le han dicho NO a proyectos mineros en sus territorios. Por esta razón, algunas organizaciones han llegado incluso a producir guías metodológicas y foros nacionales para compartir las experiencias de consultas populares en sus territorios³.

Así, al igual que las revocatorias de mandatos, las iniciativas populares han puesto en jaque al modelo impuesto. El primero frente a la estabilidad política que representa la culminación de un periodo de gobierno y el segundo frente al modelo económico extractivista.⁴ Ahora, debido al desequilibrio que estas decisiones políticas podrían acarrear para la administración, servidores públicos como Guillermo Vélez, director de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado, sostiene que “estas consultas no tienen sustento jurídico y que por lo tanto no son aplicables”. (El Tiempo, 2017). Por su parte, la senadora de la Alianza Verde, Claudia López, señaló en el diario el Espectador que “se trata de un mecanismo jurídico que no se puede desconocer, y aunque el gobierno se comporte como si fuera lobista de la industria minero energética, es necesario defender el derecho de las poblaciones a decidir sobre el uso del suelo de sus territorios”. (El Espectador, 2017)

³ Resaltamos la guía elaborada por el colectivo socio-ambiental juvenil de Cajamarca - Cosajuca- en Junio de 2016 con el apoyo del fondo sueco - noruego de cooperación para la sociedad civil colombiana, y las reflexiones que suscitaron en el foro público sobre movilización social y defensa del territorio: balance de las consultas populares en Colombia convocado en Julio de 2017 por la Red Nacional Democracia y Paz en Nacional Democracia y Paz en la ciudad de Ibagué- Tolima.

⁴ Para profundizar en el tema sugerimos la lectura del texto: “La ruptura de los 90 del gradualismo al colapso” de Gabriel Misas. Publicado por la facultad de economía de la Universidad Nacional de Colombia durante el año 2002.

En cuanto a los *referendos*, es decir, a la convocatoria que se le hace al pueblo para derogar, aprobar o rechazar un proyecto de norma jurídica, se presentaron durante los años 2016 y 2017 cinco con incidencia nacional, seis de ellos por iniciativa popular. Frente al tema, según el artículo 46 de la Ley 1757 del 2015, si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente: “*EL PUEBLO DE COLOMBIA DECRETA*”, pese a la significación que dicha frase representa como ejercicio de la soberanía, lo cierto es que ese pronunciamiento nunca se ha dado, pues éste mecanismo no significa que su resultado omita las etapas legislativas propia del Congreso en la aprobación o derogación de las leyes.

Con referencia a lo anterior, Daniel Zovatto elaboró un estudio basado en las consultas realizadas en Latinoamérica entre 1978 y 2002, de ahí concluyó que la mayoría de dichas consultas tienen origen gubernamental, y reconoce que en el caso colombiano “las modificaciones constitucionales se han efectuado frecuentemente por vía de Acto Legislativo más que por referendo” (2002. p.77). Esta vez, de manera paradójica, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-180 de 2007, señala que:

Cuando la ciudadanía participa en la convocatoria de un referendo actúa como órgano constituido y, por ende, con poder limitado, porque una es la situación cuando el pueblo, en un acto de afirmación y por fuera de todo cauce normativo, decide reformar la Constitución o darse una nueva y otra distinta aquella en la cual a la luz de las previsiones constitucionales, el pueblo es convocado para que exprese su afirmación o su negación a una propuesta de reforma a la Constitución. (Sentencia C-180 de 2007)

Por esto, *el referendo* no materializa el principio universal que afirma que el pueblo es soberano, pues según esta interpretación, el pueblo no actúa como constituyente primario. En términos de Daniel Zovatto, “solo es posible referirse a que el pueblo es constituyente primario cuando actúa desconociendo la norma vigente y lo hace a través de la vía de hecho, tal como sucede en un golpe de Estado” (2002. p. 80)

Finalmente, frente al *Plebiscito*, como el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República para apoyar o rechazar una decisión del poder ejecutivo, debemos recordar que solo se han realizado dos en la historia del país. El primero en diciembre de 1957 dando nacimiento a Frente Nacional y otorgando el derecho al voto la mujer. El segundo el 2 octubre del año 2016, mediante el cual se buscó refrendar los acuerdos de paz entre el Gobierno y la Guerrilla de las FARC. Con un 49.78% a favor y un 50.21% en contra a nivel nacional, y un 56,07% a favor y un 43.92% en contra a nivel distrital, para un total de 13 066 047 votos.

Frente a estos resultados los análisis pueden ser diversos, por el momento nos referiremos al número de votos, que si bien sobrepasó el umbral requerido, no refleja cuantitativamente la voluntad de los 34. 899.945 colombianos habilitados para ejercer ese derecho. Razón del porqué la obra de José Saramago es citada en el epígrafe de este capítulo, pues conserva una gran analogía con nuestro panorama electoral. En los dos casos los resultados de una votación, -insignia de las democracias representativas- fueron inesperados. En la obra de Saramago el triunfo del voto en blanco y para nosotros la primacía del NO a la refrendación de los acuerdos.

Recapitulando los mecanismos de participación consagrados en la actual constitución e institucionalizados en la Ley 1757 del 2015, en su conjunto

podemos inferir varias cosas. Por un lado, encontramos que la mayoría de ellos ha sido poco utilizados por parte de sus destinatarios, frente a ellos Velásquez y González (2003;11), citado por Hurtado, (2016) considera que este fenómeno responde a una avalancha legal, pues:

Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos les cortaron las alas a muchos de ellos, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo. (Velásquez &González, 2003, p.11)

Recordemos que según Cecilia Schneider y Yanina Welp (2011) en su estudio comparado, “Bogotá tiene la mayor oferta de instituciones deliberativas, semi representativas y directas, con decisiones vinculantes o consultivas” (Anexo 3) pero como ya hemos visto, su uso en la realidad pocos resultados ha dejado, o por lo menos durante el presente gobierno distrital. A su vez, podemos afirmar que si bien, la partición directa se constituye en una fisura al interior de sistema político económico de corte liberal -como es el caso de las consultas populares o las revocatorias de mandato-, estos mecanismos aún se encuentran atados a reglas discursivas de legalidad con gran fragilidad a intereses hegemónicos.

En últimas, reduciendo la participación al mero acto de votar, y con ello reproduciendo la lógica de las democracias representativas que niega la posibilidad dialógica de hallar consensos, como sí ocurre en los cabildos de los pueblos indígenas. Con esta afirmación no pretendemos sacralizar el ejercicio político no estatal que realiza este tipo de comunidades. Más sin embargo, consideramos que el mundo urbano debe reconocer y aprender de los avances

organizativos que estos grupos -paradójicamente excluidos- han encontrados desde la constitución política de 1991 hasta ahora, mejores estrategias de participación en asuntos de administración pública, en comparación a los alcanzados durante más de 200 años por nuestra clase dirigente.

Por esta razón, este último apartado problematiza la participación desde las etapas de la gestión pública, pues consideramos que es en este campo donde se materializan los cambios sociales y económicos que exigen con su participación las organizaciones sociales.

3.3. Instancias de participación en la gestión pública

Parafraseando al profesor Lozano (2015) la dimensión gestiológica de la administración pública se compone de la planeación, la dirección, la ejecución, el seguimiento, el control y la evaluación de las acciones, procesos, procedimientos y sistemas de una organización. Para los propósitos de este documento problematizamos la participación desde las instancias de planeación, pues es en este nivel donde ocurren la toma de decisiones en la administración. Recordemos como para el sociólogo Luhmann “la acción política sirve, en lo esencial, para reducir la complejidad de las posibilidades de la sociedad” mientras que “la administración se ocupa, por el contrario, de la realización de lo políticamente posible y necesario, mediante la elaboración de decisiones vinculantes.” (Luhmann, 2014, p. 111)

Volviendo al tema de la planeación, es necesario aclarar que este campo de estudio y aplicación resulta aún incipiente en los países latinoamericanos en contraste con la tradición francesa, rusa y norteamericana. Mencionemos que en el caso colombiano solo fue hasta el año 1958 cuando un presidente

colombiano (Alberto Llera Camargo) adoptó un plan de desarrollo como guía de actuación para su periodo de gobierno. Intento de administración por políticas que hasta ahora poca perspectiva de largo plazo ha tenido en comparación con los emblemáticos planes quinquenales de la antigua Unión Soviética. Sin embargo, tampoco podríamos desconocer que con la promulgación de la Ley orgánica 152 de 1994 -la cual establece los principios, las instancias, los procedimientos y los ámbitos de aplicación de los planes nacionales y territoriales de desarrollo-, se ha vislumbrado la participación como principio orientador en su elaboración.

Avances que para organismos internacionales como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- un significa giro desde la *gobernabilidad* hacia la *gobernanza*. Entendiendo la primera como “el esfuerzo que realizan los gobiernos liberales por ganar y mantener su estabilidad política mediante estrategias e instrumentos “democráticos”, conservando una perspectiva estadocéntrico” (Urrea, 2014, p. 176). Mientras que la *gobernanza* parte de la premisa de que “por más que exista un Estado legítimo y un gobierno elegido democráticamente, éste no garantiza por sí solo la dirección y manejo de todos los asuntos y problemas de la sociedad” (Urrea, 2014, p. 177) Por lo cual, se requiere la concurrencia de diversas agencias, instituciones y actores sociales para la toma de decisiones públicas. No obstante, consideramos que el giro desde la *gobernabilidad* hacia la *gobernanza* que ha venido teorizando e impulsando la CLAD, aún no se ha materializa en nuestra Ley y mucho menos en nuestras prácticas político-administrativas reales.

Pues, si bien consideramos que la Ley ha sido un canal de comunicación entre esferas que componen al sistema político, (Luhmann) siendo la reducción de la contingencia una de sus principales características. Tampoco podemos olvidar

que ha sido a partir de ella que se ha ejercido históricamente la dominación estatal. (Weber) Por ejemplo, en la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se establece que “todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública” (Artículo 32) sin embargo, un artículo siguiente advierte que solo “cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar a *audiencias públicas* en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos(...) [Empero] las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración.” (Artículo 33)

Lo mismo ocurre con la participación social en la construcción de planes de desarrollo, pues si bien se establece que “durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley” (Ley 152 de 1994 Artículo 3 literal 6) dichos procedimientos de participación resultan cuestionables. Por un lado, desde las metodologías para su elaboración y por el otro lado desde la conformación e incidencia de los consejos y mesas de representación.

Frente al primer ítem, traemos a discusión la *metodología de balances, interacciones y tensiones entre las Dinámicas Poblacionales Ambientales Sociales y Económicas* -Bit pase-. Elaborada inicialmente por la universidad

Externado de Colombia y tiempo después adoptada por el Departamento Nacional de Planeación (2012) como guía para la elaboración de planes de desarrollo municipal desde la construcción de procesos, subprocesos y actividades. De ella habría que decir, de manera positiva, que abrió la posibilidad de espacios de participación en la construcción de diagnósticos y formulación de objetivos, metas, estratégicas. Sin embargo, la metodología diluye la materialidad de las aspiraciones de las comunidades desde el momento en que se definen los planes de inversión.

No cabe duda que el tema financiero sigue siendo monopolio de las autoridades administrativas del Estado. Así, los temas presupuestales, fiscales y tributarios siguen siendo materia de la rama ejecutiva, pues según el literal d del artículo 18 de Ley 1417 de 2015, “estas solo pueden ser iniciativas exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes”. (Artículo 18) Sin duda, sigue primando un discurso de tecnicismo, según el cual, la sociedad organizada no posee las capacidades de comprensión y decisión responsable sobre estos asuntos financieros.

Por supuesto, esta lectura ha olvidado el ejercicio de *presupuestos participativos* en ciudades tan complejas como lo es Porto Alegre en Brasil. Dicha propuesta consiste en construir una decisión compartida sobre la asignación de los recursos económicos disponibles por la administración, para la ejecución de planes, programas y proyectos con organizaciones sociales de base. Ejercicio de participación que aún se encuentra a años luz de alcanzar en la ciudad Bogotá. Si bien en la ciudad los presupuestos participativos comenzaron a promoverse según Schneider y Welp (2011) desde el año 2009, este solo se realiza con un pequeño porcentaje presupuesto de inversión del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), que dicho sea de

paso poca participación logra en organizaciones que conforman el movimiento popular. A modo de ejemplo citamos como durante el mes de Junio del 2017 el curso de formulación de proyectos sociales impartido por dicha entidad contó con la precaria participación de líderes sociales, pero sí con un amplio número de profesionales que abiertamente y de manera descarada reconocían su interés de formular proyectos con la simple objetivo de lograr coaptar recursos públicos y de inversión extranjera.

Para hablar de los consejos debemos referirnos a lo dispuesto en la Ley 1417 del 2015 y a la Ley 152 de 1994. Sobre la primera se establece la creación de un consejo nacional de participación y de consejos territoriales en entidades territoriales con más de 100.000 habitantes. A nivel nacional conformado por un representante por cada uno de los siguientes *stakeholders* o grupos de interés: el Ministro de Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la federación de Departamentos, las Asociaciones de Víctimas, el Consejo Nacional de Planeación, la Asociación Nacional de Universidades, la confederación colombiana de ONG, las veedurías ciudadanas, los gremios económicos, los sindicatos, las asociaciones campesinas, los grupos étnicos, las asociaciones de mujeres, las organizaciones de discapacitados, y las Juntas Administradoras Locales. Los cuales, en su conjunto, “deben evaluar de manera permanente la oferta participativa del Estado para sugerir modificaciones, escisiones o fusiones de las instancias existentes” (Ley 152 de 1994. Artículo 80).

A la fecha, ni el Consejo Nacional y el correspondiente para la ciudad de Bogotá se encuentra constituido. Cuando se le preguntó a la administración, vía petición de información, ¿Quiénes son los integrantes del consejo Distrital

de Participación Ciudadana? y ¿Cuál ha sido su gestión durante el año 2016 a la fecha? La respuesta fue la siguiente:

El consejo Consultivo Distrital de Participación Ciudadana de Bogotá, D.C. aun no se ha constituido. Actualmente el Proyecto de Decreto Distrital por el cual se creó dicho Consejo está en perfeccionamiento por parte de la Secretaria Distrital de Gobierno, para posteriormente proceder a su firma y publicación. (Ver Anexo 4)

Sobre el tema específico de la construcción de planes de desarrollo, habría que poner sobre la mesa el alcance del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación. Los cuales según la Ley 154 de 1994 son un órgano consultivo, pero no de decisión en sus jurisdicciones. En este sentido, su rol se limita a la construcción de un foro de discusión con representantes de sectores sociales y económicos similares a los descritos anteriormente. De esta forma, la conformación de estos consejos muchas veces se convierte solo en un requisito legal y no en el espacio de participación directa donde el movimiento popular logre voz y voto sobre el rumbo administrativo de sus territorios. En el caso de Bogotá es pertinente recordar cómo se han creado otros espacios de semirepresentación, como lo son las Juntas Administradoras Locales, abierta a vecinos y organizaciones, que si bien ejecutan algunos recursos no logran tener incidencia en el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y el Consejo Territorial de Planeación Distrital conformadas por ediles, es decir políticos electos.

Para Orozco (2001) el problema radica en que “las organizaciones rara vez se plantean dentro de sus objetivos el incidir de alguna manera en las políticas públicas (...) y hacen de sus objetivos cortoplacistas y muy centrados en lograr cosas concretas que no tienen impacto en el largo plazo” (p. 10) Sin embargo,

esta postura olvida las agendas políticas que estas organizaciones también construyen, así como desconoce el *gol* que el modelo liberal ha hecho a las organizaciones populares que han apostado por su legítimo derecho a la participación directa. Es como si en términos de Agamben:

[A] partir de un cierto punto, cualquier acontecimiento político decisivo tuviera siempre una doble faz: los espacios, las libertades y los derechos que los individuos conquistan en su conflicto con los poderes centrales preparan en cada ocasión simultáneamente, una tácita pero creciente inscripción de su vida en el orden estatal, ofreciendo así un nuevo y más temible asiento al poder soberano del que quería liberarse. (154 Agamben Homo sacer)

No obstante, habría que aclarar que la forma de administración estatal no es la única existen, es por ello que sin duda, una apuesta por construir formas administrativas públicas comunitarias resultan tentadoras. Recordemos los desarrollos en la materia por comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en el país; por ejemplo con el tema de los Planes de Desarrollo Sostenible -PDS- en las Zonas de Reserva Campesina, cuya relevancia radica en que estos pueden ser formulados, diseñados, administrados, ejecutados, monitoreados y evaluados por las propias organizaciones campesinas.

4. CAPÍTULO SEGUNDO

LOS MECANISMOS DE ACCIONAR SOCIAL COLECTIVO DE TRES ORGANIZACIONES DEL MOVIMIENTO POPULAR EN BOGOTÁ

“Es como si los pueblos, siempre concientes de su fuerza potencial incluso dentro de su posición subordinada, sólo requieran la seguridad de una buena disposición hacia ellos o hasta de la mera tolerancia de las autoridades superiores para hacer fuerte su postura” Eric Hobsbawm, los campesinos y la política, Anagrama, 1976, p. 30.

En el capítulo anterior, se evidenció el precario uso y alcance de los mecanismos instituidos de participación para incidir en los asuntos políticos y administrativos. Sin embargo, este hallazgo no significa que los movimientos sociales de origen popular no participen en lo político, más bien reafirma la existencia de otras estrategias no institucionalizadas de participación para incidir en decisiones públicas.

Para comprender estas estrategias, este segundo capítulo presenta el lugar político de los movimientos sociales de origen popular en contraposición a los partidos políticos, describe el sentido del *accionar social colectivo* del movimiento popular, pone sobre la mesa los retos estatales y de los movimientos sociales para el fortalecimiento de la participación con ocasión a los acuerdos con la insurgencia, y materializa dichas apreciaciones

teóricas en tres organizaciones que hacen parte, actualmente, del movimiento popular en la ciudad de Bogotá.

4.1. De la decadencia de los partidos al auge de los movimientos

Hay quienes afirman que la democracia más antigua de América Latina reside en Colombia, argumentando la continuidad electoral en el país con excepción de los cuatro años de gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (1953–1956). No obstante, esta afirmación se pone en cuestionamiento al reconocer la falta de garantías de participación en la historia del país, recordemos el genocidio de la Unión Patriótica o las innumerables acusaciones judiciales que actualmente son víctimas muchos integrantes de los movimientos sociales. Bajo esta misma argumentación, el rol de los partidos políticos, como organizaciones que deberían canalizar los intereses sociales y económicos de la sociedad colombiana en los espacios estatales, y de la administración pública en particular, se ponen de igual forma en tela de juicio, o por lo menos en cuanto no representan los verdaderos intereses de la población de origen popular.

Aclaremos que para el profesor Múnera lo popular conserva una gran relación con la concepción de clases sociales, según la cual, existe una notable dicotomía al interior de las sociedades entre dominantes y dominados. Bajo esa perspectiva, lo popular hace alusión a todo el pueblo que se encuentra en estado de subordinación, precisemos siguiendo a Agamben que “la palabra pueblo, designa en un mismo término al sujeto político constitutivo como a la clase que, de hecho sino de derecho, está excluida de la política”, (2001, p. 31) y es de este subgrupo que deviene lo popular.

Volviendo al tema de los partidos políticos, se puede evidenciar históricamente cómo el comportamiento de estos, pese alegar el bienestar popular en sus campañas electorales, responden en términos reales a intereses económicos de grandes empresarios y terratenientes. Solo por citar dos casos - de los muchos que pueden existir- recordemos el arrasador apoyo de los partidos tradicionales en el Congreso de la República para imposibilitar, en el marco de la Justicia Especial para la Paz, la acusación de terceros que hayan financiado la guerra en Colombia; o el escándalo de Agro ingresos Seguros, programa que durante el segundo gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez entregó exorbitantes “subsidios” a reconocidas familias terratenientes en el país y no a los pequeños agricultores como discursivamente estaba previsto.

Adicionalmente, Para María Teresa Uribe, el patrón estatista de politización mediante partidos políticos ha repercutido en los siguientes aspectos. (i) Se limitaron las prácticas políticas y ciudadanas a una de sus dimensiones: la electoral, (ii) se generó una creciente dependencia de los recursos institucionales y presupuestales concentrados en el Estado para llevar a cabo las prácticas políticas de clientelismo, corrupción y con ello de despolitización, o en su defecto, (iii) la adopción de estrategias , por fuera de los canales instituidos de relación entre el ciudadano y el Estado, que iban desde los paros cívicos, las marchas, hasta la lucha armada. (Uribe, 1996, p.113)

De los puntos enunciados anteriormente, paradójicamente, lo cierto es que esa misma exclusión e incapacidad del sistema político colombiano para generar mecanismos de representación, participación, negociación y solución pacífica de conflictos -como se esperaría de cualquier democracia-, propició el surgimiento de identidades políticas no partidistas. Siendo para Uribe “organizaciones más definidas por el movimiento que por la estructura” (1996, p. 123), es decir, con nuevas prácticas de acción política ligada más a formas

directas de democracia. Lo que significa para Agamben el replanteamiento del sentido de la política, pues como él asegura:

El hecho es que la policía, en contra de la opinión común que ve en ella una función meramente administrativa de ejecución del derecho, es quizá el lugar en que se muestra el desnudo con mayor claridad la proximidad, la intercambiabilidad casi, entre la violencia y derecho que caracteriza a la figura del soberano.(Agamben; 2001 p. 90)

Sin embargo, de esta nueva forma de entender lo político hay que decir varias cosas. Si bien la ley actualmente en Colombia garantiza la libre expresión, la libre movilización social y la libre asociación, (Artículo 110 Ley 1757 del 2015) esta pretensión de normalizar las expresiones sociales desconoce en su esencia las relaciones de poder que en ellas se tejen.⁵ Donde la dominación, la resistencia, la negociación y la emancipación, complejizan las posibilidades reales de participación entre las organizaciones que representan este movimiento y la instituciones estatales que monopolizan la administración de los asuntos públicos.

Al respecto, Valencia y otros autores nos recuerdan que “si bien el Estado es por definición un espacio público, no necesariamente lo público se reduce a lo estatal.” (2001, p. 15) Lo público tiene que ver también con lo que podríamos llamar los “intereses globales o colectivos de una sociedad” y, en ese sentido, tiene una presencia significativa en todo tipo de acontecimiento social. Por ello, las formas de deliberación, decisión y accionar de los movimientos

⁵ El profesor Leopoldo Múnera en su tesis doctoral titulada: *Relaciones de poder y movimiento popular colombiano*, realiza un valioso análisis de este movimiento a la luz de la categoría del poder, entendida esta no como algo sustancial, sino más bien desde una perspectiva relacional en términos foucaultianos.

sociales, que no pasan necesariamente por las instancias del Estado, también corresponden a espacios públicos.

4.2. Del sentido de las acciones sociales colectivas en el movimiento popular

La Categoría de *accionar social colectivo*, ha sido empleada inicialmente por el profesor Mauricio Archila, quien, pese a las acusaciones sobre su obra académica por parte del actual senador Álvaro Uribe, ha representado un valioso aporte a la historia social de Colombia al rastrear y visibilizar las luchas indígenas, campesinas, afrodescendientes, obreras, cívicas y de víctimas en el país. Luchas que, dicho sea de paso, han logrado cuestionar la concepción liberal de participación, en la cual, el ciudadano como individuo es el único digno de este derecho, excluyendo de ella las acciones colectivas.

Al respecto, el profesor Archila plantea la necesidad de comprender la lógica de este accionar, definiendo los movimientos sociales como “la expresiones organizadas de la sociedad civil, que se caracteriza por sus acciones sociales colectivas permanentes en oposición a exclusiones, desigualdades e injusticias”. (Archila, 2006, p. 06) Definición que consideramos pertinente complementar y puntualizar a partir de los aportes del profesor Múnera, para quien “el movimiento popular es un tipo particular de movimiento social, generado por el proceso de articulación de acciones y actores, colectivos e individuales, pertenecientes a la clase popular o reunidos en función de ellas, dirigido a controlar y orientar uno o varios campos sociales en conflicto con las clases y los sectores dominantes”. (1988, p.65)

Precisemos que los movimientos sociales, entre ellos los de origen popular, al contrario de las asociaciones y las organizaciones no son unidades homogéneas de acción y por consiguiente, no deben ser analizados como tales. Para Múnera “elementos como la identidad, la definición del adversario y la totalidad” (p. 70) sólo pueden ser captados si entendemos a los movimientos sociales como la articulación de luchas, organizaciones y asociaciones y donde “El concepto de acción se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes” (Habermas, 1999, p.80)

En cuanto sus *acciones sociales colectivas*, destacamos diversas manifestaciones culturales como: “el piquete, los cacerolazos, las mingas, la música, el grafiti, el silencio, la desnudez... y las llamadas clásicas huelgas, paros cívicos, movilizaciones y manifestaciones” (Magrini; 2011, p. 9) Según la base de datos de Luchas Sociales del *Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP-*, el número de protestas en Colombia desde el año 1975 al 2016 oscilan entre las 10.000 Siendo el 2013, con un registro de 1.027, el año con mayor número de protestas. (Anexo 5) Para ese mismo año las principales modalidades de protestas fueron: las marchas y plantones (57, 8%), seguido por los bloqueos, (19, 7%) los paros (18 %) y la toma de entidades (3.2%) (Ver anexo 5) En cuanto los motivos de estas *acciones sociales colectivas*, el CINEP asegura que durante el 2013, giraron alrededor de políticas públicas económicas, fiscales, agrarias, urbanas y sociales (19%); la prestación de servicios sociales entre los que se destacan la salud, la educación y la seguridad ciudadana (16%); la violación a los derechos humanos (15%); y el incumplimiento de pactos y leyes (15%) (Ver anexo 5)

Asimismo, hay que advertir que, bajo prejuicios de algunos medios de comunicación, gobiernos e incluso autores -como Smelser y Kornhauser- han sido concebidas sus acciones como “elementos marginales, impulsados por conductas contestatarias provistas de irracionalidad” (Múnera;1998, p.56) y en consecuencia, han sido condenadas por “considerarlas desproporcionadas en sus fines o medios, cuando no asimiladas a otra expresión de la subversión armada.” (Archila 2001, p. 29) Sin embargo, para nosotros estas mismas acciones de hecho significan, ante la inviabilidad de los actuales mecanismos de participación, una nueva forma de participación política. Argumento que comparte Magrini, al afirmar que:

[D]ichas movilizaciones se enmarcan en un proceso de generalizada crisis de representación política, donde las protestas generan modos más directos, horizontales y complementarios de participación por parte de sus protagonistas, mientras [eventualmente] los canales de participación tradicionales se cierra. (Magrini; 2011, p. 11)

Pese a esta potencialidad participativa, la respuesta del Estado sigue siendo la de desarticular e ilegalizar su accionar, como históricamente ocurrió “en los años sesenta con el sindicalismo y los estudiantes, y en los setenta con los campesinos e indígenas” (Archila, 2003) o en la actualidad con las masivas acusaciones judiciales a miembros del movimiento popular, sin contar los masivos asesinatos a dirigentes, activistas y defensores de derechos humanos. Isabel Rodríguez y Fernanda Arciniegas (2013) elaboran una interesante monografía en la cual plantean que, pese al cambio normativo que representó la actual Constitución Política de 1991, por la cual se levantando el excesivo estado de sitio que primó durante la antigua constitución de 1986, aún permanece arraigada en la estructura jurídica de Colombia, la práctica de utilizar el poder punitivo del Estado para criminalizar la protesta social a

favor de los intereses de los gobernantes. Por ejemplo, en el Estatuto de Seguridad Ciudadana, Ley 1453 del 2011, se establece que:

El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión. (Ley 1453 del 2011, Art44)

4.3. Construcción de paz y movimiento popular

No obstante, lo anterior no desconoce una paulatina transformación frente a las relacionamiento civil con el Estado, pues, en términos de Archila “ya no hay una total enemistad, sino que a veces se plantean relaciones complementarias, lo que no quiere decir que se suprima el conflicto”, (2001, p. 31) que muchas veces se focaliza en el manejo que hace el ejecutivo de sus políticas, planes, programas y proyectos en asuntos económicos y sociales con incidencia en sus territorios. Siendo las consultas previas un buen indicio que en términos de Archila “ofrecen logros, pequeños pero valiosos”.

Lo cual no suprime el propósito de los movientes sociales, es decir, superar la unilateralidad y la “falsedad” de la democracia aunque operen permanente con ella. Por ejemplo, los movimientos sociales deben apropiarse del acuerdo para la terminación del conflicto armado, donde avecina importantes compromisos institucionales en pro de la participación, entre ellos revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, los cuales en el

primer capítulo de este documento pusimos en cuestionamiento. Ahora se espera que la modificación normativa de estos consejos permita:

- *Ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación.*
- *Adoptar medidas para promover que la conformación de Consejos Territoriales de Planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye entre otros en las redes, alianzas y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes. Estas últimas serán quienes designen sus representantes en estas instancias.*
- *Garantizar la participación de los Consejos en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los Planes. Se establecerán mecanismos para su interlocución con las instancias de aprobación.*
- *Fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo.*
- *Asegurar que los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.*
- *Fortalecer los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa y las organizaciones o sectores que representan para, entre otros, garantizar el trámite de las iniciativas ciudadanas en materia de planeación. (Acuerdo de la Habana, 2016 p. 106)*

A su vez, existe el compromiso de generar las condiciones apropiadas para que el ejercicio de la política no se limite a la participación electoral y reconozcalas “formas de acción de las organizaciones y los movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas al Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales” (Acuerdo de la Habana, 2016, p.37) Lo que es significativo, si se busca releer la relación entre el Estado y la sociedad civil como el resultado

de la combinación de discursos e intereses de los actores involucrados en la vida pública, en términos de Velásquez (2008) “en función de los pesos y contrapesos sociales y políticos existentes en unas particulares coordenadas de espacio y tiempo”. (p.23)

En este punto, nuestro epígrafe toma de nuevo protagonismo, pues consideramos que esta nueva oportunidad de paz y la que avecina con la negociación con el ELN, permitirá para el contexto colombiano, materializar las aspiraciones del historiador Eric Hobsbawm, para quien “es como si los pueblos, siempre conscientes de su fuerza potencial incluso dentro de su posición subordinada, sólo requieran la seguridad de una buena disposición hacia ellos o hasta de la mera tolerancia de las autoridades superiores para hacer fuerte su postura”, en otras palabras, el cumplimiento de los mínimos comunicativos propuestos por Habermas, para que las autoridades estatales comprendan y reconozcan las aspiraciones históricas en materia económica, ambiental, social y política del pueblo del que proviene el movimiento popular.

Por esto mismo, esta nueva oportunidad de inclusión debe generar las garantías de no re-victimización y nueva exclusión, como ocurrió a modo de ejemplo la Asociación Nacional de Usuario Campesinos –ANUC- durante los años setenta. Recordemos que este proceso de organización social fue apoyado inicialmente por el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966–1970), tiempo en el cual se posibilitó el encuentro entre campesinos y la burocracia estatal, los cuales según Múnera “no estaban completamente involucrados en las redes clientelares” (1988, p. 278) incluso, según sus registros: *La burocracia designada por el gobierno para promover las asociaciones de usuarios, fue parte integrante del movimiento campesino. Empleados del INCORA y la Caja Agraria contribuyeron a la organización de los campesinos, seleccionaron*

los líderes, dictaron los cursos de formación y orientaron ideológicamente los dirigentes.(Múnera, 1988, p. 279) Pero, con el cambio de gobierno sus integrantes y dirigentes fueron acusados de comunistas, y con ello el comienzo de una etapa de estigmatización y persecución político-militar.⁶

Con respecto a la agenda de negociación con el ELN, recordemos rápidamente los puntos asociados a nuestro tema. Primero, realizar un debate que permita examinar la participación y las decisiones de la sociedad en los problemas que afecten su realidad. Segundo, revisar el marco normativo y garantías para la manifestación política. Tercero, reconocer y apoyar las propuestas transformadoras elaboradas por la sociedad para superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción, y el degradamiento ambiental en búsqueda de la equidad. Cuarto, planes alternativos integrales con enfoque territorial que constituya opciones económicas y productivas que beneficien a las comunidades.

En estos dos últimos puntos debemos ser enfáticos, pues a nuestro juicio los principales retos del movimiento popular en la ciudad de Bogotá ha de ser el logro de ejercicios de autonomía con incidencia pública, con ello aportar a “la democratización de la democracia” como durante décadas lo han ejercido los pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinas e incluso comunidades barriales. A su vez es necesario articular acciones de manera sectorial para que en términos de Robinson (2016) “logre desestabilizar verdaderamente el statu quo” (p. 57) pues según el estudio que este investigador norteamericano realizó en el país durante el año 2013 evidencio que:

⁶Para ampliar en el tema de: conformación, desarrollo y persecución de la ANUC, recomendamos la visita al archivo virtual de Centro Nacional de Memoria Histórica, donde aparecen registros recopilados y conservados por integrantes de esta organización. <http://www.archivodelosddhh.gov.co/>.

Todos los diferentes grupos que realizaron paros y huelgas, por lo tanto, estaban enfocados en sus propios problemas locales. El diario El Espectador dice lo siguiente: “Lo que hemos visto en esta semana, en ese sentido, ha sido preocupante. Protestas y bloqueos sin orden, sin mayor coherencia, con pliegos de condiciones incluso contradictorios, sin propuestas de soluciones”. A algunos voceros de los cafeteros no les gusta la minería en el pliego cafetero, pero apoyan la minería en el pliego minero. Los camioneros quieren subir sus fletes, lo que afectaría el bolsillo de los agricultores. (...) Por caóticos que parecieran los paros de 2013, que incluso llegaron a las calles de Bogotá, de hecho para el Gobierno fue fácil lidiar con ellos. Solo fue cuestión de una concesión aquí, un subsidio allá y algunos préstamos pequeños por ahí. Sin una agenda común ni una crítica a la manera en que funcionan las instituciones colombianas, la amenaza al statu quo era mínima. (Robinson, 2016, p. 57)

Lo cual resulta vital en términos de participación, en la medida en que una gobernanza deliberativa requiere para su existencia un contrapoder social significativo, pero coherente, “capaz de debilitar, incluso de neutralizar, el poder y las prerrogativas políticas de los actores dominantes” (Velázquez, 2008, p. 34)

4.4. Tres experiencias de autonomía en la ciudad de Bogotá

Durante la semana de las Ciencias Sociales en la Universidad Distrital, se dieron cita distintas experiencias organizativas en la mesa movimiento social y popular. Entre ellas: Hueropia, Asamblea Sur y ConspirAcción. Las cuales, pese a sus diferencias territoriales, organizativas e ideológicas, comparten una postura crítica sobre los mecanismos instituidos de participación y de accionar social colectivo.

Por un lado, encontramos a *Huertopia*, una organización ecosocialista con incidencia en los barrios más apartados de la localidad de San Cristóbal. Su conformación responde a una evidente problemática social de segregación y exclusión socio-espacial, como muy bien Nicolás Cárdenas describe:

Nosotros nos dimos cuenta, rastreando la historia de Bacatá, que los pobladores de San Cristóbal somos producto de un acuerdo político entre el famoso alcalde Fernando Mazuera y el presidente Mariano Ospina (1947), [quienes] se sentaron un día a decidir cómo ordenar Bogotá (...) ellos contrataron por allá a unos alemanes e hicieron un primer diseño de Bogotá, con unos límites y unas fronteras. Después de eso, cuando sale Ospina de la presidencia, muchos inmobiliarias se enriquecieron con esos mapas. Por supuesto, con esas valorizaciones a los obreros los comenzaron a mandar al sur occidente y las élites comenzaron a creer hacia el norte (...) pero nuestro problema concreto comenzó con la creación de las CAR, resulta que llegaron los especialistas y dijeron -de aquí para allá es ciudad, y de aquí para arriba no puede haber ni un solo barrio-, pero ya estábamos nosotros, los habitantes de los cerros con promesas de compraventas, durante muchos años no tuvimos servicios públicos y ahora solo tenemos una ruta de transporte que pasa cada dos horas.

Bajo este panorama de exclusión, Huertopia con amplia acogida barrial presenta una sólida propuesta a la situación histórica de exclusión en la que viven, los ecobarrios. Bajo ese concepto han desarrollado un interesante proceso organizativo, han creado infraestructura comunal, realizan prácticas de agricultura e interesantes ejercicios de formación, bajo los principios del pedagogo Paulo Freire, pero sobre todo, han animado a las familias a permanecer en el territorio. En su propio testimonio asegura que:

Para el año 2011 junto con el presidente de la junta de acción comunal, se planean un espacio en donde la junta precisamente se reúna, porque antes ellos tenían las reuniones pero era en la calle. Entonces este espacio es el primer antecedente, que tenemos de lo que planteamos como los ecobarrios.

Sin embargo, no debemos confundir la Junta de Acción Comunal con la organización Huertopia, pues esta última organización es aún más amplia al incluir niños, jóvenes y adultos. Por ejemplo, con la creación de la Huerta, en uno de los predios desalojados años anteriores por la administración distrital, se hace evidente esta composición intergeneracional, Nicolás Cárdenas recuerda la experiencia así:

Con unos compañeros, también de la universidad pública, se planea la huerta con el fin de planear un proyecto de soberanía alimentaria y recoger todas las prácticas agrícolas que se mantienen en los cerros orientales, (...) el predio donde actualmente se encuentra (la huerta) fue desalojado en el año 2015 y adecuado el espacio con los niños, con los jóvenes y los viejos que tiene muchos saberes sobre la agricultura.

Todas estas acciones sociales colectivas, han tenido una enorme incidencia en los asuntos públicos de la comunidad sin pasar necesariamente por mecanismo de participación institucional. Así, este ejercicio de autonomía societal, no desconocen las marchas, los paros y las movilizaciones como otras acciones de hecho para presionar a la administración a negociar, pues en su testimonio:

Luego de muchas luchas de la comunidad, en el año 2013 sale el propio Consejo de Estado a decir: sí, efectivamente hay una cantidad de barrios que se encuentran dentro de la zona de reserva forestal pero que no se pueden simplemente desalojar, y ordena al

distrito a generar una plan de cantera en zonas de masa mitigable, cosa que aún no se ha cumplido.

De igual forma, este proceso de organización ha recibido elogios y apoyo de académicos tan relevantes como el del geógrafo británico, David Harvey, quien durante su visita a la ciudad de Bogotá en el año 2015, sube a localidad de San Cristóbal a conocer los procesos sociales en la localidad de primera mano. Respecto a esa visita, existe un video en Youtube titulado: *Construcción rebelde del territorio*, donde Harvey responde a la pregunta de ¿Qué piensa de estos proyectos, contruidos con pocos recursos, con lo mínimo?

Pienso que, obviamente, las estructuras sociales deben ser contruidas de abajo hacia arriba, y una de las maneras de hacerlo es a través de iniciativas colectivas de diversos tipos. Entonces, si un grupo como el de ustedes puede ser un catalizador para unir cosas, creo que es un primer paso muy importante para cambiar la cultura política de un país.

Adicionalmente, Huertopia ha tratado de participar en espacios institucionalizados aunque el resultado no ha sido el esperado, reafirmando las limitaciones de los mecanismos que analizamos en nuestro primer capítulo. Durante el mes de agosto del año 2017 asisten a la Audiencia Pública de los Cerros Orientales en el Congreso de la República, aunque lograron tener la palabra en ese recinto, la verdad es que su rol en dichos espacios continúa siendo consultivo. También han participado en distintas comisiones, entre ellas para la defensa del río Fucha, pero al igual que los consejos territoriales y de participación, su incidencia decisiva en esos espacios es mínima. Al respecto, Diego Pinto afirma que “ellos, (la administración) piensan que con invitarnos

a una reunión, darnos la palabra y repartir refrigerios ya estamos participando, y pues no”.

Lo que nos permite reafirmando el planteamiento de Velásquez, (2012) quien realizando un estudio comparado en tres municipios disímiles de Colombia concluye que “pese a existe un mínimo grado de organización social y que han sido creados algunos espacios de participación, éstos no tienen ningún tipo de influencia en las deliberaciones públicas” (p. 45) precisamos nosotros, estatales.

Por otro lado, encontramos a la denominada *asamblea sur de la cuenca del río Tunjuelo*, proceso abanderado por un conjunto de organizaciones ambientales y de reciclaje alrededor de la vereda Muchuelo Alto de localidad de Ciudad Bolívar, una de las más amenazadas por la política de ampliación del relleno sanitario Doña Juana, en palabras del líder comunal Óscar Barón; “*Una política que ha decidido que las zonas de vocación agrícola, reservas de paramo, solo son para la extracción y el despojo de las tierras de la comunidad”.*

En cuanto sus acciones sociales colectivas, encontramos el denominado paro desde el sur, llevado a cabo en la ciudad los días 27 y 28 de Septiembre del 2017, aprobado de manera mancomunada por personas y organizaciones que desde meses anteriores venían reuniéndose para discutir la problemática socio ambiental en el sector, al resto hay que aclarar que:

La asamblea sur tomó una decisión y no es la decisión de agitadores, como han venido diciendo los medios de comunicación. Es la decisión de una asamblea urbano-campesina que en muchas jornadas le dijeron al alcalde mayor que era una torpeza (ampliar

por 70 años más el relleno sanitario), se les ha entregado propuestas durante los últimos 20 años y absolutamente ninguna han acogido, ninguna han aplicado. Entonces la gente nos cansamos de tanta humillación y se tomó la decisión de hacer el paro cívico indefinido del sur Tunjuelo.

Hasta este punto podemos percibir una situación, en términos de participación, bastante problemática, por un lado se encuentra una posición que deslegitima a la administración y no cree en ella, pero que a su vez busca presionar - mediante sus acciones sociales colectivas- a la administración a negociar -que por vías institucionales no se lo ha permitido-. Lo cual no lleva de nuevo a repensar la validez o capacidad colombiana para aplicar los principios comunicativos de Habermas, que en resumen buscan no excluir del diálogo a ninguna persona con interés en el problema sobre el que se dialoga y garantizar que todos los interesados tengan igual derecho a la palabra. Interpretación que logramos inferir cuando afirman:

Siempre nos echan el cuento de que habrá un área de protección ambiental, y eso no lo viene diciendo desde el 88, cuando a los campesinos les dijeron que el basurero iría solo por 10 años y ya lleva 30". Más adelante afirma "Entonces, son múltiples los problemas que se extienden de Sumapaz hasta Bosa, los hemos querido discutir con el alcalde mayor (Enrique Peñaloza), pero él nunca ha querido, miente, es arrogante, confunde la población. Por ese motivo hemos decidido crear ese paro, que vea el alcalde y creemos los escenarios y las metodologías, para poder entablar un diálogo y una negociación que mayoritariamente beneficie a la vida natural y humana que está ubicada en el sur.

Recapitulando a Habermas, es necesario advertir que los ejercicios dialógicos para hallar consensos y solucionar situaciones conflictivas de manera racional, y nosotros agregamos no violenta, para reconocer al otro en toda su "su otredad", es decir, en palabras de Andrés Palacios "qué (la

administración) *reconozca el campesinado que hay y que nos reconozca a nosotros como movimiento*” (Intervención ponencia movimiento social y popular, 2017) Resaltamos para terminar, la propuesta por parte de *asamblea sur* como ejercicio de autonomía.

No solo proponemos, sino que estamos ejerciendo autonomía territorial, es decir, la política administrativa que ha impuesto el Estado no obedece realmente al sentir de los pobladores. Entonces del Tunjuelo le decimos al país, vamos por la autonomía territorial que implica revisar todos los aspectos sobre la política pública, fiscales y financieros, todos los aspectos simbólicos culturales es decir, un reordenamiento desde la sociedad armónico a nuestro medio ambiente”. (Entrevista) Por su parte, Andrés afirma en su ponencia: *“Nosotros elaboramos un documento sobre las implicaciones del paro desde el sur proyectado a la ciudad. Y es el modelo de justicia, verdad y no repetición. Justicia para las personas que le han hecho daño al río Tunjuelo. Verdad, porque para nosotros hay unas responsabilidades históricas. No repetición, porque queremos un modelo de reordenamiento del territorio que tenga como eje una ciudad que sea: ambientalmente sustentable, políticamente democrática y económicamente justa.*

Lo que desmiente a su vez, el argumento de Diamond (1997) citado por Velásquez (2008), para quien “la representación es obligada en la medida en que es insensato y nada práctico siquiera pensar que todos los ciudadanos pudieran decidir todo el tiempo sobre todos los asuntos que les competen, más aún cuando muchos de ellos tienen que dedicarse a resolver problemas relacionados con su subsistencia, estando en la práctica imposibilitados de especializarse en los múltiples y complejos asuntos de la vida pública” (p. 22)

Por último, ConspirAcción Centro Juvenil, es el resultado de un conjunto de organizaciones y colectivos juveniles con incidencia en la localidad de

Kennedy. Esta propuesta comunitaria ha permitido reunir jóvenes alrededor de la cultura, el arte, el deporte y el estudio con el propósito de asumir una postura transformadora de la realidad social y económica de su territorio. Paradójicamente, ConspirAcción Centro Juvenil nace en el marco de la creación de Casas de Juventudes, proyecto impulsado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá durante la administración de Gustavo Petro (2012-2015). No obstante, sus integrantes se adscriben en los procesos urbanos de la plataforma social y política Congreso de los Pueblos, de la cual nutren su identidad colectiva. Para Karen Hernandez, el sentido de hacer parte de ConspirAcción radica en *“un compromiso político y pedagógico de transformación social”*.

Siendo algunas de sus acciones sociales colectivas, la autogestión económica para impulsar financieramente sus procesos educativos, uno de ellos es el diplomado *“gestión y ordenamiento del territorio”*, el cual ha buscado durante el presente año 2017, desarrollar nociones básicas en torno a la gestión comunitaria, el ordenamiento del territorio y las dinámicas urbanas para otros procesos y habitantes de la localidad, de este proceso educativo se generaron cinco proyectos comunitarios que se esperan implementar en la localidad en siguiente año.

5. CONCLUSIONES

Durante el recorrido de estas páginas, hemos querido dar respuesta a la pregunta por *¿qué tipo de participación deben tener las organizaciones que conforman el movimiento popular en los asuntos políticos y administrativos para la construcción de lo público?* Para ello, se problematizó el uso y alcance los mecanismos instituidos de participación, se cuestionó la relación

entre el movimiento social de origen popular y la administración en términos de planeación, se buscó comprender las estrategias de *accionar social colectivo* de estos procesos en pro de la exigencia y reivindicación de sus derechos, y se puso sobre la mesa el tema de los compromisos institucionales en materia a participación a raíz de las negociaciones con la insurgencia.

Recorrido en el cual, sin lanzar hipótesis preliminares, nos permitió entrar en contradicciones con nuestros propios prejuicios, e incluso desarrollar nuevas preguntas, desde la búsqueda e indagación de cifras, leyes, entrevistas, ponencias y por supuesto, posturas académicas muchas veces contrarias. Ejercicio desde el cual surgen varias conclusiones desde una interpretación crítica de la realidad estudiada.

Por un lado, descubrimos que los actuales mecanismos para tomar decisiones político-administrativas por parte de la ciudadanía, es decir, las iniciativas populares legislativas y normativas, los referendos, las consultas populares, las revocatorias de mandato, y los cabildos abiertos, no han logrado desde una perspectiva histórica mayores logros con excepción de las consultas previas. Sin duda, el sistema político y jurídico colombiano los ha limitado, y la ilusión constitucional de participar a partir de estos mecanismos se hace cada vez más difusa. No obstante, encontramos una razón más profunda para explicar su fracaso, a nuestro juicio, la cerrada asociación del ejercicio democrático con la simple acción de votar, excluyendo la deliberación que caracteriza la vida política en la antigua sociedad ateniense.

Desde este modo, las acciones por vías legales se constituyen en actos consultivos improvisados del denominado poder constituyente en manos del pueblo. Tesis que reafirmamos al revidar las instancias de participación en

asuntos de gestión pública, los cuales a primera vista aparentan ser dialógicos, pero donde sus disposiciones legales también han limitado y restringido su alcance, principalmente en la etapa de planeación. Lo mismo ocurre con la conformación de comités, comisiones y consejos, los cuales hasta ahora solo tienen una función consultiva pero jamás vinculante. Con todo esto, se hace más lejana la posibilidad real de hablar de *gobernanza*.

Bajo estas conclusiones resulta consecuente la desconfianza de las organizaciones sociales por hacer uso de estos mecanismos, siendo más coherente la conformación de movimientos impulsados más por acciones sociales colectivas. Las cuales a su vez, conforman un nuevo tipo de administración pública no estatal prometedora, entre ellos, los procesos organizativos de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en el país e incluso los ejercicios barriales a nivel local.

A partir del estudio de estos movimientos llegamos a las siguientes conclusiones. Por un lado, se reafirmó la paradoja del poder soberano descrito por Agamben, para quien el soberano necesita incluir al pueblo para legitimar su accionar, pero a su vez lo excluye en cuanto su participación política. Empero, esa misma exclusión e incapacidad del sistema político colombiano para generar mecanismos de representación, participación, negociación y solución pacífica de conflictos, propició el surgimiento de identidades políticas no partidistas, entre ellas los movimientos sociales.

Los cuales desde un terreno de la *nuda vida*, han logrado incidencias significativas en asuntos públicos y con ello, han replanteando la idea convencional de política como “una función meramente administrativa de ejecución del derecho”, incluyendo ahora, por ejemplo las luchas por el territorio o las luchas obreras por la adquisición de derechos laborales -los

cuales, dicho sea de paso, parecen difuminarse con las nuevas modalidades de contratación.-

Por ello, el *accionar social colectivo* que en este documento se hizo mención, no corresponde al comportamiento de un actor solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino más bien, a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes. Accionar que sin duda, pone en cuestionamiento el rol de los partidos políticos como mecanismo de representación. Lo cual, acompañado de la inviabilidad jurídica de los actuales mecanismos de participación, constituyen a definir estas acciones colectivas como legítimas para la toma de decisiones públicas.

A su vez, el presente documento arroja algunos retos para ser tenidos en cuenta tanto para el Estado colombiano como por las organizaciones sociales, imprescindibles para alcanzar la acción comunicativa descrita por Habermas. Por parte del Estado, es necesario que el Ejecutivo deje de asociar las huelgas, los paros cívicos, las movilizaciones y las manifestaciones con acciones subversivas para justificar su excesivo uso del poder punitivo. Por otro lado, es necesario dar continuidad a los procesos de relacionamiento entre las administraciones públicas y las organizaciones sociales con independencia de los gobiernos de turno, especialmente en materia de planeación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos en asuntos económicos y sociales con incidencia en sus territorios. En esta medida, vemos con buenos ojos el compromiso suscitado con el acuerdo con las Farc para revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, lo que reconoce la necesidad de ampliar los canales de participación más allá del componente electoral.

Por su parte, las organizaciones sociales que representan al movimiento popular, deben recordar constantemente la necesidad de superar la unilateralidad y la “falsedad” de la democracia liberal, aunque deba actuar inicialmente dentro de ella. Frente a las críticas que puedan arrojar el hecho de que sus *acciones colectivas*, pueden parecer minúsculas a un patrón dominante, construido por siglos y que hoy palpemos en un modelo económico y político autodenominado “liberal”, debemos decir que, al igual que Harvey, consideramos que es posible “saltar de escala” si muchos procesos comienza a generar una red de comunicación y cooperación que les permita afianzar el poder de la solidaridad afirmarse frente a los poderes del dinero, el control legal y la coerción estatal.

Ahora, con los aportes reflexivos que nos generaron las tres experiencias organizativas presentadas, podemos dar respuesta a algunas de las preguntas que quedaron abiertas en las notas previas de este documento. Principalmente, alrededor de filósofo Giorgio Agamben, quien nos invita a pensar “¿hasta qué punto lo minoritario, siempre excluido y cooptado puede ahora poner en juego la potencia procedente en su creatividad para propiciar rupturas del modelo dominante, para devenir lugares de autonomía y emancipación? (Agamben, 2002: 2) En el caso de Huertopia se evidencia el gran trabajo comunitario alrededor de la agricultura, como forma de resistencia a la exclusión socio espacial en la que viven, sin duda han apropiado el concepto del *derecho a la ciudad* para cuestionar, exigir, pero sobre todo proponer un planeación urbana más coherente con sus necesidades humanas, en ese sentido, propiciando rupturas con el modelo dominante, lo mismo ocurre con Asamblea Sur y ConspirAcción aunque sus actuaciones no sea las mismas naturaleza.

Finalmente, al considerar que “la investigación debe servir como instrumento de conciencia de todo aquello que esclaviza al sujeto” (Habermas,1992, p.374) No surgen nuevas preguntas que evidentemente quedan abiertas, pero esperamos abordar en otros ejercicios académicos, profesionales y comunitarios. La primera en relación a modo depolitizary concientizar al gran porcentaje de ciudadanos que, pese a pertenecer a la clase popular, no se encuentran organizados, e indagar por el alcance de las nuevas formas de participación dialógica por mecanismos tecnológicos y electrónicos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio. (2003). *Homo Sacer*. El poder soberano y la nuda vida. Tomo I. Edición Pre-Textos. Primera edición 1995. Valencia, España.
- Agamben, Giorgio. (2009). *Introductory Note on the Concept of Democracy*. *En: Democracy in what state?*. University Press. new york, USA.

- Araujo, Rocio. (2011). *Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana*. Fundación Hanns Seidel y Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Archila, Mauricio. (2001). *Vida, Pasión y... de los Movimientos Sociales*. En: Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Archila, Mauricio. (2006). *Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia*. CINEP. Bogotá, Colombia.
- Chavarro, Diana y Rampf David. (2014). *La Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991 – De la exclusión a la inclusión o ¿un esfuerzo en vano?*. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Bogotá, Colombia.
- CINEP. (2014). *Informe Especial, Luchas sociales en Colombia 2013*. Centro de Investigación y Educación Popular. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de planeación. (2012). *Guía para la gestión pública territorial: Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales*. Bogotá, Colombia.
- Habermas Jürgen. (1992). *Facticidad y validez*. Paidós. Barcelona, España.
- Habermas Jürgen. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Paidós, Barcelona, España.
- Habermas Jürgen. (1981). *Teoría de la acción comunicativa, 2 vols.* Taurus. Madrid, España.
- Hobsbawm, Eric. (1976). *Los campesinos y la política, Anagrama. Barcelona, España.*
- Horkheimer, Max. (2000). *Teoría tradicional y Teoría crítica*. Paidós Iberica. Madrid, España.
- Hurtado, Jhoan y Lisneider Hinestroza. (2016). *La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución*. Justicia Juris, p. 59-76. Bogotá, Colombia.

- Hevia, Felipe. (2010). *La iniciativa legislativa popular en América Latina*. UAEM. Revista convergencia. México.
- Magrini, Ana Lucía. (2011). *Protesta social y libertad de expresión en América Latina*. FES. Bogotá, Colombia.
- Misas, Gabriel. (2002). *La ruptura de los 90 del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Montaña, Tathiana. (2010). del mandato del 97. indepaz. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/1254/del-mandato-del-97-al-2007/>
- Múnera, Leopoldo. (1998). *Rupturas y continuidades: Poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1988*. Cerec-Iepri-Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Launay, Claire. (2005). *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*. CINEP. Bogotá, Colombia.
- Lozano, Alejandro. (2015). *Generalidades sobre la caracterización del fenómeno administrativo público: Formas, dimensiones y saberes*. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá Colombia.
- Luhmann, Niklas. (2014) *Sociología Política*. Editorial Trotta. Madrid, España.
- Saramago, José. (2004). *Ensayo sobre la lucidez*. Alfaguara. Bogotá, Colombia.
- Schneider Cecilia y Welp Yanina. (2011). *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur*. En: revista de Ciencias Sociales ICONOS, N° 40 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLASCO-, Quito, Ecuador.
- Ramírez, Jaime. (2007). *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Robinson, James. (2016). *La Miseria en Colombia*. Desarrollo y Sociedad. Bogotá, Colombia

- Rodríguez Isabel, Arciniegas Fernanda. (2013). *La criminalización de la protesta social como expresión del derecho penal del enemigo materializado en el estatuto de seguridad ciudadana en Colombia*. Monografía. Universidad Industrial de Santander. Colombia.
- Orozco, Lizette. (2011). *Los alcances de la participación ciudadana en las políticas públicas. México*.
- Uribe, María Teresa. (1996). *Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana*. En: Colombia Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Medellín Antioquia.
- Useche, Oscar. (2002). *La refundación de lo público: desde la potencia del tejido social*. En: En: Nova Et Vetera. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.
- Vasilachis, Irena, (2006). *Estrategias de investigación Cualitativa*. Gedisa Editorial. Barcelona, España.
- Velásquez, Fabio, Rodríguez Clara y González Esperanza. (2008). *Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado*. En: Controversia no. 191. Bibliotecas Virtuales de CLACSO. Bogotá, Colombia.
- Weber, Max. (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. Primera edición 1944. University of California Press.

PRENSA:

- Enrique Santos, Enrique. (2017). Los cabildos abiertos son hoy son muy importantes para la vida democrática de los bogotanos. Artículo de opinión. El Tiempo. 03 de marzo 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/enrique-santos-molano/cabildo-abierto-03-03-2017-63626>
- El Espectador. (2017). Las consultas populares son una pelea política de frente: Claudia López. 7 de junio 2017. Disponible en:

<https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/las-consultas-populares-son-una-pelea-politica-de-frente-claudia-lopez-articulo-697384>

El Tiempo. (2017) Cabildo abierto permitió un debate 'frentero' sobre venta de la ETB. 28 de febrero 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/debate-en-cabildo-abierto-por-propuesta-de-vender-etb-62742>

El Tiempo. (2017). Gobierno plantea fórmula para poner orden a las consultas populares. 21 de agosto 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/gobierno-quiere-poner-orden-a-las-consultas-populares-como-la-de-cajamarca-121906>

REFERENCIAS:

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 del 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1453 del 2011*. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, se expiden las

disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia 340 de 1998. Servicio militar por menor de edad-prohibición/vinculación voluntaria de menores al servicio militar-prohibición de participación en zonas de guerra. Bogotá, Colombia.

Registraduría Nacional de Estado Civil. (2016). *Resultados del plebiscito para refrendar los acuerdos entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC*. Disponible en <http://plebiscito.registraduria.gov.co>