

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL



LUIS FERNANDO TREJOS
ELIZABETH MAQUILÓN MERCADO
GIANIS GIACOMETTO MÁRQUEZ

INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo de este texto se describirán tres elementos o factores determinantes e interdependientes en la construcción, materialización y desarrollo de la participación ciudadana en Colombia en el marco de una movilización. Estos elementos son:

- Reconocimiento constitucional de la participación ciudadana.
- Mecanismos y procedimientos legales y eficaces que la permitan.
- Una ciudadanía consciente y llamada a la acción.

Para una mayor comprensión pedagógica se abordará cada uno de manera independiente, pero dejando claro que todos tienen igual importancia y que si alguno faltare no podríamos hablar de una real y efectiva participación ciudadana. Cada elemento se contrastará con la realidad social y política de Colombia.

Reconocimiento constitucional de la participación ciudadana

En este punto se tomará la definición de participación ciudadana formulada por Fabio Velázquez (1986):

La participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). (p.22).

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es un medio y un fin. Velásquez y González (2003) señalan que se requieren dos condiciones para su desarrollo, por un lado, un conjunto de factores de oportunidad política que facilitan, promueven y estimulan el ejercicio de la participación, y por el otro, actores con interés de participar. En general estos factores suelen estar relacionados al accionar del Estado, a través de canales institucionales derivados de las normas, y de entidades promotoras de la participación y mediante políticas que facilitan y propician un clima favorable a la ciudadanía para el ejercicio de la participación ciudadana como derecho fundamental.

En este sentido, se interpretará esta práctica social como un derecho social y político que permite la interacción entre sociedad civil y el Estado. También, se tendrá en cuenta que Colombia es un Estado democrático, que cuenta con instituciones públicas (ramas del poder) y privadas y con un viejo sistema de partidos políticos. En el marco de los Estados de derecho, todas las actuaciones tanto públicas como privadas tienen como marco regulatorio la Constitución Política, de ahí que, el ejercicio de un derecho (civil, político, económico, etc.) debe estar antes que nada reconocido por la Constitución y reglamentado por una ley o Decreto. Esto evita que la participación ciudadana sea manejada de manera arbitraria por las autoridades de turno y la hace efectiva en la medida que involucra instituciones e instancias estatales.

La participación ciudadana en la Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 definió ampliamente dentro del marco de un Estado social de derecho y de una democracia representativa, un grupo de mecanismos e instancias de participación ciudadana que buscan llevar los principios constitucionales y democráticos a todas las esferas familiares, comunitarias y sociales. Esta Constitución entregó a los ciudadanos una serie de derechos individuales y colectivos que sirven como fundamento a la democracia participativa (aunque en la realidad es representativa) ya que varios de éstos son a la vez mecanismos de participación ciudadana. Como ejemplo se pueden citar: “El Derecho de Petición”, consagrado en el artículo 23 C.N. que tiene como objetivo obtener información sobre actuaciones y procedimientos en la toma de decisiones de la administración pública y exigir su ejecución. Así como el artículo 37 de la C.N que señala que “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”. El cual se articula con otros derechos de la Constitución, como el de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones (art. 2), la libertad de expresión (art. 20), el derecho de asociación (art. 38), entre otros.

Lo más importante de la Constitución de 1991 es que entregó a los colombianos una amplia gama de posibilidades de acción individual y colectiva frente a la dirección y manejo de las instituciones y cuestiones públicas, de este modo derechos como la igualdad de todos ante la ley, el derecho a no padecer discriminación de cualquier tipo, la libertad de conciencia y de expresión y difusión del pensamiento, el derecho de petición frente a las autoridades, la libertad de reunión y manifestación pública, el acceso de todas las personas a los documentos públicos, son ya una base fundamental que garantiza un nivel mayor de injerencia en los asuntos públicos (Muñoz, 1996).

Mecanismos y procedimientos legales y eficaces que permitan la participación ciudadana

No basta sólo con el reconocimiento constitucional, estos derechos deben estar respaldados por Leyes o Decretos que crean o generan instancias, procedimientos y/o mecanismos (acciones) que posibiliten y materialicen el ejercicio de la participación ciudadana. Un buen sustento a esta afirmación lo encontramos en el siguiente texto:

Solo a través de la ley puede crearse un derecho de apelación, toda vez que el derecho de acceso a la información sea lesionado. Además, sólo una norma jurídica puede asegurar que el ejercicio de ambos derechos no quede sujeto a la discrecionalidad de los agentes públicos (Mujica, 2008, p.13).

En Colombia diferentes Leyes y Decretos han creado y regulado una serie de acciones y mecanismos tendientes a proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, entre ellos los derechos de participación. En Colombia, la primera ley que se promulgó fue la 134 de 1994, que buscó reglamentar el artículo 103 de la Constitución Política y dictaminar normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Esta ley fue criticada por contener requisitos demasiados exigentes para impulsar y estimular la participación ciudadana. A pesar de haberse limitado solamente a regular los mecanismos

de participación política como la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, esta ley fue un gran adelanto en aras de regular y reglamentar la participación de los colombianos en los asuntos públicos. Un gran aporte de esta Ley fue lo referido a la publicidad y financiación de estas iniciativas populares, al reglamentar estos aspectos se logra alcanzar ciertos niveles de transparencia y equidad ausentes en las campañas electorales tradicionales.

Igualmente, otra ley importante a mencionar es la ley estatutaria 1757 de 2015 (estatuto de la participación ciudadana), que recogió las novedades frente a la ley 134 de 1994 en relación a los mecanismos de participación, instancias, los espacios y las instituciones responsable de garantizar el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la vida política, social y cultural del país. Esta ley como lo enmarca la Sentencia C-150 de 2015, desarrolla la naturaleza del Estado Colombiano con fundamento en los principios constitucionales democráticos. Así, la ley reafirma lo ya señalado por la Constitución Política de 1991 sobre el poder supremo o soberano del pueblo, del que se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar. Por lo anterior, es el pueblo y sus organizaciones, las figuras a partir de las cuales se hace efectivo el ejercicio y control del poder público, a través de representantes o de forma directa.

Otros mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Constitución Política que quedaron por fuera de la Ley 134/94, fueron reglamentados en Leyes y Decretos posteriores. Como ejemplo tenemos los siguientes: La "Acción de Grupo", contenida en el artículo 88 de la C.N. Reglamentada por la Ley 472/98, "La Consulta Previa", contenida en el artículo 20 de la C.N y reglamentada por el Decreto 130 de 1992. Por otro lado, se encuentra la resolución 1190 del 2018 que establece el protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica y sus diferentes formas de manifestación (marcha, plantón, movilización, etc.). Así mismo, se adoptaron protocolos locales para las protestas que proveen de lineamientos para la coordinación de acciones en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Medellín y Pasto.

Una ciudadanía consciente y llamada a la acción

El concepto de ciudadanía que se utilizara para desarrollar este punto es aquel que asocia la ciudadanía con una identidad política que les es común a todas las personas que componen una sociedad sin importar sus diferencias sociales, políticas, culturales, etc. Las cuales se identifican con distintos tipos de derechos, necesidades e intereses y aceptan regularse por normas que han sido determinadas por la comunidad política a la que pertenecen (Mujica, 2008). De hecho, una diferencia marcada entre el viejo concepto de ciudadanía y el nuevo, es que este último a diferencia del primero, reconoce una variedad de exigencias (derechos) de diversos grupos sociales, étnicos, religiosos, etc. Estas demandas responden a un lento pero firme proceso de concientización en el cual los ciudadanos se han empoderado y han entendido que son parte activa y determinante en el desarrollo de sus comunidades. La paulatina incorporación en el ámbito jurídico de una gran cantidad de reivindicaciones sociales en forma de Derechos Ciudadanos ha dinamizado la concepción de la participación ciudadana ya que las demandas y exigencias de estos, ha hecho que se conviertan en sujetos activos que ya no solo buscan ser escuchados, sino que ahora reclaman acceso y participación (directa o indirecta) en los procesos sociales y políticos que los afectan (Gestión pública).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LAS MOVILIZACIONES SOCIALES DEL PARO NACIONAL

En Colombia, la ciudadanía ha mostrado una pérdida de confianza y credibilidad hacia el sistema democrático y sus instituciones, principalmente respecto a la posibilidad de inclusión real en los espacios de participación. Frente a este panorama la movilización y la protesta se constituyen como una forma más que legítima y válida para hacer escuchar los problemas que se observan como críticos. Es decir, la movilización es concebida como “una forma de participación basada en la acción estratégica de actores (...), que relega a un plano las instituciones y las normas, y da prelación a la unión de voluntades para una acción colectiva, contenciosa o no, que busca soluciones de corto plazo a problemas sentidos por sus promotores.” (Velásquez et al., 2020: 14).

Un ejemplo de movilización es el paro nacional que se desarrolló a través de una serie de manifestaciones realizadas en varias ciudades del país a partir del 21 de noviembre de 2019 hasta principios del año 2020. El motivo de estas protestas surge por el descontento de la ciudadanía frente algunas decisiones económicas, sociales y ambientales que se estaban tomando en el gobierno del presidente Iván Duque, así como por la insatisfacción frente al manejo que se le habría dado al homicidio sistemático de líderes sociales (campesinos, indígenas y reinsertados exguerrilleros), a la implementación del acuerdo de paz y a los casos de corrupción dentro del gobierno.

Estas movilizaciones pueden analizarse a la luz de los tres elementos. Primero, sobre el elemento del reconocimiento constitucional de la participación ciudadana, es importante comprender que la participación puede ser vista como “un sistema de acciones que hacen uso de una amplia gama de dispositivos institucionales que buscan el logro de unos resultados concretos.” (Velásquez et al., 2020: 13). Frente a estos dispositivos o mecanismos institucionales que posibilitan el ejercicio de participación hay un reconocimiento constitucional que garantiza su legítimo uso. Es por esto que, las movilizaciones del paro nacional están respaldadas bajo el derecho constitucional a manifestarse pública y pacíficamente, el cual a su vez se articula con el ejercicio de derechos fundamentales como el de la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación.

En segundo lugar, con respecto a los mecanismos y procedimientos legales y eficaces que permitan la participación, el escenario resulta complejo en un contexto en el que el Estado ha construido narrativas que observan la movilización como una forma de perturbación del orden público y no como un mecanismo de garantía de derechos. No obstante, existen algunos avances que brindan condiciones de respeto a este ejercicio ciudadano de participación y de reclamación de derechos (Velásquez et al., 2020). Es decir, el derecho a movilizarse se encuentra respaldado por un marco normativo y regulatorio que trata de brindar pautas para el desarrollo y la garantía de este ejercicio ciudadano.

En tercer lugar, en relación al elemento de una ciudadanía consciente y llamada a la acción, las movilizaciones del Paro Nacional se fueron gestando a partir del descontento

de la sociedad frente algunas medidas que estaba tomando el gobierno del presidente Iván Duque que afectarían la vida individual y colectiva de los ciudadanos. En estas movilizaciones se evidenció una ciudadanía consciente de sus derechos y de la necesidad de reivindicarlos a través de unas protestas que detuvieron el país y que pretendían incluir en la agenda pública el inconformismo y las exigencias de diferentes sectores sociales. A este panorama se le sumó que, ante la presión social el Gobierno se sentó a dialogar con el Comité Nacional que entregó y difundió un amplio pliego de exigencias. Sin embargo, a pesar de que este diálogo no prosperó y no logró un consenso en torno a las peticiones se resalta la capacidad de los ciudadanos de actuar y movilizarse alrededor de intereses comunes.

En conclusión, las movilizaciones del Paro Nacional como modalidad de participación han sido exitosas y se han constituido como una expresión contundente de participación ciudadana, pues cuentan con los factores determinantes en la construcción, materialización y desarrollo de la participación ciudadana: tienen respaldo constitucional, una normatividad que desarrolla el ejercicio de participación y una ciudadanía consciente de sus derechos y de la necesidad de protegerlos. El Paro Nacional, de alguna u otra forma, ha permitido democratizar la participación en Colombia a partir de la inclusión de actores diversos que reclaman derechos en el escenario público.

MOVILIZACIONES SOCIALES Y PANDEMIA

La actual emergencia sanitaria generada por el COVID-19 ha hecho más evidentes las reivindicaciones y exigencias del Paro Nacional y aunque fue necesario detener las movilizaciones sociales que se iban a reactivar a comienzos de este año por los riesgos de contagio, aun en medio de esta situación, la falta de una respuesta institucional integral ha llevado a algunos ciudadanos acudir a la movilización social para exigir cumplimiento de sus derechos como la salud, el trabajo, la seguridad alimentaria y la garantía de acceso a servicios públicos, entre otros. Por ello, es importante valorar dos factores: la importancia democrática de la protesta social y los elementos de la protesta social y sus limitaciones por la ocurrencia de la pandemia.

Con respecto al primer factor, la protesta es una manifestación de la libertad en un Estado. Es un elemento de discusión relevante dentro de los ejercicios de derechos de una sociedad, los cuales deben estar en sintonía los marcos normativos de la democracia participativa, en la que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con herramientas para la participación, canales de expresión de las inconformidades y escenarios donde se posibiliten ejercicios de opinión sobre la labor del Estado (servidores públicos e instituciones). En este sentido, la protesta social cobra importancia como derecho fundamental y mecanismo para llamar la atención ante las problemáticas que enfrentan los diferentes sectores de la sociedad colombiana y que mediante el

reclamo legítimo busca encontrar escenarios donde la institucionalidad atienda, discuta y promueva soluciones conjuntas a sus exigencias.

En segundo lugar, en este contexto de pandemia la protesta social se ha visto limitada en sus formas de manifestación históricas en las que los reclamos se realizan por medio de aglomeraciones de personas con intereses similares que buscan mejorar el funcionamiento del Estado y su respuesta al ciudadano. El actual panorama hace necesario encontrar nuevas formas de expresar las inconformidades ciudadanas con el propósito de que los objetivos de las protestas se logren cumplir y se abran espacios efectivos de diálogo con la institucionalidad.

Así mismo, al referirnos a los elementos del ejercicio de la protesta social podemos afirmar que no todos son limitados en el marco de la pandemia, nos encontramos con que las protestas pueden limitarse en situaciones de violencia. En este sentido, es fundamental que el Estado y las instituciones cuenten con la capacidad de diferenciar una protesta social pacífica de una fuente de perturbación del orden público. Por lo anterior, para el tratamiento de las protestas es necesario que la institucionalidad se apropie de instrumentos normativos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Constitución Nacional y los protocolos locales. Igualmente, se requiere del acompañamiento en las protestas de entes de control como la Defensoría del Pueblo y organizaciones de derechos humanos que actúen como elementos de presión para que se den trámite a las reclamaciones de los ciudadanos dentro de los espacios de diálogo.

Además, el hecho de que existan restricciones al derecho de la libre circulación no quiere decir que no se puede hacer el llamado de atención al gobierno y a la ciudadanía en general a través de la circulación de información por redes sociales y medios de comunicación como una forma de abrir otros canales para garantizar el derecho a la protesta. Bajo este escenario, surge la participación digital como una alternativa que cobra mayor relevancia en esta coyuntura de pandemia, pues según Velásquez et al. (2020):

Es un medio que ofrece a ciudadanos organizados y no organizados una amplia gama de plataformas provistas por el internet y los elementos tecnológicos para expresarse, movilizarse y generar espacios de reivindicación en un contexto que exige la reconfiguración de los canales de contacto entre la sociedad y el Estado. (p.86).

Por esto, el Estado debe abrir espacios para la realización de protestas pacíficas en medio de una coyuntura que exige un distanciamiento social, con el fin de que la reclamación legítima de los ciudadanos no afecte su estado de salud. Esta emergencia sanitaria por el Covid-19, nos ha enseñado la importancia de los medios digitales, que hoy plantean nuevas lógicas de participación ciudadana en las que el ejercicio individual se puede amplificar de manera rápida y convertirse en un ejercicio colectivo a través de la interacción en redes.

En conclusión, a nivel nacional las restricciones frente a la libre movilidad han impactado la protesta social por la necesidad de proteger la salud pública. No obstante, el reclamo legítimo de los ciudadanos no se puede ver afectado, por eso es necesario que la institucionalidad proponga mecanismos de participación que permitan que la protesta social pueda tener espacios incluso en medio de la pandemia. El derecho a la protesta no puede pausarse por ocasión del Covid-19, es cierto que se han restringido los mecanismos tradicionales utilizados por la ciudadanía para llamar la atención de los gobiernos nacionales y territoriales, lo que no se puede detener es el derecho que tenemos como ciudadanos y ciudadanas de exigir nuestras libertades y garantías de derechos cuando se han visto vulnerados por decisiones de las autoridades o de las instituciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

- La protesta es una manifestación de la libertad en un Estado. Es un elemento de discusión relevante dentro de los ejercicios de derechos de una sociedad democrática y participativa.
- La necesidad de garantía por parte del Estado de protestar o manifestarse dentro de las limitaciones de la pandemia es fundamental para que no se vean vulnerados derechos fundamentales respaldados constitucionalmente. Es deber del gobierno nacional y los gobiernos locales abrir nuevos canales de reclamación que se ajusten a este nuevo escenario de restricción.
- Se hace necesario entender que la movilización es una forma de participación. El derecho a manifestarse pública y pacíficamente debería ser promovido por el Estado con el fin de que se eliminen los estigmas que se han construido sobre la protesta social como una fuente de perturbación del orden público y un peligro para el funcionamiento de la democracia.
- El Estado y las instituciones deben contar con la capacidad de diferenciar una protesta social pacífica de una fuente de perturbación del orden público. En una movilización donde hay focos de violencia es deber de la autoridad policial retirar a esos manifestantes sin impedir el ejercicio de la movilización de quienes sí la realizan de manera pacífica.
- Frente a estos procesos de incidencia en lo público es fundamental que se sumen las organizaciones de la sociedad civil con el fin de que hagan ejercicios de control social frente a la institucionalidad.
- La importancia de la apropiación de unos nuevos escenarios para la protesta social distintos a los tradicionales como el uso de plataformas digitales, debe plantear a los gobiernos locales y nacional la necesidad de hacer ajustes a sus protocolos de atención a la protesta, con el fin de que estos ejercicios no solo terminen en redes sociales, sino que también se abran espacios permanentes de diálogo con la institucionalidad.

REFERENCIAS

Mujica, P. (2008). El concepto de la participación ciudadana y su aplicación en las políticas públicas. Santiago: inédito.

Muñoz, M. (1996). Democracia y participación ciudadana: El nuevo orden constitucional y legal. Bogotá: Fundación Social, Viva la Ciudadanía y Universidad Pedagógica Nacional.

Velásquez, Fabio (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Revista Foro, 1.

Velásquez F. y González E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá, Colombia.

Velásquez et al. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? (2003-2008). Tomo 3. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.