



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

El proyecto de Ley Estatutaria de Participación: una propuesta que se queda a mitad de camino

Fabio E. Velásquez C.
Foro Nacional por Colombia

En diciembre del año pasado la Cámara de Representantes aprobó en primer debate el proyecto de ley estatutaria 134 de 2011 acumulado con el proyecto número 133 del mismo año, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas”. El proyecto había sido radicado en el Congreso en los primeros días de noviembre por el Ministerio del Interior, como parte de un paquete de iniciativas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, entre las cuales se destaca, además de la reforma del marco normativo, la formulación de un documento Conpes de participación.

El texto aprobado en primera instancia por la Cámara se queda muy corto con respecto a los problemas que hoy experimenta la participación ciudadana en el país y a los desarrollos normativos en países vecinos. Se necesita ampliar el alcance del nuevo articulado, generar opinión pública sobre su contenido y convencer al Congreso de la República de que ésta es una oportunidad que no se puede perder.

Algunos antecedentes

La iniciativa del gobierno estuvo precedida por una consulta realizada por Foro Nacional por Colombia en trece ciudades del país¹ en asocio con el Ministerio del Interior, cuyo propósito fue conocer la opinión de diferentes sectores de la ciudadanía sobre las debilidades y las potencialidades de la participación ciudadana, así como recoger sus propuestas para modificar la ley 134 de 1994, vigente hasta ahora. La idea fue siempre crear mejores reglas de juego para el ejercicio de la participación y contribuir a la solución de varios problemas que la aquejan y sobre los cuales existe un cierto consenso. Todo ello a sabiendas de que la norma no puede resolver todos los problemas, pero sí crear mejores condiciones para ejercer ese derecho.

En las trece ciudades fueron organizadas mesas de trabajo durante tres meses, a las que asistieron 840 personas en representación de 540

¹ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Pasto, Popayán, Quibdó, Arauca, Yopal, Villavicencio y Sincelejo.

organizaciones, instituciones y entidades públicas y privadas. Como resultado de ese proceso de movilización social, fue redactado un proyecto de articulado y un documento de exposición de motivos, entregados al Ministerio del Interior en los primeros días de julio de 2011. Entre los principales aportes incluidos en esa propuesta cabe destacar los siguientes:

a. La redacción de una nueva Ley Estatutaria de Participación que deroga la ley 134 de 1994. La nueva ley se refiere no sólo a los mecanismos de participación directa, sino también a los numerosos dispositivos de participación creados a lo largo de las dos últimas décadas, no cobijados por la ley 134.

b. La inclusión de un conjunto de principios y definiciones que permiten aclarar el significado de la participación ciudadana y el espíritu y alcance de la nueva ley.

c. La revisión de los mecanismos de participación directa, modificando algunos requisitos, y procedimientos, hasta donde la Constitución lo permite, con el ánimo de convertir estos mecanismos en instrumentos útiles y eficaces de incidencia ciudadana.

d. La ratificación de la planeación participativa como derecho ciudadano, la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación y la creación de incentivos para que las autoridades públicas y la ciudadanía adelanten experiencias de presupuesto participativo.

e. La inclusión de un capítulo sobre rendición de cuentas y control social a la gestión pública y sus resultados, en el que se pondera la diversidad de formas de control social y se propone la creación del Sistema Nacional de Control Social y Cuidado de lo Público.

f. La creación del Sistema Nacional de Participación y del Consejo Nacional de Participación. El primero, como dispositivo de articulación de la gran cantidad de instancias dispersas que existen hoy en el país, organizado en torno a temas cruciales de la Nación y del territorio: crecimiento económico y competitividad; inclusión social; convivencia ciudadana y diversidad social. El segundo como cabeza del Sistema, encargado de la definición de la política de participación y de asignar los recursos de financiación para el desarrollo de los programas de fomento de la participación ciudadana y de fortalecimiento de la sociedad civil.

g. La introducción de un capítulo sobre financiación de la participación ciudadana, que señala las fuentes que proveen recursos para dicho financiamiento.

h. La formulación de incentivos, condiciones y garantías para el ejercicio de la participación ciudadana.

i. La inclusión de un capítulo sobre fortalecimiento de la sociedad civil como condición para el mejoramiento de la calidad de la participación.

El Ministerio del Interior analizó la propuesta surgida de la consulta ciudadana y redactó un proyecto de ley que reflejaba muy poco los resultados del ejercicio en las trece ciudades. A través de un diálogo con el Viceministro de la Participación y la igualdad de derechos, Juan Fernando Londoño, diferentes organizaciones de la sociedad civil expusieron sus argumentos a favor del articulado presentado al Ministerio. Dicho diálogo permitió dejar en claro los acuerdos y, sobre todo, los desacuerdos entre las partes.

La Cámara de Representantes, previa audiencia pública realizada el 25 de noviembre, en la que fueron expuestos diferentes argumentos en favor y en contra del proyecto del Ministerio, avaló el texto del gobierno en primer debate a través de la ponencia de un grupo de Representantes, coordinados por el liberal Guillermo Rivera.

En enero de 2012, el viceministro Londoño convocó a un nuevo diálogo para mejorar el proyecto de ley, con una agenda sobre puntos específicos del articulado, cuya discusión culminará a fines de febrero². La respuesta de varias organizaciones de la sociedad civil, de entidades del Estado relacionadas con el tema y de algunos parlamentarios, entre ellos el senador John Sudarsky y el representante Guillermo Rivera, ha sido muy positiva no sólo desde el punto de vista del número de personas que han acudido a las reuniones semanales, sino de la calidad de las iniciativas formuladas en ellas. Lo que ha quedado claro es que al proyecto le falta mucho –incluso le pueden estar sobrando algunos artículos- y que el debate sobre tan importante asunto para la democracia en el país apenas comienza.

El estado actual del proyecto

El proyecto aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes se estructura alrededor de cuatro ejes: los mecanismos de participación directa (iniciativa legislativa, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, etc.), el cual incluye un capítulo sobre regulación del lobby o cabildeo; el control social y la rendición de cuentas, que incluye un apartado sobre la participación ciudadana en las corporaciones públicas de elección popular; el diseño institucional para la participación, incluida la cuestión del financiamiento; y, finalmente, los instrumentos de promoción de la participación y las responsabilidades de las autoridades públicas y de la ciudadanía en ese campo. El proyecto se cierra con algunas disposiciones relacionadas con las llamadas “alianzas para la prosperidad”, las tarifas para la consulta previa y el rol de la Contraloría General de la República.

Sin entrar en detalle sobre cada uno de estos componentes, vale la pena señalar algunos aspectos sobre el enfoque general del proyecto y sus principales contenidos. En primer lugar, como lo ha reiterado el Ministerio en varias ocasiones, la aprobación de este proyecto no implica derogar la ley 134 de 1994. Es, en opinión del Gobierno, una ley estatutaria más, que reglamenta

² Hasta la fecha las sesiones han girado en torno a los siguientes temas: mecanismos de participación directa, control social de la gestión pública y rendición de cuentas. En próximas sesiones se debatirá sobre el sistema nacional de participación, la financiación de la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros.

varios aspectos del derecho a la participación, algunos ya contemplados en la ley 134 y otros nuevos que la complementan. No fue ese en realidad el espíritu que animó la consulta ciudadana en las trece ciudades. Ese ejercicio fue llevado a cabo bajo la premisa de que se trataba de sacar adelante una nueva ley que superara las deficiencias de la actual y se convirtiera en el nuevo referente normativo para el desarrollo de experiencias participativas. De lo contrario, se generará una ambigüedad normativa que poco ayudará a mejorar la calidad de la participación ciudadana.

Un segundo aspecto se refiere a los mecanismos de participación directa. Aquí hay que señalar de entrada que existen restricciones constitucionales que impiden modificar ciertos requisitos exigidos para el uso de estos dispositivos, hasta hoy poco utilizados y, sobre todo, poco efectivos. No obstante, el proyecto introduce algunos cambios que facilitan el empleo de tales mecanismos por parte de la ciudadanía. Con todo, el articulado no logra fortalecer la democracia participativa, pues en la reglamentación de los procedimientos se sigue subordinando la iniciativa ciudadana al poder de los cuerpos de representación política. Son estos últimos los que, en el caso de algunos de los dispositivos, terminan otorgando o no el aval a la iniciativa de los ciudadanos.

Una de las fortalezas del proyecto es la inclusión de varios títulos que contienen los temas de control social y rendición de cuentas. El articulado reconoce diferentes formas de control social, lo que amplía el espectro de esta práctica ciudadana cada vez más frecuente, aunque por momentos parece privilegiar algunas de ellas, como las auditorías visibles, o priorizar objetos de control, como la contratación pública. No obstante, el articulado recoge varias de las ideas formuladas en la consulta a la ciudadanía. En lo que respecta a la rendición de cuentas, el proyecto la convierte en obligatoria para los alcaldes, los gobernadores, los diputados, los concejales y el Congreso de la República, pero no para el Gobierno Nacional, lo que sin duda introduce una injustificada excepción en favor de este último. La rendición de cuentas debe ser un mandato para todas las ramas del poder público. De otra parte, en lo que respecta a la obligación de las Corporaciones de representación política de rendir cuentas, ella debe ser consistente con el régimen de bancadas y con la ley de partidos políticos. Finalmente, el texto aprobado por la Cámara es demasiado detallado en cuanto a los procedimientos que deben seguir las autoridades para rendir cuentas. Una ley estatutaria debe mantener un cierto nivel de generalidad, consagrando el derecho y señalando pautas generales, sin entrar en detalles reglamentarios que pueden bien ser objeto de normas posteriores.

El proyecto introduce la figura del Consejo Nacional de Participación como órgano mixto, conformado por representantes del Gobierno y de la ciudadanía, consultivo del Gobierno para el manejo de la participación en el país. Ese Consejo fue propuesto en el articulado que recogió los resultados de la consulta ciudadana, pero con otro carácter, no como órgano consultivo del Ministerio del Interior, sino como organismo rector de la política de participación y de la asignación del gasto en ese campo. Allí hay una diferencia de fondo con el proyecto que determina el alcance de este último. Se trata en últimas de que

esas decisiones sobre el manejo de la participación en Colombia sean el fruto de una concertación entre el Estado y la sociedad, en cabeza de sus respectivos agentes y representantes. Los órganos consultivos generalmente se convierten en convidados de piedra y poco bien le hacen a una concepción democrática de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En materia financiera, el Gobierno Nacional no ha querido comprometerse con la idea, surgida de la consulta ciudadana, de colocar topes mínimos de gastos de inversión en participación ciudadana. La participación tiene costos en su promoción y su ejecución, y éstos deben ser sufragados principalmente por el Estado. Esa es la razón de ser de la propuesta según la cual las autoridades en el orden nacional, departamental y municipal/distrital deben apropiarse para el gasto en participación un porcentaje mínimo del 1% del presupuesto anual de inversión. Este es un elemento que no puede quedar por fuera de la ley. De no ser así, la participación seguirá siendo en buena parte un esfuerzo heroico de líderes y organizaciones sociales o simplemente un “saludo a la bandera”.

Finalmente, los artículos sobre la promoción de la participación ciudadana y las responsabilidades que caben en ese sentido a las autoridades públicas y a la ciudadanía constituyen un valor agregado del proyecto aprobado por la Cámara en primer debate. La definición de derechos y deberes que asisten a los ciudadanos en materia de participación, y las obligaciones que conciernen al Estado constituyen reglas de juego imprescindibles en el manejo cotidiano de las relaciones entre ambos. La debilidad del articulado reside, como se verá en el apartado siguiente, en una ausencia imperdonable en el proyecto: la omisión de instrumentos de fortalecimiento del tejido social como requisito indispensable para el ejercicio de la participación ciudadana.

Lo que sobra y lo que falta

Al proyecto le sobran varias cosas: en primer lugar, algunas de las formas de participación de los ciudadanos en las corporaciones de elección popular –sin duda, dispositivos novedosos en la ley– muestran ambigüedad: en efecto, no es muy clara la diferencia entre las propuestas ciudadanas en aspectos normativos y la iniciativa normativa contemplada en el capítulo sobre mecanismos directos de participación. Tampoco lo es la distinción entre la sesión abierta y las audiencias públicas o los cabildos abiertos. Además, estas medidas implicarían una reforma de los reglamentos de las corporaciones públicas de elección popular, pues de lo contrario sus integrantes se sentirían impedidos para implementarlas. Ese aspecto no aparece en el articulado.

El Gobierno introdujo en el articulado el capítulo “alianzas para la prosperidad”, un mecanismo para concertar acuerdos de gobernabilidad en zonas mineras. La idea es interesante, aunque la forma como está planteada no es la mejor. En efecto, de una parte, no conviene en una ley estatutaria introducir *eslogans* gubernamentales, pues se supone en técnica legislativa que una ley estatutaria es una norma de mediana y larga duración que supera los objetivos y las apuestas de los gobiernos de turno. De otro lado, la concertación entre gobierno, empresarios mineros y sociedad civil para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio puede lograrse a través de los instancias

existentes de participación, por ejemplo, los Consejos de planeación o los consejos municipales de desarrollo rural. No es conveniente seguir creando nuevos espacios que van a engordar la ya larga y dispersa lista de los ya existentes.

Un tercer elemento que disuena por completo en el texto de esta ley es el de tarifas para la consulta previa. Siendo esta última una materia importante para una ley reglamentaria del derecho a participar, no está contemplada en el actual proyecto, por lo que los temas relacionados con la consulta deben ser materia de una ley de consulta previa que la sociedad en su conjunto reclama como una necesidad urgente, pero que el Gobierno tarda demasiado en proponer. La propuesta de tarifas de la consulta no encaja para nada en el texto y debe ser suprimida.

Un último elemento que podría ser objeto de una norma diferente es la regulación del cabildeo en los órganos legislativos. Ese punto rompe la unidad de materia de la ley estatutaria y también debería eliminarse del texto del proyecto para garantizarle a este último mayor claridad y coherencia.

Las debilidades más importantes de la norma provienen de lo que, debiendo ser parte de una ley estatutaria de participación, no aparece aún en el proyecto. En particular, hay tres temas que son de enorme importancia y que brillan por su ausencia en el articulado aprobado por la Cámara en primer debate. En primer lugar, la norma no menciona para nada los espacios deliberativos de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel local (los Consejos de cultura, de juventud, de política social, de desarrollo rural, de planeación, etc.). Tales espacios tienen que ver con la gestión de las necesidades y demandas cotidianas de la población y, aunque hoy día se les desconoce por la mayor parte de la población o no son mirados con buenos ojos por ella, constituyen los dispositivos que están más a la mano del ciudadano común y corriente para tramitar sus iniciativas de solución a problemas concretos. El proyecto no hace ninguna referencia a ellos, lo que reduce significativamente su pertinencia, y –lo peor- no crea un dispositivo para articularlos y resolver la gran dispersión de instancias hoy existente en la normativa.

Nuestra propuesta ha sido la creación del Sistema Nacional de Participación. El Sistema debe estar conformado por el Sistema Nacional de Planeación y las instancias, mecanismos, actores, instituciones y acciones relacionadas con el ejercicio de ese derecho ciudadano. La columna vertebral del Sistema en el nivel municipal es la creación, por lo menos en los municipios y distritos de categoría especial, 1 y 2, de cuatro espacios o Mesas de discusión, en los que se facilitaría el encuentro de los miembros de las diferentes instancias para discutir políticas y acciones relacionadas con asuntos cruciales del territorio: el desarrollo y la competitividad, las políticas sociales; la reconciliación, la paz y la convivencia; y la diversidad socio-cultural. El Sistema, además, integraría los espacios de participación existentes a nivel municipal, departamental y municipal y tendría como cabeza el Consejo Nacional de Participación como máximo rector de la política pública sobre la materia.

El segundo tema es la planeación y el presupuesto participativo. Siendo una ley estatutaria que pretende reglamentar el derecho a la participación, el proyecto debería incluir una ratificación del derecho ciudadano a participar en los procesos de planeación, consagrar legalmente el Sistema Nacional de Planeación y generar los incentivos necesarios para que las autoridades públicas del nivel territorial incluyan el presupuesto participativo como dispositivo importante de su gestión. Estos temas, que están suficientemente integrados en la normativa sobre participación en otros países del continente, no aparecen siquiera mencionados en el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, lo que constituye un vacío incomprensible y preocupante para la gran cantidad de ciudadanos y ciudadanas que quieren ver ratificado un derecho cuyo ejercicio lleva varios lustros en el país.

Finalmente, no se lee en el proyecto ningún artículo relacionado con el fortalecimiento de la sociedad civil para el ejercicio de la participación. Todos los análisis apuntan a que en Colombia hay exceso de oferta participativa y déficit de demanda social de participación. Las razones de dicho déficit son históricas y no es este el momento de analizarlas en profundidad. Aunque ese tema no se resuelve con la expedición de una ley, sí puede beneficiarse de normas que contribuyan a que la ciudadanía tome conciencia y tenga los instrumentos necesarios para ejercer plenamente su derecho. La formación ciudadana, las campañas de sensibilización, los programas de acompañamiento a dinámicas de participación son, entre otros, mecanismos que pueden contribuir a mejorar la calidad de la intervención ciudadana en los asuntos públicos. La Constitución señala que es obligación del Estado promover la organización social, respetando la autonomía de los asociados (Artículo 103). La Ley estatutaria de Participación no puede eludir esa obligación estatal.

Un proyecto a mitad de camino

El análisis realizado en las páginas anteriores permite afirmar que el proyecto resultante del primer debate en la Cámara de Representantes se quedó a mitad de camino en el propósito de reglamentar de manera integral el derecho constitucional de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. El proyecto tiene elementos interesantes, ya destacados a lo largo de este artículo, pero tiene vacíos preocupantes que, de no llenarse, puede convertir esta ley en una norma más que no logrará fortalecer la democracia participativa en el país.

El Gobierno Nacional y, sobre todo, los representantes y senadores de la República tendrán que trabajar para mejorar sustancialmente el articulado aprobado en primer debate. Para ello, es necesario conversar con la gente en todos los rincones del país. Cuando se discutió la que hoy es la ley 134 de 1994, el Congreso de la República organizó foros públicos en varias ciudades. Sería importante que esa actividad se repita. Es la mejor forma de tantear la opinión de la ciudadanía y, además, de recoger nuevos aportes que complementen los que ya fueron hechos a través de la consulta ciudadana realizada por Foro en trece ciudades del país. Estaremos atentos a la manera

como el Congreso continúe este debate, que –esperamos- redunde en un marco normativo mucho mejor que el que tenemos ahora.

Edición N° 00291 – Semana del 17 al 23 de Febrero de 2012