

AUTOR: MARTHA DEL PILAR PARDO CARRERO

TÍTULO: LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL COMO INSTRUMENTO DE EFECTIVIDAD PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

CIUDAD: BOGOTÁ, D.C.

AÑO DE ELABORACIÓN: 2007

NÚMERO DE PÁGINAS: 100

FACULTAD: CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA: MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

TÍTULO OBTENIDO: MAGÍSTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS

DESCRIPTORES: Derecho a la participación, Estado Social de Derecho, Democracia participativa, Derechos fundamentales, Política pública de participación

RESUMEN DE CONTENIDO: El ejercicio del derecho a la participación ha ampliado su radio de acción superando los límites estrictamente electorales asociados con la democracia representativa afianzándose en otros escenarios de la vida cotidiana de las personas más identificados con la democracia participativa. El papel del ciudadano en este contexto supera el de simple receptor pasivo de las acciones estatales involucrándolo en procesos deliberantes y decisorios, y en la forma en que se asignan y distribuyen los recursos y los servicios del Estado.

¿Puede una política pública, en este caso, la formulación de la política pública de participación del Distrito Capital, ser un medio para lograr hacer efectivo este derecho humano, como una forma de concretar, en el marco de la democracia participativa la satisfacción efectiva de otros derechos individuales y colectivos de las personas y servir de instrumento para que aquellos grupos más vulnerables sean escuchados y tenidos en cuenta en las soluciones o alternativas que selecciona la administración distrital frente a las diferentes problemáticas que se presentan en la ciudad?

En tanto la política en comento no se ha implementado, la respuesta al interrogante planteado se construye mediante la revisión del documento que contiene sus líneas generales, analizando su coherencia con los principios del Estado social de derecho, la democracia participativa y el plan de desarrollo del Distrito capital, "*Bogotá Sin Indiferencia*".

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL COMO
INSTRUMENTO DE EFECTIVIDAD PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA
PARTICIPACIÓN**

MARTHA DEL PILAR PARDO CARRERO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2007**

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL COMO
INSTRUMENTO DE EFECTIVIDAD PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA
PARTICIPACIÓN**

MARTHA DEL PILAR PARDO CARRERO

**Tesis para optar al título de
Magíster en Estudios Políticos**

**Asesor
Luís Felipe Vega Díaz
MA Ciencias Políticas
MA Análisis Político y Económico
Docente de la Universidad Javeriana**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2007**

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	7
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	10
CAPÍTULO I. LA PARTICIPACIÓN: UNA FORMA DE CONSTRUIR DESARROLLO	13
1.1 LOS DERECHOS HUMANOS	15
1.1.1 Universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.	17
1.1.2 El derecho internacional de los derechos humanos.	19
1.2 PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO	22
1.2.1 El derecho humano al desarrollo.	23
1.2.2 La participación como componente del derecho al desarrollo.	24
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS	29
1.3.1 La construcción de políticas públicas.	30
1.3.2 Las políticas públicas en el marco del Estado social de derecho.	34
CAPÍTULO II. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DE LA DEMOCRACIA	37
2.1 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	38

2.1.1	La dignidad humana: base de los derechos humanos.	39
2.1.2	El respeto a la diversidad.	40
2.1.3	La libertad e igualdad de los seres humanos.	42
2.2.	LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	43
2.2.1	Alcances de la democracia participativa.	44
2.2.2	El ejercicio de la democracia participativa.	45
2.3	EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN	50
2.3.1	Los diferentes ámbitos de la participación.	51
2.3.2	Los titulares del derecho a la participación.	52
2.3.3	Contenido y alcances del derecho a la participación.	55
2.4	MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN	58
2.4.1	Marco internacional.	58
2.4.2	Marco Nacional.	59
2.4.3	Algunas dificultades para el ejercicio del derecho a la participación.	61
CAPITULO III. EL PLAN DE DESARROLLO DEL DISTRITO CAPITAL: INSTANCIAS Y POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN		64
3.1	EL PLAN DE DESARROLLO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	66
3.1.1	El plan de desarrollo <i>Bogotá sin indiferencia</i> .	67
3.1.2	Comentarios sobre el plan de desarrollo del Distrito Capital.	70
3.2	LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN	71

3.2.1	Antecedentes y estado actual de la participación.	71
3.2.2	Enfoque de la propuesta: ciudadanía activa y profundización de la democracia.	74
3.2.3	Criterios y objetivos de la propuesta.	77
3.2.4	Momentos, estrategias y líneas de acción.	79
3.2.5	Escenarios y condiciones de posibilidad y las tareas del presente.	82
CAPÍTULO IV. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES		87
4.1	EFFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL	89
4.2	ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA	93
4.3	EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN	97
REFERENCIAS		100

INTRODUCCIÓN

El artículo 1º de la Constitución Política señala que Colombia es un Estado social de derecho. Esto determina que el Estado tiene un papel activo como garante de la realización efectiva de los principios de dignidad humana e igualdad de oportunidades. El Estado social de derecho se propone construir un orden jurídico y social que asegure condiciones mínimas de vida digna para todas las personas.

A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional¹.

El ejercicio del derecho a la participación en este marco constitucional, si bien conserva una fuerte tendencia a estar asociado con la escogencia de los gobernantes, ha ampliado su radio de acción superando los límites estrictamente electorales y se ha afianzado en otros campos de la vida de las personas. Es también un requisito indispensable para la construcción de democracias fuertes y sanas. El papel del ciudadano en este contexto supera el de simple receptor pasivo de las acciones estatales involucrándolo en procesos deliberantes y decisorios, y en la forma en que se asignan y distribuyen los recursos y los servicios del Estado.

¹ Colombia, Corte Constitucional. (2001, octubre), (Sentencia C-1064), M.P.: Cepeda, M.J. Bogotá. [en línea], disponible en <http://190.24.134.68/sentencias/programas/resultado.asp>, recuperado: 2 de mayo de 2007

Uno de los medios con los cuales cuentan los gobernantes para concretar los postulados constitucionales es la formulación de políticas públicas en diferentes áreas. Nos ocuparemos en este trabajo de la formulación de la política pública de participación del Distrito Capital tanto como un medio para lograr hacer efectivo este derecho humano, como una forma de concretar, en el marco de la democracia participativa la satisfacción efectiva de otros derechos individuales y colectivos de las personas. Se prestará especial atención a la política de participación como un medio para que los grupos especialmente vulnerables sean escuchados y tenidos en cuenta en las soluciones o alternativas que selecciona la administración distrital frente a las diferentes problemáticas que se presentan en la ciudad. Este trabajo pretende analizar si la política pública de participación del Distrito Capital que tiene como énfasis la ciudadanía activa y la profundización de la democracia, puede contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la participación. En tanto que la política mencionada se encuentra en etapa de formulación, la efectividad que se propone analizar en este texto será la asociada con el cumplimiento de los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa. Por lo tanto, será relevante hacer visible la concordancia que pueda existir entre la política y los postulados del Estado social de derecho y la democracia participativa, así como la correspondencia entre ella y “Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, *Bogotá sin Indiferencia*, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.

Para el desarrollo de esta tarea, se analizará la formulación de la política de participación del Distrito Capital, revisando cada uno de sus capítulos y haciendo las relaciones necesarias entre su contenido y los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa. La documentación sobre el Distrito Capital que se analiza para este documento da cuenta especialmente de los años del mandato del Alcalde Luis Eduardo Garzón, esto es, 2004 a 2006.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Los principios constitucionales enunciados en su artículo 1º dentro de los que se encuentran el Estado social de derecho, la democracia participativa y pluralista fundada en el respeto de la dignidad y la solidaridad, indican que el papel de las autoridades no se limita a reconocer de manera formal los derechos de las personas, sino que están obligadas a obrar efectivamente con el fin de facilitarles las condiciones necesarias para que puedan superar sus carencias, acceder a la real satisfacción de sus necesidades, allanar cualquier forma de discriminación y gozar plenamente de los bienes jurídicos, espirituales y materiales requeridos para su plena realización como seres individuales y sociales. Este mandato vincula a todas las autoridades, pero con especial énfasis a quienes acceden a los cargos de gobierno por vía de las elecciones democráticas. En efecto, los gobernadores y alcaldes, pueden ser sancionados por parte de sus gobernados en caso de incumplimiento de sus programas de gobierno, con la revocatoria del mandato.

Uno de los instrumentos para el desarrollo de estos programas con que cuentan los administradores es la formulación e implementación de las políticas públicas que tienen el propósito de intervenir en aquellas situaciones que se consideran problemáticas o insatisfactorias y que por tanto exigen de la administración, facilitar las condiciones necesarias para el disfrute de los derechos de las personas. Para el caso de la formulación de una política pública que se centre en el derecho a la participación, se entiende que se trabaja en uno de los componentes de gobernabilidad de cualquier Estado, en cuanto permite mejores niveles de consulta ciudadana y ayuda a resolver aspectos puntuales. La participación apoya la equidad puesto que puede ayudar a una mejor distribución de los servicios del Estados y finalmente puede ser generadora de marcos

normativos e institucionales al apoyar la apropiación colectiva de lo público como algo que es de todas las personas². Por ello, si el papel de este derecho es tan preponderante y la política pública del Distrito Capital da cuenta de esta característica, vale la pena preguntarse si la formulación de la política pública de participación del Distrito Capital que presenta un claro énfasis en la ciudadanía activa y en la profundización de la democracia, se constituye como un instrumento de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación.

La formulación de esta política debe responder a los postulados del Estado social de derecho el cual impone un rol activo para las autoridades públicas como garantes de los derechos de las personas. Debe también procurar mejorar las condiciones de quienes se encuentran en un estado mayor de vulnerabilidad para lograr así la igualdad que pregona la Carta Política. Tal como lo expresa la Corte Constitucional en su Sentencia 1064 de 2001, “se podría decir, por ejemplo, que la concepción de igualdad material que inspira el Estado Social de Derecho se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos”. En este contexto, la política pública de participación responde entonces al mandato conferido a las autoridades distritales para lograr superar las condiciones de inequidad y desigualdad de las personas.

No puede limitarse la actividad de las autoridades públicas simplemente a deberes de abstención para que se ejerzan ciertos derechos de los particulares cual sucede con las libertades públicas, sino que se impone también para el Estado en su conjunto, la realización de actos y la formulación de políticas no negativas sino positivas, para que los derechos de contenido social y económico no sean de carácter meramente retórico sino

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano 2002”, [en línea], disponible en: <http://www.undp.org/annualreports/2002/espanol/>, recuperado: 2 de febrero de 2007.

que tengan, cada vez más, un mayor cubrimiento cuya meta debe ser que gocen de ellos todos los habitantes del país³.

³ Colombia, Corte Constitucional, (2000, septiembre) (Sentencia C-1165), M.P.: Beltrán Sierra, A. Bogotá.

CAPÍTULO I. LA PARTICIPACIÓN: UNA FORMA DE CONSTRUIR DESARROLLO

El ejercicio del derecho a la participación es reconocido como un componente necesario para el desarrollo de la vida de las personas. Al hablar de su ejercicio se hace referencia a la posibilidad vital y real con que cuentan los seres humanos para intervenir y tomar decisiones en aquellos escenarios que son de su competencia en tanto afectan su vida cotidiana. En palabras de la Corte Constitucional (1995, noviembre) (Sentencia C-566), “El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, (...) a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad”. (M.P.: Cifuentes Muñoz, E.)

No es posible hablar del derecho a la participación sin referirse primero a los derechos humanos en general. En efecto, la participación es un derecho humano que comparte las características de los otros derechos en cuanto a su universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Los derechos humanos no son sólo postulados teóricos vacíos. Quienes compartan esta afirmación serían entonces de la opinión que los principios tales como el Estado social de derecho o la democracia participativa y los valores, entre ellos la vida, la convivencia, la igualdad o la justicia, en los que se sustenta el orden constitucional colombiano son solo palabras lanzadas al vacío. Desde 1948 el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos humanos reconoció que la “libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Por

ello, hoy se reconoce que los derechos humanos son intrínsecos al ser humano y como tal, no es viable su garantía sin que exista el necesario respeto por el ser humano.

Los derechos humanos son un factor que contribuye a construir una paz verdadera y duradera puesto que su garantía y realización efectiva son constructores de una sociedad más justa. En la búsqueda permanente por lograr el efectivo disfrute de los derechos humanos y dentro de ellos, del derecho a la participación, los Estados han llegado a la convicción de que esto no será posible sin el desarrollo pleno de los seres humanos como centro y sujeto principal del desarrollo humano.

Los gobiernos tienen una oportunidad única: contribuir a la mejora en la calidad de vida del género humano comenzando, en principio, con las personas que se encuentran en su ámbito territorial. Esta misión pueden desarrollarla de diferentes modos y a través de un sinnúmero de mecanismos entre los que se cuentan el desarrollo de las políticas públicas. Las políticas públicas son un medio para materializar los postulados del Estado social de derecho en la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Para ello, deben recordar los gobernantes que sus acciones deben estar enmarcadas entre otros principios de la democracia participativa, la pluralidad y el respeto a la diferencia.

Deben recordar igual los gobernantes que sus acciones afectan a muchos seres humanos que se encuentran en condiciones de desventaja frente a otros grupos sociales, hecho que no les hace menos ciudadanos o menos conocedores de posibles alternativas para superar los problemas por los cuales atraviesan. Al mejorar la situación de los más vulnerables, se contribuye a mejorar las condiciones de vida de todas las personas.

El Estado debe proteger y atender de manera especial a las personas con debilidad manifiesta por su condición económica, física y mental. (...) La situación descrita transforma la obligación genérica del Estado frente a las personas débiles o marginadas, en obligación específica y hace nacer el correlativo derecho a exigir las prestaciones correspondientes por parte de las personas en quienes concurren las circunstancias de debilidad manifiesta⁴.

Finalmente, deben tener en cuenta los Estados que las personas, lejos de ser simples destinatarios de normas y medidas administrativas, son sujetos con capacidad para tomar decisiones o incidir en aquellos escenarios en los que se debate el futuro de su situación. Al fin y al cabo, tal como lo reconoce el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

1.1 LOS DERECHOS HUMANOS

La Defensoría del Pueblo indica, al definir los derechos humanos, que estos

“Son demandas de libertad, facultades o prestaciones, directamente vinculados con la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional –por ser coherentes con principios ético-jurídicos ampliamente compartidos- y por eso mismo consideradas merecedoras de protección jurídica en la esfera interna y en el plano internacional” (2001b, p.22).

Para la Veeduría Distrital y la Universidad del Valle (2005, p.49),

⁴ Colombia, Corte Constitucional, (1992, junio) (Sentencia T-401), M.P.: Cifuentes Muñoz, E. Bogotá

“Los derechos humanos son valores, ideas y condiciones, moral, política y jurídicamente exigibles para el logro del bienestar, la realización y desarrollo pleno de las personas (...) como conquista jurídica, política, ética y social, representan el reconocimiento de la dignidad humana; su desarrollo y evolución en los últimos dos siglos expresan la propia expansión, el crecimiento y los logros efectivos respecto de qué es la humanidad”.

Sin embargo, no existe una única definición de los derechos humanos por lo que se hace hincapié en la necesidad de que su concepto incorpore un mínimo de elementos que respondan a su calidad. Estos elementos hacen referencia a su carácter de exigencia, su dimensión histórica y el reconocimiento jurídico.

Siguiendo lo planteado por Lozano en 2002, el carácter de exigencia de los derechos humanos se manifiesta en una doble dimensión: por un lado se consideran como facultades que legitiman a la persona para exigir del Estado o de otras personas ciertos comportamientos, sean estos de abstención o de prestación. Por otro lado, son prerrogativas que legitiman a la persona para reclamar un ámbito de libertad dentro del cual pueden autónomamente obrar o dejar de obrar; es decir, la autodeterminación con la que cuentan los seres humanos para realizar su plan de vida y decidir cómo hacerlo, siempre y cuando no se obstaculice la libertad de otra persona o no se realicen conductas ilícitas.

La dimensión histórica reconoce que los derechos humanos nunca están agotados y que se pueden ampliar los que ya han sido reconocidos. Baste señalar como ejemplo los derechos de la mujer de reciente reconocimiento en la mayoría de las legislaciones.

El reconocimiento jurídico ha estado mediado por dos posiciones: según la primera, si un derecho no está transformado en una norma de carácter jurídico no es más que una aspiración o un ideal. Según otra corriente, que el derecho se

encuentre como norma es apenas una manera de mejorar su campo de protección y por tanto, pueden las personas reclamar derechos que no se encuentren reconocidos de manera expresa en el ordenamiento jurídico.

Sobre la necesidad de que un derecho deba estar contenido en una norma jurídica, el ordenamiento constitucional colombiano señala en su artículo 94 que la enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución y en los convenios o tratados vigentes no debe entenderse como negación de otros inherentes a la persona. Ello implica que el ordenamiento constitucional ha aceptado que existen otros derechos diferentes a los consagrados en los ordenamientos citados y que estos serán entendidos como derechos fundamentales, si tienen el carácter de ser necesarios e intrínsecos a la condición de la persona.

1.1.1 Universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. En su devenir histórico los derechos humanos han sido tradicionalmente asociados a la consolidación de unas generaciones de derechos: los civiles y políticos que buscan proteger a las personas del ejercicio del poder absolutista; los económicos, sociales y culturales conocidos como los de segunda generación, que buscan la igualdad y la generación de condiciones que asegure posibilidades de vida digna para las personas y, los derechos de solidaridad, conocidos como de tercera generación entre los que se encuentran el derecho al desarrollo y al medio ambiente.

Aunque estos derechos eran comprendidos como categorías autónomas, la Declaración de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, dio lugar a una nueva interpretación al señalar que todos los derechos -independientemente de la generación en la que puedan ser adscritos- se reconoce como universales, es decir, aplicables a todos los seres humanos del

planeta en todos los lugares; interdependientes es decir que la garantía de unos derechos depende de la de los demás e indivisibles, es decir, que el ser humano requiere de todos ellos para su realización efectiva.

Reconocer la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos ha significado un progreso importante para la búsqueda de su garantía real. En efecto, no se puede pensar en el derecho a la salud sin tener en cuenta las condiciones medioambientales a las que se encuentran expuestos los seres humanos. No es viable pensar en la efectividad del derecho la educación si muchos de los niños y jóvenes que acuden a los centros educativos carecen de los nutrientes básicos que requieren para su desarrollo integral. No es posible tampoco pensar en que las personas participen en los procesos electorales si no tienen acceso a la información necesaria para decidir cuál es el candidato más apropiado para representarlos en los cargos de elección popular o si se encuentran sometidos a las amenazas de actores armados que pretenden imponer a su propio vocero.

La visión fragmentada de los derechos humanos interesa sobre todo a los regímenes autoritarios, al autoritarismo sin banderas, sea en el plano político, sea en el plano económico social; tal visión ha servido a los intereses de los responsables por los abusos y violaciones flagrantes de ayer de los derechos civiles y políticos y por las iniquidades económico-sociales disimuladas de hoy. Es a la luz de esta visión fragmentada que hoy se vienen forjando -en América Latina y otras regiones- modelos de 'crecimiento económico' y planos de 'modernización' que dictan los parámetros de políticas sociales limitadas a intentar contener sus devastadores efectos negativos, e incapaces así de impedir o frenar el agravamiento del empobrecimiento de la mayoría de la población y la marginalización y exclusión político-sociales de un considerable número de personas. Solamente mediante una visión integral y globalista de los derechos humanos podremos precavernos y armarnos intelectualmente

contra tales distorsiones, lamentablemente tan corrientes en nuestros días, en todos los rincones del globo (CANÇAO TRINDADE, 1995, P.40)

Haciendo eco de la importancia de la consagración de los derechos humanos, la Constitución Política de 1991 incorporó un amplio articulado en el cual se recogen estos postulados. Así, El título II se ocupa de los derechos fundamentales (artículos 11 a 41), de los económicos sociales y culturales (artículos 42 a 77) y de los colectivos y del ambiente (artículos 78 a 82). Esta consagración responde en términos generales a las ya enunciadas generaciones de derechos. En palabras de la Corte Constitucional, en su Sentencia C-251 de 1997,

Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que *se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja.*

1.1.2 El derecho internacional de los derechos humanos. Los derechos humanos se encuentran también recogidos en diferentes instrumentos internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos. Este derecho, hace parte del derecho internacional público y tiene como propósito regular las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, esto es, tiene como centro de atención al ser humano.

El derecho internacional de los derechos humanos que salvaguarda los derechos inherentes de la persona y la protege de los abusos de poder tiene tres características básicas: la primera indica que los beneficiarios de sus disposiciones son todas las personas, independientemente de su nacionalidad y del territorio en el cual se encuentren. La segunda expresa que sus normas son aplicables en toda circunstancia ya sea en tiempo de paz o de conflicto armado, interno o internacional. La tercera resalta que los destinatarios de las prohibiciones y de las obligaciones contenidas en los respectivos instrumentos internacionales son exclusivamente los Estados. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-2/82, “Al aprobar estos tratados de derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los sujetos bajo su jurisdicción.”

Estos planteamientos han significado un cambio importante en el contexto internacional y nacional frente a la aplicación y exigencia de los derechos humanos. En efecto, desde 1948 con la adopción de la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre* y de la *Declaración universal de derechos humanos*, los Estados no pueden ejercer su soberanía sobre las personas de manera arbitraria. Antes bien, las autoridades deben someterse a unos parámetros éticos y jurídicos con el propósito de respetar a las personas y a sus derechos. La observancia de esos parámetros puede ser examinada y exigida por la comunidad internacional.

En este contexto corresponde al Estado Colombiano cumplir las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales. Colombia es un Estado parte, entre otros convenios, en el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* y en la *Convención americana sobre derechos humanos*. Estos tratados, al igual que todos aquellos que forman parte del *Derecho internacional de los derechos*

humanos, señalan que las autoridades tienen el deber de respetar, garantizar y realizar los derechos humanos de todas las personas.

La obligación de respeto indica que las autoridades deben abstenerse de cometer cualquier conducta que implique un abuso de poder mediante el cual restrinjan el ejercicio pacífico de los derechos humanos. La Obligación de garantía exige que el Estado tome medidas administrativas, judiciales políticas y educativas que sean necesarias para proteger a las personas contra el menoscabo o vulneración de sus derechos por parte de cualquier particular o autoridad. Finalmente, la obligación de realización exige que el Estado lleve a cabo todas las acciones requeridas para satisfacer las exigencias derivadas de los derechos económicos, sociales y culturales.

Todo incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía reviste el carácter de violación de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 29 de julio de 1988, caso Velásquez Rodríguez interpretó el alcance y contenido del artículo 1.1 de la Convención americana sobre derechos humanos en los siguientes términos:

El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes deberes fundamentales de respeto y garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

Por su parte, la obligación de realización compromete al Estado “a poner todos sus esfuerzos en función de satisfacer progresivamente los derechos económicos,

sociales y culturales, así como los derechos de solidaridad a la totalidad de la población.” (Ramírez Ocampo, 1997, p.12) Respetar, garantizar y realizar los derechos humanos son los propósitos de la actividad del Estado. La misión propia del Estado social de derecho solamente se puede lograr cuando se cumplen de forma integral esas tres obligaciones y siempre las tres. La inobservancia de alguna de estas obligaciones, además de las responsabilidades internacionales que generan, frustra la realización de los fines del Estado social de derecho.

1.2 PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO

El derecho a la participación reúne tanto elementos de orden jurídico como político. En efecto, como derecho humano intrínseco a la condición de las personas, responde a la facultad que ellas tienen para intervenir en los aspectos de la vida política que son trascendentes para su desarrollo como seres integrales; se materializa a través de la implementación de diferentes mecanismos de toma de decisiones o intervenciones, se encuentren estos regulados o no por el ordenamiento normativo. Para el caso del Estado colombiano, que se organizó por mandato de la Constitución de 1991, como Estado social de derecho y que tiene como propósito alcanzar el logro real de las condiciones necesarias para asegurar a todas las personas la satisfacción de sus derechos individuales y colectivos, el ejercicio del derecho a la participación opera como un agente potenciador para su desarrollo y materialización y por tanto como un agente necesario en la construcción de condiciones de equidad e igualdad que permitan la superación de la pobreza y miseria por la que atraviesan muchas personas.

1.2.1 El derecho humano al desarrollo. La síntesis de todos los derechos, sean ellos individuales o colectivos puede concretarse en el llamado derecho al desarrollo, tal como aparece establecido en el artículo 1º de la Declaración sobre

el Derecho al Desarrollo que adoptó la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas⁵ en la resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a este desarrollo y a disfrutar de él. (...). La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

En otras palabras, se reconoce el desarrollo como un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.⁶ Como lo expresa el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe A/53/36 de 10 de octubre de 1998

A la larga, la propagación de la pobreza es el fenómeno más preocupante de nuestro tiempo; la falta de justicia social, la exclusión de grandes grupos y la división entre países ricos y países muy pobres no pueden sino promover la inestabilidad, los conflictos internos, el extremismo político y el terrorismo que provoca la desesperación. No obstante, un hecho alentador es el creciente reconocimiento de la necesidad de adoptar una acción eficaz. Es evidente que abandonar la justicia social a las fuerzas ciegas de la competencia y la mundialización supone incumplir una responsabilidad

⁵ La Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 2003, reafirma el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

⁶ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, (2001), *Compilación de Instrumentos Internacionales* Bogotá, p. 360.

fundamental de la sociedad y el Estado lo que, a su vez, socava la legitimidad de éste.

El artículo 8.1 de la citada declaración indica que los Estados deben adoptar en el plano nacional todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantía entre otras cosas, de la igualdad de oportunidades para todos en cuanto a los recursos básicos, la educación los servicios de salud y alimentos y que deben alentar la participación de las personas en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos. Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el informe ya citado, “El acceso a la educación, a la atención de la salud y a las oportunidades de obtener un trabajo digno es el elemento sustancial de los derechos humanos básicos, respecto del cual el Estado asume una responsabilidad primordial”

1.2.2 La participación como componente del derecho al desarrollo. Además de esta Declaración, otros instrumentos adoptados por la Organización de Naciones Unidas dan cuenta de la relevancia de la participación de las personas en los asuntos que les atañen y por tanto en la concreción del derecho al desarrollo. Así, la Declaración de Río sobre el desarrollo y el medio ambiente, aprobada en Río de Janeiro en 1992, establece en su principio 10º que todas las personas deben disponer del acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente del que dispongan las autoridades públicas, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones de los Estados quienes deben facilitar y fomentar esta participación a través de los canales adecuados.

Por su parte, la Declaración de Viena -adoptada por la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos el 15 de junio de 1993- indica en su numeral 8 que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades

fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa, entre otros aspectos, en la voluntad del pueblo libremente expresada para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural y en la plena participación de las personas en todos los aspectos de la vida. Por otra parte, este documento reafirma el derecho al desarrollo, resalta la importancia de la cooperación de los Estados y la de la comunidad internacional en la promoción de una efectiva cooperación internacional. Reconoce de manera particular que, para lograr un progreso duradero en la aplicación del derecho al desarrollo se requieren políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional. También reconoce que el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras.

Estos instrumentos que se inscriben en el marco del ejercicio del derecho a la participación, pretenden generar la construcción de condiciones de equidad para resolver los problemas de pobreza y desigualdad por la que atraviesan millones de seres humanos, en el entendido que solo a través de la materialización de condiciones más favorables, puede el ser humano lograr su desarrollo integral como persona.

La equidad también se utiliza en lo que respecta a las soluciones al problema de la deuda externa y a la carga del servicio de la deuda de los países en desarrollo que sean equitativas, duraderas y estén orientadas al fomento del desarrollo; a la desigualdad en la distribución de oportunidades, recursos e ingresos y en el acceso al empleo y los servicios sociales, que provocan la exclusión social y la marginación; al acceso equitativo a los servicios de educación y salud, las oportunidades de generación de ingresos, la tierra, las facilidades de crédito, la infraestructura y la tecnología, así como la asistencia oficial para el desarrollo y la reducción de la deuda; a la prestación equitativa

de servicios sociales básicos para todos; y a una mayor equidad en la financiación de la salud y, más generalmente, en la atención de la salud⁷.

La concreción de los Objetivos del Milenio⁸, que constituyen un acuerdo establecido entre todas las naciones del mundo para apoyar a las personas más pobres de todo el planeta, no es posible sin la participación real y efectiva de las personas en la determinación de medidas y estrategias para que se pueda llevar a cabo este propósito de la humanidad. En la Declaración del Milenio, los jefes de Estado y de gobierno reconocieron, además de las responsabilidades que tienen todos respecto de sus sociedades, la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. Esa declaración incluye, entre los valores fundamentales considerados esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad común. Como lo expresa el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002)

La igualdad se describe en el sentido de que no debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. También describe la solidaridad en el sentido de que los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Se añade que los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.

⁷ Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002) *El derecho al desarrollo*. E/CN.4/2003/25, [en línea], disponible en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/a6f0cc74ad80414dc1256cd100571d8d?Opendocument>, Recuperado: 18 de febrero de 2007

⁸ Los objetivos del milenio se proponen: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la educación primaria universal; promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; mejorar la salud materna; combatir el VIH-Sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Estos acuerdos ponen de presente dos elementos: por un lado, que el papel de los seres humanos lejos de consistir en ser simples observadores de su entorno o de las decisiones que tomen por ellos sus representantes, exige su intervención directa en la búsqueda de alternativas o soluciones que permitan las mejores condiciones de vida para la especie humana, empezando por aquellas personas que se encuentran en una posición más vulnerable frente al disfrute de sus derechos humanos. Por otro lado se hace evidente que el ejercicio del derecho a la participación no se asocia únicamente con la elección de representantes en los gobiernos. En efecto, este escenario queda corto si se tiene en cuenta que los seres humanos son afectados por desigualdades económicas, de acceso a los servicios públicos básicos, en fin, de todas aquellas condiciones que conforman los elementos esenciales para el desarrollo pleno del ser humano. Esta concreción del desarrollo - del derecho al desarrollo - que tiene al ser humano como centro de atención y beneficiario principal, el es que se conoce como desarrollo humano. Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, señaló en el Índice de Desarrollo Humano de 2005:

El desarrollo humano consiste en la libertad y la formación de las capacidades humanas, es decir, en la ampliación de la gama de cosas que las personas pueden hacer y de aquello que pueden ser. Las libertades y derechos individuales importan mucho, pero las personas se verán restringidas en lo que pueden hacer con esa libertad si son pobres, están enfermas, son analfabetas o discriminadas, si se ven amenazadas por conflictos violentos o se les niega participación política. Es por este motivo que “las libertades fundamentales del hombre” proclamadas en la Carta de las Naciones Unidas son un aspecto esencial del desarrollo humano. (...) Las capacidades más básicas para que el ser humano pueda desarrollarse son: tener una vida larga y saludable, disponer de educación y tener acceso a los recursos necesarios

para disfrutar de un nivel de vida digno. Otras capacidades incluyen la participación en la vida comunitaria y en la política de la sociedad⁹

No se pretende que las condiciones de inequidad o desigualdad desaparezcan, solamente con el hecho de que los seres humanos puedan participar de manera activa en los asuntos que afectan su vida. Sin embargo, es evidente que esta intervención hace posible una mejor calidad en la toma de decisiones y de medidas más acertadas para superar estas circunstancias.

El ejercicio del derecho a la participación en el marco del desarrollo humano, tal como ha sido expuesto, exige entonces por parte del Estado Colombiano, el cumplimiento de las obligaciones de respeto, garantía y realización a las cuales debe responder por su compromiso con la comunidad internacional. En otras palabras, sin que la enunciación sea taxativa, el Estado debe por una parte, suministrar a los interesados la información que ellos requieran –siempre y cuando no se halle bajo el amparo de la reserva legal- para que puedan intervenir en los procesos de toma de decisiones de los asuntos que les afectan. Debe además realizar procesos participativos en los que se garantice que la toma de decisiones responde a los intereses de la colectividad social y no sólo al interés de unas cuantas personas. Por otro lado, debe implementar medidas para lograr superar la inequidad y pobreza que afecta a gran parte de la población colombiana, traducidas en la mejora y ampliación de cobertura de los servicios de salud, educación y vivienda digna entre otros.

De igual manera quienes resulten ganadores en los procesos de elección popular, deben tener siempre en cuenta su obligación de ceñirse a los postulados del Estado social de derecho, democrático y participativo y, por tanto, trabajar siempre en la búsqueda de un orden social más justo que permita a los asociados un real

⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2005), *Índice de Desarrollo Humano 2005*, [en línea], disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>, recuperado: 5 de febrero 2007.

disfrute de sus derechos humanos. En palabras del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, 2006:

El Desarrollo Humano es un proceso sostenido de elevar la productividad, acelerar el crecimiento, ampliar la democracia, aumentar la equidad y reducir continuamente la pobreza. El objetivo de las políticas y programas de desarrollo no debe ser aumentar la riqueza, sino mejorar la vida; no debe ser lograr que el país o la región tengan más cosas, sino que sus ciudadanos tengan más oportunidades o más opciones. En otras palabras, Desarrollo Humano se trata del desarrollo “de la gente, por la gente y para la gente.

1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

Colombia está formado como un Estado social de derecho que tiene entre sus fines servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación., El papel de un gobernante, en este contexto, es cumplir los fines del Estado social de derecho en el marco de una democracia participativa y pluralista, así como responder a las promesas realizadas en las campañas políticas. Para ello, el gobernante dispone de diferentes estrategias y mecanismos entre los cuales se encuentran las políticas públicas.

En la concepción misma de Estado Social de Derecho, que presenta como característica esencial el propósito de la consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige. Esto implica, que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, esté bajo la responsabilidad directa de aquél que fue

elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos; los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cual de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones.¹⁰

1.3.1 La construcción de políticas públicas. Existen múltiples definiciones de política pública. Muller y Surel (citados en Roth Deubel, 2006, p. 26.) consideran que “una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio de objetivos explícitos”. Para Muller, 2006, p. 95, “las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar lo real, tal como ella lo percibe”. Para Roth Deubel, 2006 una política pública designa la existencia “de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27.)

La política pública implica una clara intervención del Estado en el conglomerado social. Para el caso colombiano, esta intervención tiene unos parámetros definidos dentro de los cuales el Estado no es un simple observador pasivo que permite que el mercado regule la demanda de bienes y servicios de los asociados. En efecto, en tanto las condiciones de desigualdad de las personas no permiten un acceso

¹⁰ Colombia, Corte Constitucional, (1995, noviembre) (sentencia C-538) M.P.: Morón Díaz, f. Bogotá

horizontal a todos aquellos servicios que demandan los asociados, el Estado debe procurar que tales servicios lleguen a toda la comunidad, teniendo siempre como prioridad aquellas colectividades que se encuentran en condición de mayores desventajas o vulnerabilidad.

Para realizar estas intervenciones se exige además que los gobiernos tengan información real y suficiente sobre aquellos fenómenos o aspectos a intervenir. La información hace parte de los diagnósticos o de los instrumentos mediante los cuales el gobierno realiza la descripción de una situación o fenómeno que merece su atención. Es decir, si se piensa en una política pública para atender, por ejemplo, a las personas desplazadas por la violencia del país, un primer aspecto tiene que ver con conocer cuántas personas se han visto sometidas al desplazamiento forzado. En este caso, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento y la Conferencia Episcopal reportan un número cercano a los 3'800.000 personas desplazadas en los últimos 20 años, mientras que las cifras oficiales hablan de 1'900.000 personas.¹¹ Esta información hará parte del instrumento que sirva de soporte en la definición de la intervención y de las medidas necesarias para enfrentar este fenómeno. La política pública debe definir de manera clara cuál es la intervención que va a realizar. En otras palabras la política debe contener una guía de los caminos a seguir en procura de resolver, controlar o mejorar la situación que se va a tratar. Para el caso de los desplazados, por ejemplo, una línea de acción podría estar encaminada al retorno de los desplazados a su lugar de origen y otra puede buscar la atención que debe recibir esta población en los lugares a los cuales llegan las personas (lugares receptores).

Las políticas públicas –o sus énfasis especiales- deben concretar los planes o programas de gobierno de los mandatarios. En efecto, si bien existen muchas

¹¹ CODES, 2007 *Año de los derechos de las personas desplazadas*, [en línea] disponible en: <http://www.codhes.org/Publicaciones/infocartagena.pdf>, recuperado: 8 de mayo de 2007.

situaciones que requieren una intervención decidida del Estado, los programas de gobierno y otros instrumentos de los gobernantes –los planes de desarrollo, por ejemplo- ayudan a definir las prioridades de trabajo, entre ellas, las poblaciones que se atenderán o los asuntos más relevantes que deberán ser resueltos por el gobernante. En términos generales las políticas públicas hacen referencia a una serie de acciones que pueden ser desarrolladas a través de medidas de orden legal y administrativos. Estas medidas están encaminadas a “tomar cartas en una situación” para remediarla o para mejorarla. Aunque es deseable que los marcos legales que regulan los fenómenos de un país respondan a una política pública – como es el caso de las medidas legales que se tomen para disminuir la criminalidad-, ello no siempre sucede.

La articulación jurídica de una política debe, racionalmente, ser antecedida de la definición de sus elementos constitutivos, de las metas, y de las prioridades. Sin embargo, ello no significa que la articulación legislativa de una política esté excluida de la etapa de diseño de la política. Por el contrario, es en el ejercicio intelectual de articular jurídicamente una política - cuando ello resulta conveniente -, que se concretan y precisan sus elementos y se estructura de manera más acabada la relación entre ellos. Pero bien puede ocurrir que un instrumento jurídico carezca de sustento en una política pública, y, quizás, eso es lo más frecuente. Ello, aunque indeseable, no torna el instrumento jurídico en inconstitucional, per se. Simplemente, lo hará más vulnerable a futuros juicios donde se analice su razonabilidad en la medida en que la relación entre los medios jurídicos y los fines de política pública será más remota, inasible y, probablemente, inadecuada. Los llamados test de razonabilidad son una manera de requerir del legislador racionalidad en la toma de decisiones, es decir, de asegurar que las normas no sean un capricho del poder sino un medio para alcanzar fines prioritarios de política pública¹².

¹² Colombia, Corte Constitucional, (2001, junio) (Sentencia C-646), M.P.: Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.

Las políticas van dirigidas a intervenir sobre un fenómeno específico aunque no por ello simple. El desplazamiento forzado es una buena ilustración de ello. La intervención que se realice a través de la política debe definir sus poblaciones “beneficiarias” o de intervención. La definición de la población puede darse sobre grupos concretos que comparten un mismo problema (por ejemplo, población desplazada) o sobre grupos poblacionales amplios (por ejemplo, los habitantes de un territorio). La política debe también contener sus propios objetivos y metas a cumplir para efectos de medir sus resultados. La asignación de recursos económicos para el desarrollo de la política es un aspecto necesario a tener en cuenta para que ella tenga posibilidades de éxito en el cumplimiento de sus cometidos.

La construcción de una política pública no sigue un camino rígido de pasos secuenciales, aunque se puedan identificar algunas etapas generales en su construcción. Estas fases son presentadas por Jones, C. (citado por Muller, 2006, p. 56.) así: la identificación del problema; el desarrollo del programa (formulación de métodos y soluciones para contrarrestar el problema); la puesta en marcha o implementación del programa (aplicación de las decisiones); la evaluación del programa y terminación del programa.

Esas fases recogen en términos generales el camino de una política pública, pero ellas no son lineales en su desarrollo. En efecto, la evaluación de la política en muchos casos se va adelantando en cada etapa del proceso, hecho que permite tomar medidas correctivas para mejorar o hacer posible el cumplimiento de los objetivos trazados. En otros casos, la identificación del problema se acompaña desde el principio de la implementación de decisiones o soluciones sin pasar por la formulación de métodos. Lo que se debe resaltar es que del diseño que se haga de la política pública, depende en buena parte que se logren los resultados y objetivos que en ella se propongan. En su sentencia C-646, ya reseñada, sobre este tema la Corte Constitucional ha indicado:

El diseño de una política es la etapa central y, en ocasiones más técnica, de la toma de decisiones públicas. Diseñar una política es establecer sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, articular sus componentes de una manera inteligible para sus destinatarios, programar de qué forma, por qué medios, y a qué ritmo se alcanzarán las metas trazadas. Sin duda, el diseño de una política puede ser plasmada en un documento político o en un instrumento jurídico. En el segundo caso, el instrumento puede tener la naturaleza de un acto administrativo o de una ley. Puede concretarse también en normas de rango superior o inferior a los mencionados, pero generalmente se emplean estos dos actos jurídicos.

1.3.2 Las políticas públicas en el marco del Estado social de derecho. La formulación de políticas públicas en Colombia no queda sujeta tan solo a la intención que puedan tener los gobernantes de intervenir en una situación, cualquiera que ella sea. Las políticas, si bien son instrumentos que materializan el quehacer político de los administradores, deben responder al marco establecido para un régimen democrático participativo. De igual manera y en tanto Colombia es un Estado social de derecho, las políticas públicas que proponga la administración deben procurar la mejora de la calidad de vida de los habitantes y estar enmarcadas en el respeto a los derechos humanos.

Como ya se indicó, las políticas públicas deben ser participativas, es decir, deben ser ideadas, pensadas, construidas e implementada de la mano con la ciudadanía. Caben allí quienes se ven afectados por la situación que se pretende mejorar o resolver. Nadie mejor que los afectados por un problema para conocer sus características, consecuencias e incluso, sus posibles soluciones. Otros actores importantes deben ser aquellos que sin estar relacionados directamente con el fenómeno, pueden presentar aportes valiosos para su tratamiento (por ejemplo, expertos en el tema, centros de estudio especializados, organizaciones no gubernamentales, universidades). La participación que se debe propiciar debe

involucrar a todas las personas sin distinción alguna basada en el sexo, la etnia, las creencias religiosas o las opciones sexuales.

Las políticas públicas que se construyan también deben ser integrales lo que implica que han de responder a todo el fenómeno que se pretende intervenir. En este aspecto, las políticas deben tratar de eliminar las causas o los orígenes del asunto que se pretende resolver o mejorar o al menos, contener y mitigar las consecuencias derivadas del problema que se halla planteado dentro de la política pública. En el ejemplo ya citado del desplazamiento, la política pública debe propender por presentar alternativas que permitan la superación del conflicto interno, además de brindar la atención que requieren quienes se ven enfrentados a abandonar sus tierras y sus bienes para proteger su vida.

La política pública debe estar destinada a garantizar los derechos humanos de la persona teniendo presente su universalidad, interdependencia e indivisibilidad. No se puede generar la desmejora o el desmedro de un derecho humano en aras de proteger otro en especial. Como lo señala Garretón (2003), “toda política pública basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración universal y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores: el principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, el principio de la no discriminación y el principio de la democracia” (p. 34)

En el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas, no deben olvidar los gobernantes que ellos están llamados a rendir cuenta de su administración a los ciudadanos, independientemente de que hubieren contado con su voto en el proceso electoral. Cuando de políticas públicas se trata, deben tener en cuenta que sus efectos van a cobijar incluso a los contradictores políticos o a aquellos que se hubieren abstenido de participar en el proceso electoral. Deben también tener en cuenta los gobernantes, la posibilidad de que el Estado Colombiano sea llamado a responder en el

escenario internacional por cuenta del incumplimiento de sus obligaciones internacionales de respeto, garantía o realización. La política pública debe entonces ser un vehículo o un instrumento que permita el cumplimiento de estas obligaciones y no solamente un medio mediante el cual se diluyen los problemas y los recursos con los que cuenta el Estado para garantizar las mínimas condiciones de vida digna de sus asociados.

CAPÍTULO II. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DE LA DEMOCRACIA

El ejercicio del derecho a la participación en el marco de un Estado social de derecho tiene unas características especiales que deben ser respetadas por el Estado Colombiano. La participación, en primer lugar, es una de las formas de expresión de un régimen democrático. Ello indica que la diferencia, el disenso y la oposición deben ser entendidos como elementos asociados a un Estado “saludable” que reconoce la diversidad y la pluralidad como componentes necesarios para su desarrollo, y que cumple con el propósito de procurar la salvaguarda de los derechos humanos de todas las personas.

Por otra parte, el derecho a la participación puede ser ejercido por cualquier persona sin que se le pueda aplicar restricción alguna diferente de las establecidas en el ordenamiento legal. Es además un hecho que ciertos grupos que tienen como bandera la defensa de un grupo específico de derechos o de un sector poblacional (por ejemplo los de la niñez o la juventud), llaman la atención del Estado sobre situaciones que requieren de su atención e intervención mejorando los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados y acercando a la población en el manejo de lo público.

Ello no significa que el Estado deba abandonar su papel de garante y priorizar la atención a aquellas personas y poblaciones que se encuentren en situaciones de mayor inequidad o vulnerabilidad con respecto de otros asociados. Sería contrario a los principios constitucionales que el ejercicio del derecho a la participación en su carácter de mecanismo político no garantizara con especial énfasis los derechos humanos de los más afectados. Por su parte, las personas que ejercen

el derecho a la participación tampoco pueden perder de vista que a través de este derecho tienen la oportunidad de expresar las necesidades e intereses de aquellos sectores poblacionales que se encuentran en condiciones más desfavorables que las suyas en el disfrute efectivo de sus derechos humanos. Deben también tener presente cuál es el papel que quieren asumir en sus relaciones con el Estado y por tanto estar atentos a no perder su marco de autonomía e independencia frente a la administración.

Finalmente, si bien el marco legal que ampara el ejercicio del derecho a la participación es amplio y generoso y opera como un derrotero del accionar del Estado, no es suficiente para resolver los problemas de inequidad y acceso a los bienes y servicios del Estado. Para que ello suceda, hace falta una actitud decidida del administrador para lograr una mejora real de las condiciones de vida de los asociados.

2.1 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La evolución de los modelos de Estado, desde el absolutista al Estado de derecho y al Estado social de derecho, se encuentra marcada, entre otros rasgos, por el ámbito que se asignaba a los asociados para el disfrute de sus derechos. En el Estado absolutista solo el monarca y la clase noble tenían la posibilidad de tener y disfrutar algunos derechos. El Estado de derecho garantiza un conjunto de facultades para todos los individuos, especialmente la propiedad, la vida, la libertad y la igualdad ante la ley. Sin embargo, esta garantía de carácter formal no implica el disfrute efectivo de los derechos por todo el conglomerado social.

Se reconocen como principios fundantes del Estado de derecho: el principio de legalidad, es decir el imperio de la Ley, entendida como expresión de voluntad general; la división y separación de los poderes (ejecutivo, legislativo

y judicial) y la realización efectiva y la garantía jurídico formal de los derechos y las libertades fundamentales, que supone un carácter instrumental del Estado, en tanto su papel se limita al reconocimiento y garantía formal de los derechos del individuo. (Defensoría del Pueblo, 2001a, p. 17)

El Estado de derecho apunta al logro de un cometido fundamental: la búsqueda del bien común. Según Bobbio (1993, p.18) por Estado de derecho se entiende aquel en el cual “los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que la regulan”. El Estado de derecho se transforma en Estado social de derecho cuando el contenido de ese bien común está determinado por “la satisfacción progresiva de las demandas vitales de las personas menos favorecidas, la corrección gradual de las estructuras injustas originadas en el abuso de poder, la guarda eficaz de los bienes colectivos y el encuadramiento de la iniciativa privada y de la libertad de empresa en un marco jurídico que las ponga al servicio del desarrollo integral del ser humano.” (Madrid-Malo, 2005, p.170.)

2.1.1 La dignidad humana: base de los derechos humanos. La Constitución Política de 1991 está inspirada en el respeto de los derechos humanos y en la protección de la persona. Estos tienen como base el respeto de la dignidad humana. La persona es digna porque posee unos atributos especiales que la hacen merecedora de respeto. Estos atributos, que se relacionan con el hecho de que la persona es el único ser racional, libre y responsable, hacen de ella la razón de ser de la organización política. En palabras de la Corte Constitucional, Sentencia T-442 de 1992, “El hombre es el principio y fin de todo sistema de organización estatal. De ahí que el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales de él son en el presente el primer objetivo del constitucionalismo actual.” La organización política, plasmada en el Estado social de derecho, se crea para garantizar la existencia de las condiciones que demanda el respeto debido a la persona. Conforme a lo expresado por Madrid Malo ((2004) “Si la vida y el

funcionamiento de la república se apoyan en el respeto de la dignidad humana – en el respeto de toda persona como ser digno, esto es, como titular de bienes jurídicos que no pueden ignorarse o menospreciarse sin cometer injusticia- está constitucionalmente prohibida toda acción u omisión por la cual se vulnere o amenace la dimensión jurídica del hombre”. Ese respeto se concreta en el reconocimiento y en la realización de los derechos que por razón de la dignidad son inherentes a la condición humana. “El corazón de la democracia es el respeto de los derechos de la persona. El fin último y fundamento mismo de la organización política democrática, es la dignidad humana, la cual solamente puede ser garantizada mediante la efectiva protección de los derechos fundamentales”. (Corte Constitucional, Sentencia T- 439 de 1992¹³).

2.1.2 El respeto a la diversidad. El pluralismo constituye otro de los pilares constitucionales del Estado colombiano. El pluralismo implica la existencia del disenso, de la multiplicidad cultural y de la multiplicidad de creencias y de estilos de vida. Acorde con este principio, el artículo 7º del ordenamiento constitucional reconoce la diversidad étnica y cultural del país.

La realización del bien común en un contexto democrático regido por los principios propios de un Estado social de derecho, exige reconocer y aceptar que la diversidad y la diferencia son propias de una sociedad libre y pacífica. En ella, todas las personas gozan de autonomía para escoger su propio plan de vida y para adoptar los comportamientos que estime apropiados para el desarrollo de ese plan sin que puedan existir otras limitaciones que las impuestas justamente por el ordenamiento jurídico.

¹³ Colombia, Corte Constitucional (2002, noviembre), (sentencia T-439) M.P.: Escobar Gil, r. Bogotá.

No puede entonces el Estado ser gobernado con base en los prejuicios que tengan los gobernantes sobre los habitantes de su territorio. No puede el gobernante con base en tales prejuicios, definir los planes de vida o los destinos de las personas, en tanto que estas decisiones le competen a los asociados y sólo a los asociados en su condición de actores principales de sus destinos. Los prejuicios son ideas falsas o distorsionadas que se tienen sobre las personas y son el resultado de valoraciones hechas sin tener adecuado conocimiento sobre aquellas. Los gobernantes tampoco pueden imponer modos de vida basados en su visión perfeccionista de la sociedad. Siguiendo lo expresado por Nino (1989, pág. 205-211), el perfeccionismo es una concepción del Estado y de la sociedad según la cual las autoridades están llamadas a escoger los ideales de virtud personal que, por ser supuestamente mejores, pueden ser impuestos a los individuos mediante diferentes medios, sin considerar sus intereses particulares y descartando su capacidad para escoger los planes de vida propios. El paternalismo comparte con el perfeccionismo la idea de que el Estado no puede ser indiferente respecto a la valoración de lo que es bueno para la vida de las personas. Se diferencia de aquel, en que pretende imponer, aun contra la voluntad de la persona, no proyectos vitales sino conductas que se estiman apropiadas para satisfacer los planes de vida libremente escogidos. El Estado social de derecho al que se refiere este trabajo no interviene entonces en los planes de vida de las personas sino que se dedica a generar las condiciones de vida necesarias para ellas tengan bienestar. Como lo indicó la Corte Constitucional en su sentencia C-538 de 2005 ya reseñada:

El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal.

2.1.3 La libertad e igualdad de los seres humanos. El marco constitucional esbozado hasta ahora, indica que las personas a las que se hace referencia en este documento y que son el centro de la organización estatal, son seres humanos poseedores de las aptitudes suficientes para decidir por sí mismas sobre su vida y por ende, sobre aquellos aspectos que tengan relación con ella. Siguiendo la concepción de Rawls, las personas son libres e iguales. Ellas se encuentran en una sociedad efectivamente regulada por una concepción de justicia pública y “participan en la cooperación social y por lo tanto como plenamente capaces de hacerlo y durante toda su vida” (Rawls, 2002, p. 43).

La igualdad de las personas, en cuanto seres humanos dignos, que es reconocida en el ordenamiento constitucional no significa en ningún caso que deban tomar las mismas opiniones sobre cualquier asunto o que no existan grupos en situación de desventaja frente al disfrute de sus derechos. Lo que se resalta es que todas ellas son sujetos de derechos y que, por tanto, merecen que el Estado las tenga en cuenta durante las definiciones adoptadas para garantizar la plena realización de sus vidas.

En términos de Rawls, (2002, p. 123), los ciudadanos de una sociedad democrática moderna profesan doctrinas diferentes y de hecho algunas irreconciliables a la luz de las cuales entienden sus concepciones del bien. No existe una forma políticamente practicable de eliminar esa diversidad, excepto mediante el uso opresivo del poder estatal para establecer una sola doctrina compartida por todos y para eliminar el disenso. “Asumimos que ese pluralismo es un rasgo permanente de toda sociedad democrática y entendemos que caracteriza lo que podemos llamar las condiciones subjetivas de la justicia.”

El Estado colombiano constituido como Estado social de derecho se halla estructurado para servir a los propósitos del desarrollo integral del ser humano. En consecuencia, las instituciones que de él deriven deben estar encaminadas al

mismo propósito, esto es, a procurar las condiciones necesarias que favorezcan el pleno ejercicio de los derechos humanos civiles y políticos, económicos sociales y culturales y colectivos y medioambientales de todos los asociados, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de desventaja o vulnerabilidad frente a otros grupos humanos o frente al Estado.

2.2. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

De acuerdo con lo señalado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “la democracia es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder “. Estas reglas deben responder a la idea del ser humano como sujeto portador de derechos que es a su vez un ser autónomo, responsable y razonable.

La democracia supone, como condición necesaria, la existencia de un régimen político que se desenvuelve en un Estado y una nación que delimitan una población y un territorio y el poder que se ejerce en su interior “ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, al ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas” (2004, p.55). Se tratará de un régimen democrático si se reúnen, entre otras condiciones, el sufragio universal, las elecciones periódicas, la existencia de autoridades públicas elegidas, la existencia de libertad de expresión y prensa, la independencia de los poderes judiciales y la posibilidad de que las personas puedan participar en los procesos electorales. Velásquez (2003 p. 28) indica que uno de los puntos de partida del concepto sustantivo de democracia “es el reconocimiento de la pluralidad humana y el rechazo de toda forma homogénea, única, universal de organización de la sociedad. Tal postulado constituye el nodo a partir del cual se

configura esa gramática social y cultural innovadora y se la vincula a un nuevo arreglo institucional” Según lo expresan la Veeduría Distrital y la Universidad del Valle (2005, p. 49), el sentido de la democracia puede repensarse desde la óptica de los derechos humanos, en tanto el desarrollo del “paradigma de los derechos humanos, que expandió el sentido de la libertad y la dignidad humana implicó un salto en el concepto y el sentido de ciudadanía”

2.2.1 Alcances de la democracia participativa. Aquellos presupuestos se encuentran básicamente desarrollados en el caso colombiano. Con todo, es importante conocer lo que significa una democracia participativa en el contexto de la Carta Política del 91.

En efecto, antes de que entrara en vigencia la Constitución de 1991 ya se conocían algunos escenarios de participación directa de las personas. Tal es el caso de la participación de los usuarios en los órganos de dirección de las empresas prestadoras de los servicios públicos (Ley 11 de 1986 y Decreto 700 de 1987), la definición de formas de participación comunitaria en salud (Decreto 1416 de 1990) y la elección popular de alcaldes. El derecho a la participación se encontraba básicamente asociado a la escogencia de representantes en el gobierno nacional y en los territoriales.

Colombia, por mandato expreso de la Constitución política de 1991, se configura como un Estado social de derecho que tiene entre sus fines esenciales, según lo establece el artículo 2º de la Carta Política, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural y garantizar la efectividad de los principios y los derechos consagrados en aquella.

La Carta Política también incorpora como uno de sus principios fundamentales la denominada democracia participativa. Esta se caracteriza básicamente por que amplía los espacios que le permiten a los asociados no solamente elegir a sus mandatarios, sino también participar de forma más directa en diferentes actividades políticas y de toma de decisiones que afectan a la colectividad en asuntos diferentes a los estrictamente electorales. Este principio complementa al de la democracia representativa que permite a las personas escoger a través del voto a sus gobernantes e, incluso, dejar sin efecto o modificar las decisiones que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado y la de revocarles el mandato a quienes han elegido. Como lo señala Vladimiro Naranjo (1995, p. 406) La democracia representativa es el régimen que da aplicación al llamado principio de la representación, esto es, aquel en el cual los gobernantes “son elegidos por el pueblo, mediante sufragio universal y por este hecho se convierten en representantes suyo; se entiende que es, entonces, en nombre del pueblo que toman las decisiones”.

2.2.2 El ejercicio de la democracia participativa. La democracia participativa significa también una oportunidad para que mayor número de personas se vinculen a los debates que comprometen sus intereses y los de la colectividad. Es también una manera para que los seres humanos se cualifiquen en el manejo de los asuntos públicos. Quienes utilizan otros mecanismos de participación diferentes al voto no comparten necesariamente las mismas ideologías y pueden pertenecer a grupos sociales, económicos, culturales o étnicos. Actúan así como elementos dinamizadores de la democracia y de la concreción del pluralismo consagrado en la Carta Política. Entre mayor sea la diversidad de quienes participen, mayor es la oportunidad del colectivo de enriquecerse con otros puntos de vista y otras problemáticas que no necesariamente se encuentran asociadas a su entorno inmediato.

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho¹⁴.

Para que en Colombia se consolide una democracia participativa real se requiere que todas las instituciones del Estado estén atentas a procurar la garantía de los derechos humanos, a dar voz y participación a los sectores menos favorecidos y a incorporar los procesos de rendición de cuentas como ejercicios cotidianos de la vida política del país. La credibilidad de las personas en un sistema democrático no solamente se basa en que se realicen elecciones periódicas. Es también importante que ellas se sientan parte deliberante y decisoria de los asuntos públicos y por supuesto. Tal credibilidad también está relacionada con el hecho de que los gobiernos cumplan los propósitos a los cuales se comprometieron dentro de los propósitos del Estado social de derecho.

Las instituciones políticas democráticas deben su naturaleza a la función de regular las acciones de los individuos por medio de principios razonables que les permiten cohesión y ordenamiento social y que, históricamente, han sido los constructores de un *sistema equitativo de cooperación*, en el cual se asume que los ciudadanos comparten una serie de principios básicos acerca de la interpretación de la vida política en una sociedad, y donde tales principios conforman un tejido normativo tácito que regula implícitamente sus relaciones, que bien puede llamarse *cultura política pública* (Rawls, 2002, p. 75) .

¹⁴ Colombia, Corte Constitucional, (1999, octubre) (Sentencia T-814) M.P.: Barrera Carbonel, A. Bogotá.

Las ideas implícitas que contiene el funcionamiento de una sociedad democrática y constitucional, atraviesan el accionar de los individuos y delimitan su forma de concebir la vida en un ambiente de colectividad donde por medio del cuidado de ésta, protegen implícitamente sus propios intereses. Estos individuos se conciben, entonces, como “personas libres e iguales que se encuentran en una sociedad efectivamente regulada por una concepción pública de justicia”, es decir, éstos comparten una plataforma de nociones acerca del funcionamiento político de su entorno a partir de las relaciones y funciones institucionales, y a la base de éstas, las relaciones sociales cotidianas (Rawls, 2002, p. 91).

La Constitución Política de 1991, basada en el consenso social de los colombianos, expone con claridad que, si bien el voto y los escenarios de representación no han perdido su vigencia, existen nuevos canales que dinamizan la vida de la comunidad y permiten la participación política de las personas, entendida dicha participación como “cualquier tipo de acción realizada por un individuo o grupo con la finalidad de incidir de una u otra manera en los asuntos públicos” (Sabucedo 1988, p. 166). El mismo autor habla de las formas convencionales y no convencionales de participación. Dentro de las primeras cataloga a aquellas que son fomentadas y animadas desde las instancias del poder constituido, con lo que puede ser fácilmente controlada y canalizada. Las no convencionales desbordan los mecanismos instituidos de participación al asumir formas legales o ilegales por lo que pueden suponer un enfrentamiento con las normas establecidas.

Infortunadamente, el uso de mecanismos no convencionales en Colombia, entre los que se pueden mencionar las huelgas o las manifestaciones, han sido tradicionalmente asociadas con vías ilegítimas e incluso ilegales de participación. Es corriente que estas manifestaciones sean vistas como una traba al ejercicio de la administración y no como otro canal diverso con el que cuentan los asociados para participar en la vida pública. El disenso de los asociados no siempre se

manifiesta en los procesos electorales. Si esto fuera así, nos encontraríamos ante la imposibilidad de intervenir en otros escenarios de la vida política y, por tanto, se perdería la oportunidad de llamar la atención de los gobiernos sobre aquellas acciones o decisiones que no son compartidas por una o varias personas. El disenso y la oposición no son adornos de una democracia sino canales legítimos de expresión para su fortalecimiento. La democracia participativa es también un canal importante para lograr la superación de las condiciones de inequidad y pobreza por la que atraviesan muchas personas.

La democracia participativa extiende entonces los canales y medios utilizados hasta hace algunos años únicamente por los mandatarios y los pone al servicio de las comunidades, las organizaciones sociales y las personas en general, llamándolas a involucrarse en la vida política del país por medios diferentes al voto. La democracia participativa incluso trasciende el espacio que antaño se entendía como propio únicamente de los partidos políticos tradicionales.

[E]l **principio democrático** que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El **principio democrático** es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.” (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994)

Es claro, entonces, que la democracia participativa llama también a la intervención de organizaciones diferentes a los partidos políticos a tomar parte en la vida política del país. En efecto, se ha entendido que existen otros grupos diferentes a los tradicionales que pueden canalizar también las opiniones, inquietudes y demandas de los asociados, haciendo énfasis en aspectos que no siempre son tenidos en cuenta por los partidos políticos tradicionales. Así ha sucedido por ejemplo con las reivindicaciones presentadas por las organizaciones de mujeres o por movimientos medioambientales. Así se han puesto de presente los derechos y las demandas de las comunidades indígenas y afro-colombianas o las de los integrantes de los grupos LGBT¹⁵, entre otros grupos que procuran con su intervención en el escenario de lo público, lograr la garantía de sus derechos constitucionales en igualdad de condiciones con el resto de asociados.

La Corte Constitucional, en desarrollo del criterio expansivo de la participación democrática, reconoce como ajustado a la Carta el hecho que la opinión política de los ciudadanos pueda manifestarse a través de vías de expresión distintas a las ofrecidas tradicionalmente por los partidos; y que en tanto el debate político es un fenómeno esencialmente dinámico, también se reconoce la efectividad de la opinión ciudadana que se congrega para intervenir directamente en la conformación del poder público¹⁶.

Corresponde entonces al Estado Colombiano tomar, de un lado, todas las medidas necesarias que se requieren para que la ampliación de la participación a todos los escenarios de la vida de las personas sea una realidad. De otro lado, es tarea de los asociados apropiarse de los espacios y mecanismos que se encuentran disponibles para su intervención, así como implementar otros nuevos que les permitan desarrollar su papel como protagonistas de la vida política, en el ámbito público del país. Para Bobbio, en Veeduría Distrital y Universidad del Valle

¹⁵ Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas.

¹⁶ Colombia, Corte Constitucional, (2000, septiembre) (Sentencia C-955) M.P.: Monroy Cabra, M. Bogotá.

(2005, p. 40), lo público tiene dos connotaciones: por un lado, los asuntos de interés común que competen a todos y de otro aquello que es contrario a lo secreto: "manifiesto abierto al público, realizado frente a los espectadores". En el mismo razonamiento los asuntos públicos se manifiestan en dos planos: como cuestiones abordadas por el Estado o frente a las cuales este tiene responsabilidades precisas, o como cuestiones que preocupan a la sociedad y son objeto de su acción. Esas esferas se han distinguido como lo público estatal y lo público no estatal. En este trabajo interesa la segunda esfera "lo público estatal incluye, el funcionamiento de las instituciones estatales, el comportamiento de sus órganos entidades y de quienes en un momento dado tienen la responsabilidad de su operación (...) También el manejo de instituciones públicas, su intervención sobre los problemas y conflictos (...) sus obligaciones y responsabilidades" derivadas del ordenamiento legal (p.41).

2.3 EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Colombia, por mandato expreso de la Constitución Política de 1991 se configura como un Estado social de derecho que tiene entre sus fines esenciales los ya señalados de servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural y garantizar la efectividad de los principios y los derechos consagrados en aquella. Se ha indicado ya que dentro de los principios del Estado se encuentra el de la democracia participativa y que la participación es un derecho fundamental de las personas.

El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como

parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aún elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas¹⁷.

2.3.1 Los diferentes ámbitos de la participación. En este contexto, se entiende que el ejercicio de la participación no reduce a las personas a tomar parte únicamente en procesos electorales, actuando como electores o como candidatos, o en aquellos procesos denominados según el artículo 103 de la Carta Política, mecanismos de participación democrática dentro de los que se cuentan los referendos, los cabildos abiertos o las consultas populares. Los colombianos han quedado facultados para obrar como sujetos protagonistas para tomar decisiones dentro de todas aquellas temáticas que tienen un peso concreto en la vida cotidiana –en su vida cotidiana-. Tal es el caso de los aspectos relacionados con el medio ambiente o la economía, entre otros¹⁸.

Aquello significa que se espera que existan nuevos mecanismos y espacios de participación en los cuales se permita que las personas -mediante mecanismos diferentes al acceso del ejercicio, conformación y control del poder político-¹⁹, tengan una incidencia real en el escenario de lo público pues es allí donde se

¹⁷ Colombia, Corte Constitucional, (1994, marzo), (Sentencia C-089), M.P.: Naranjo Mesa, V. Bogotá. [en línea], disponible en http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/C-089-94.pdf, recuperado: 15 de febrero de 2007.

¹⁸ Al respecto se puede consultar entre otros pronunciamientos las Sentencias C-180 de 1994 y C-127 de 2004 de la Corte Constitucional.

¹⁹ Al respecto la Veeduría Distrital y la Universidad del Valle (2005, p. 28) indican que la “participación política es entendida como un mecanismo mediante el cual el ciudadano puede acceder al ejercicio, conformación y control del poder político en función de intereses globales, es decir, del conjunto de la sociedad”

toman las decisiones que afectan a toda la colectividad. Esta nueva manera de mirar la participación trasciende la concepción liberal “inspiradora del actual discurso hegemónico sobre la democracia”, en el cual “la participación se reduce prácticamente al voto, al cual se le asigna un alto valor simbólico, incluso sagrado. Desde el punto de vista del ciudadano el voto implica la firma de una especie de ‘cheque en blanco’ que expide -o no- en cada evento electoral”. (Velásquez, 2003, p.39).

2.3.2 Los titulares del derecho a la participación. ¿Cuál es el papel del ciudadano en el contexto de una democracia participativa? Se entiende entonces que cualquier persona puede –y debe- participar en aquellos escenarios de la vida pública en los que se definen asuntos de su interés. Cuando se hace referencia a que cualquier persona puede participar, se está hablando de todas las personas sin distinción alguna basada en el sexo, la edad, la raza o la condición social.

Es evidente que la intervención en ciertos escenarios de la vida pública exige cumplir algunos requisitos. Así, el ordenamiento constitucional señala en su artículo 99 que la calidad de ciudadano es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. De igual manera establece en su artículo 100 que los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero indica que la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. Sin embargo, existen también otros mecanismos de participación que no exigen a las personas tener una edad específica para tomar parte en ellos y que pueden ser utilizados por todo el conjunto de personas.

En este sentido cabe preguntarse si es defensible que, por ejemplo, quienes no han cumplido la mayoría de edad legal puedan participar activamente en los

asuntos que les competen. La respuesta tiene que ser afirmativa. En efecto, la Ley 375 de 1997 –ley de la juventud- señala en su artículo 2º que ésta tiene como finalidad “promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social, y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano. El Estado debe garantizar el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación”. A su vez, el artículo 3º indica que “se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles y derechos ciudadanos”. En consecuencia, las personas mayores de 14 años pueden tomar parte activa en la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país.

La situación de los menores de 14 años no es tan clara. Ello sugiere un interrogante en aquellos casos en los que nos encontramos con un menor trabajador. Sobre este tema el "Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo", adoptado por la 58ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra, Suiza, el 26 de junio de 1973 y adoptado por Colombia mediante la Ley 515 de 1999, establece que la edad mínima de admisión al empleo no podrá ser inferior a aquella en la que termina la obligación escolar o, en todo caso, los quince años de edad. El citado convenio contempla como excepción a esta norma, que en aquellos Estados cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados, se podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, especificar una edad mínima de admisión al empleo de catorce años.

Infortunadamente en Colombia es frecuente encontrar a menores de 14 años realizando toda suerte de trabajos cuenten o no para ello, con los permisos necesarios. Nos enfrentaríamos entonces a una situación de un menor que no

puede tomar decisiones vitales sobre su vida o sobre la del país, pero que en todo caso es un sujeto que aporta de manera activa a la economía del país y al sustento de su familia.

No se pretende con esta reflexión cosa diferente que sembrar una inquietud sobre el papel de ese sector poblacional frente al ejercicio de su derecho a la participación. Esta es sin duda una de las tantas tensiones que se producen entre el marco político y el marco legal que no siempre encuentran respuesta en la institucionalidad estatal que se encuentra establecida. Por ello, es labor del Estado y de los asociados definir los canales que se requieren para tener en cuenta la voz de quienes se encuentran de hecho en esta circunstancia, con el propósito de lograr la plena garantía de sus derechos.

Si la edad no es un requisito indispensable para hacer parte de la vida política del país -en los términos ya señalados- tampoco lo son la pertenencia a una etnia, religión, partido o movimiento político o el tener un grado de escolaridad especial. Esto indicaría que en Colombia los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en una gran variedad de espacios en los cuales son bienvenidos y que de hecho, su intervención, sería una forma de hacer evidente tanto la pluralidad que caracteriza al país como el interés de las personas por intervenir en los asuntos públicos.

Ello, sin embargo, no siempre sucede. En efecto, para citar un ejemplo, el proyecto de ley estatutaria número 022 de 2001 Senado - 149 de 2001 Cámara, *“por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”*, -convertida hoy en la ley 850 de 2003-, señalaba en su artículo 20 como único requisito para ser veedor ciudadano el saber leer y escribir. La Corte Constitucional al estudiar el proyecto de ley, declaró inexecutable este artículo. Al respecto señaló:

Los argumentos anteriores muestran que la medida establecida por el legislador resulta exageradamente onerosa en términos de restricción a los derechos constitucionales. Admitir lo contrario, esto es, que este requisito sea exigible, eliminaría la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer su derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas. Esta diferenciación viola entonces los artículos 13 y 40 de la Constitución, pues como bien fue anotado en una de las intervenciones, deja sin posibilidades a un gran número de personas, generalmente pertenecientes a grupos históricamente relegados del ejercicio del control político (campesinos, mujeres, indígenas). Además, este artículo desconoce que Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, muchas de las cuales no tienen una cosmovisión a partir de la escritura, a pesar de expresarse en castellano o en sus lenguas propias. Por tanto, la exclusión de estos grupos también desconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación (C.P., artículo 7)²⁰.

2.3.3 Contenido y alcances del derecho a la participación. Teniendo en cuenta lo expresado con anterioridad se debe preguntar ¿Cuál es el tipo de participación sobre la que se centra este trabajo? La respuesta a la pregunta dependerá de la definición de participación que se adopte.

Existe una primera definición en la que se enmarca la participación política. Al respecto, la Veeduría Distrital y la Universidad del Valle (2005, p. 28) indican que esta “es entendida como un mecanismo mediante el cual el ciudadano puede acceder al ejercicio, conformación y control del poder político en función de intereses globales, es decir, del conjunto de la sociedad”. Los mismos autores señalan que la participación ciudadana puede ser entendida “como el proceso mediante el cual diferentes actores intervienen en el escenario público en función

²⁰ Colombia, Corte Constitucional, (2003, abril) (Sentencia C-292) M.P.: Montealegre Lynet, E. Bogotá.

de sus necesidades o intereses con el fin de obtener bienes y servicios públicos o de incidir en la definición de asuntos colectivos (p. 29).

En estos términos, la participación ciudadana –que será la relevante para este documento- implica el reconocimiento de personas autónomas con intereses definidos que pueden ser compartidos por varios asociados, quienes procurarán a través de su intervención y el uso de sus propios recursos, resolver sus demandas en las mejores condiciones posibles.

Siguiendo lo planteado por Velásquez (2003), en el marco de la participación ciudadana, surge un interrogante del todo relevante para este trabajo. ¿Hasta dónde puede llegar la participación ciudadana en la toma de decisiones? En efecto, la participación ciudadana se presenta en diferentes niveles: información, consulta, iniciativa, control social, concertación, decisión y gestión en los procesos. Si bien todos ellos implican lógicas de participación no todos llegan a los mismos resultados. Se precisa entonces que la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones bajo diferentes formas (debate público, iniciativa, consulta, presión social), “sea compatible con el funcionamiento de aquellas instancias de representación que tienen el encargo constitucional y legal de tomar decisiones. La participación ciudadana tiene un límite. La sociedad civil no puede –ni tienen por qué- sustituir al Estado” (p.44)

Lo expresado hasta ahora significa que el Estado debe jugar un doble papel. Por un lado, facilitar y recibir los aportes que hagan todos los actores interesados en el desarrollo de la gestión pública reconociendo y protegiendo sus intereses si están acordes con los postulados del Estado social de derecho. Por otro lado, es imprescindible tener un Estado vigilante con el fin de evitar que aquellos dotados de mejores condiciones para incidir en la toma de decisiones, logren la protección de sus intereses en desmedro de otros grupos de personas en condiciones desfavorables o de desventaja. Si bien es un hecho que las personas que

participan en los escenarios de la gestión pública, pretendan la protección de sus intereses y la mejora de sus derechos –ya se había señalado la participación de las mujeres o de los LGBT- también lo es que quienes detentan mejores condiciones – los gremios económicos, por ejemplo- pueden tener mayores posibilidades de incidir ante las autoridades llamadas a tomar una decisión. Quienes se encuentran en condiciones de desventaja o vulnerabilidad para ejercer su derecho a la participación deben ser especialmente protegidos por el Estado y no desconocidos o tomados como actores menos importantes en la vida democrática del país. Quienes propugnan por intereses que van en desmedro de los demás deben ser llamados a reconocer la prevalencia del interés general o del bien común, principio constitucional de obligatorio cumplimiento.

Para que el derecho a la participación pueda ser desarrollado se requiere además que el Estado, en cumplimiento de sus obligaciones, tome las medidas necesarias para eliminar o combatir las causas que generan muchos de los problemas asociados con el poco ejercicio del derecho a la participación. Entre las dificultades con las que se encuentran las personas que participan están el conflicto interno, el señalamiento del disenso o la oposición como algo negativo, el exceso de reglamentación, las dificultades para acceder a la información, la situación de pobreza de una proporción importante de la población, los altos costos que significa participar y la falta de credibilidad y confianza en las instituciones.

2.4 MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Si bien no se pretende hacer un recuento taxativo de las normas que reconocen, protegen o reglamentan el derecho a la participación y su ejercicio, es importante resaltar que la importancia del mismo es reconocida en los ámbitos internacional y

nacional como uno de los insumos básicos para la construcción de democracia y equidad.

2.4.1 Marco internacional. Uno de los instrumentos que en el campo internacional reconoce el derecho a la participación es la Declaración Universal cuyo artículo 21 prescribe: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

La Declaración Americana de Derechos Humanos señala en su artículo 23 que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes legales libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto y de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a todas las personas el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Es importante recordar que pese a que los instrumentos internacionales ya señalados se refieran básicamente a la participación electoral, existe otra serie de documentos que se ocupan del derecho a la participación como un componente

vital para el desarrollo del ser humano en todos los aspectos de su vida. A estos documentos ya se hizo referencia en el aparte de participación y desarrollo.

2.4.2 Marco Nacional. La legislación colombiana ha hecho también un amplio reconocimiento normativo del derecho a la participación. Así, la Constitución Política lo reconoce como principio fundamental y fin del Estado (artículos 1º y 2º). Se establece también el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40). Las instituciones educativas deben, por su parte, fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana (artículo 41). La participación de los jóvenes se reconoce en el artículo 45. Pueden también las personas participar en los temas de salud y educación (artículos 49 y 68). La participación de las organizaciones de consumidores y usuarios está señalada en el artículo 78. La participación en los asuntos medioambientales está establecida en el artículo 79. La participación es señalada como un deber en el artículo 95. El artículo 103 señala los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. A su vez, el artículo 270 señala que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. La participación en los servicios públicos se encuentra en el artículo 311 y la participación en los planes de desarrollo está indicada en el artículo 318.

Existen también una cantidad importante de leyes encargadas de señalar la forma como funciona la participación en diferentes temas. Por citar solo algunos casos, en el área de la salud las leyes 10 de 1990 y 100 de 1993 desarrollan lo relativo a las asociaciones de usuarios, comités de participación comunitaria y comités de ética hospitalaria. En educación, los gobiernos escolares y los personeros estudiantiles son regulados por la ley 115 y el decreto 1860 de 1994. La ley 70 de

1993 regula lo relacionado con las poblaciones afro colombianas y las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 se encargan regular lo concerniente a la planeación y a los consejos territoriales de planeación.

El Distrito Capital también dispone de su propia reglamentación en el tema de participación. Así, el Decreto 1421 de 1993, artículo 6º, indica que las autoridades promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local. El Concejo debe dictar las normas necesarias para asegurar la vigencia de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y estimular y fortalecer los procedimientos que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas. Por su parte, los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000 regulan lo relativo a la formulación del plan de desarrollo, al consejo territorial de planeación y a la intervención de la ciudadanía en los escenarios de planeación del Distrito Capital. Existen también los acuerdos 131 de 2004, que establece los procedimientos para la rendición de cuentas de la gestión pública, y el 142 de 2005, que reglamenta el funcionamiento y las redes de apoyo de las veedurías ciudadanas.

2.4.3 Algunas dificultades para el ejercicio del derecho a la participación. No es entonces por falta de desarrollo normativo que el ejercicio del derecho a la participación resulta poco efectivo. Tal como se indicó anteriormente, el exceso de normas en el tema, lejos de facilitar la intervención de las personas en los asuntos públicos ha entrabado su acción.

En los pocos ejemplos que se señalan en este aparte se hace evidente que cada uno de los derechos asociados con la participación, tiene una regulación

específica que indica los caminos por los cuales deben circular las personas interesadas en participar. No es lo mismo querer pertenecer a un comité de usuarios de los servicios públicos domiciliarios que formar parte de un consejo territorial de planeación o de un comité de usuarios de la salud.

Es por ello que se ha hecho imprescindible para quienes están interesados en participar adquirir una formación casi especializada en la temática en la cual quieren intervenir. Es también por ello que muchas entidades estatales en cumplimiento de los mandatos contenidos en el ordenamiento legal, ofrecen a la ciudadanía formación sobre el tema de participación y de cada uno de los mecanismos encargados de desarrollarla.

Esta tarea, lejos de ser reprochable, se ha convertido en fuente de ciertos problemas. Aunque no se enunciarán todos ellos se hará una breve descripción de dos de los más frecuentes: El desarrollo de las labores de capacitación requiere de la inversión de recursos públicos, dineros que generalmente se encuentran destinados de manera específica a este propósito. En ocasiones las personas o las organizaciones se dirigen a las entidades que desarrollan tal labor para que subvencionen otros rubros asociados con el ejercicio del derecho de participación –por ejemplo fotocopias, pasajes e incluso salarios-. La negativa de las instituciones para asumir estos costos ha producido, en no pocos casos, el desencanto de los ciudadanos tanto frente a la entidad a la que le solicitan los recursos como frente al ejercicio del derecho. De otra parte, las entidades que realizan las tareas de capacitación deben explicar el uso de sus recursos y el cumplimiento de metas y objetivos contemplados en el plan de desarrollo y en los planes, programas y proyectos que ejecuta la entidad. Algunas entidades que desarrollan estas labores pueden llegar a plantear que los grupos poblacionales con los cuales desarrollan sus actividades deben seguir única y exclusivamente los derroteros señalados por la institución. Si el destinatario de la capacitación no está de acuerdo con lo expresado por la entidad, el desacuerdo puede aumentar

la distancia entre servidores públicos y particulares, generando en todo caso el malestar de los ciudadanos quienes pueden asociar esta actitud con la ineficacia del Estado social de derecho y la democracia participativa.

De otro lado, la entrega de recursos o estímulos por parte de las entidades a quienes desarrollan los ejercicios de participación pueden poner en tela de juicio sino condicionar la autonomía del actor participante. Si bien es claro que los costos que deben asumir quienes participan en las diferentes esferas de la vida pública, es también evidente que se requiere de absoluta autonomía e independencia para realizar este propósito.

Por tanto, es labor del Estado facilitar que la democracia participativa sea una realidad sin pretender por ello incidir, tutelar o coartar la autonomía y opinión de las personas u organizaciones sociales. Debe también entenderse que las vías de expresión de la comunidad no serán necesariamente aquellos procesos o procedimientos señalados por las entidades que apoyan la formación ciudadana en temas relacionados con el derecho a la participación. No es menos legítimo presentar una solicitud en ejercicio del derecho de petición, que realizar una protesta pacífica en la búsqueda de que se resuelvan los problemas de las personas y comunidades y así debe entenderse cualquiera de ellas en el contexto de una democracia participativa

CAPITULO III. EL PLAN DE DESARROLLO DEL DISTRITO CAPITAL: INSTANCIAS Y POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN

Es innegable que Bogotá es una de las ciudades más importantes del país. Si bien se encuentra sujeta al régimen jurídico nacional, dispone de un estatuto orgánico especial (Decreto 1421 de 1993) que permite su administración y desarrollo en función de la complejidad que la caracteriza.

Su población actual, según los datos del censo de 2005 recogidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística²¹, es de 6'763.325 personas, de las cuales 3'240.469 son hombres y 3.538.222 son mujeres. La misma fuente señala que le sigue la ciudad de Medellín con una población 2'223,660 habitantes, de los cuales 1'039,117 son hombres y 1'184,543 son mujeres. La ciudad de Cali cuenta con 2'075,380 habitantes (979,530 hombres y 1'095,850 mujeres) y la de Barranquilla tiene 1'113,016 personas (529,882, hombres y 583,134 mujeres). El total de habitantes de Colombia, según los datos del censo ya referido, es de 42'090.502 personas.

En el Distrito Capital habitan personas de todo el país. Las aparentes oportunidades de educación y trabajo hacen atractiva la vida en Bogotá. La ciudad se encuentra integrada por individuos de todo tipo de estratos, etnias, creencias religiosas y políticas así como de diferentes opciones sexuales. Todos ellos representan la diversidad étnica y cultural del país. Bogotá, además, se ha convertido en uno de los principales centros de recepción de la población

²¹ Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, "Censo 2005" [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/bogota.pdfm>, recuperado: 15 de abril de 2007.

desplazada que huye del conflicto armado interno por el cual atraviesa el país. Adicionalmente, Bogotá es la sede del gobierno nacional y departamental.

Lo anterior indica que lo que sucede en Bogotá tiene un impacto significativo en el resto del país. Tal es el caso de las políticas públicas que se diseñen para el Distrito Capital. En efecto, si las intervenciones que realizan las autoridades logran cumplir las finalidades propuestas para orientar o modificar una situación que se tiene como insatisfactoria o problemática, es posible que sea implementada con los cambios pertinentes en el resto del país. Si esto sucede con la política de participación “ciudadanía activa y profundización de la democracia”, estaríamos de cara a un instrumento que permitiría hacer real, al menos en parte, el principio de democracia participativa consagrado en el ordenamiento constitucional.

Desde que entró en vigencia la elección de Alcaldes por votación popular, en el año de 1988, no se había presentado la opción de que la ciudad de Bogotá optara por un burgomaestre perteneciente a los sectores de la izquierda. Sin embargo, el proceso electoral llevado a cabo en 2003, en el cual se eligieron alcaldes y gobernadores, dio el triunfo a Luis Eduardo Garzón con 797.466 votos, que representaban el 46,29% del total de sufragios válidos en este proceso²².

El “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, *Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*”, adoptado mediante el Acuerdo 119 de 2004, es uno de los instrumentos con los que cuenta el mandatario para hacer efectivos los derechos de las personas.

La construcción del plan de desarrollo tuvo especial énfasis en una perspectiva de derechos y del ejercicio de la participación ciudadana como instrumento

²² Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil “Votación por municipio-capitales - Alcaldes 2003, Bogotá”, [en línea], disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/2003CC/e/val16001.htm?1>, recuperado: 15 de abril de 2007.

fundamental para la elaboración, ejecución y control de dicho plan. Se espera por lo tanto que la política de participación formulada por esta administración responda a un marco garantista de derechos humanos, haciendo eco de la diferencia, la interculturalidad y la pluriculturalidad²³ que existe en Bogotá y sea, en consecuencia, un instrumento efectivo en el ejercicio del derecho a la participación.

3.1 EL PLAN DE DESARROLLO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los planes de desarrollo son instrumentos rectores de la planeación en los diferentes ámbitos territoriales. Ellos contienen las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política, que orientan el actuar de las entidades públicas así como su interacción con otros sectores de la sociedad en procura de lograr realizar las metas y objetivos que fueron propuestos. Los planes de desarrollo lejos de ser instrumentos de contenido eminentemente técnico, concretan los programas de gobierno y por tanto, las promesas que son realizadas por los mandatarios en sus campañas políticas.

Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente

²³ Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), "Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, *Bogotá sin Indiferencia*, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", Imprenta Distrital, Bogotá.

económica esa disposición constitucional -como parece hacerlo el demandante- sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación²⁴.

3.1.1 El plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia*. El plan de desarrollo (en adelante el plan o *Bogotá sin indiferencia*)²⁵ fue concebido en el marco del Estado social de derecho: “propendemos por la construcción del Estado Social de derecho (...) y entendemos que éste sólo se construirá sobre la base de garantizar los derechos integrales a la sociedad y por tanto la inclusión política y social de millones de compatriotas” (*Bogotá Sin Indiferencia*, p. 15). El Plan tiene un fuerte énfasis en la perspectiva de derechos humanos y de la participación ciudadana. Se resalta el papel del derecho a la participación asociado con el desarrollo del Estado social de derecho y como un medio para concretar otros derechos humanos.

En lo que tiene que ver con el derecho a la participación el plan indica que “el desarrollo mismo de la vida de la ciudad y la operación de las instituciones debe estar fundamentado y animado por sólidos procesos participativos. No por procesos formales y declarativos sino por procesos reales, profundos, crecientes y en permanente construcción” (p.15). Ello debe generar una participación que permita la apropiación de las políticas públicas.

²⁴ Colombia, Corte Constitucional, (1996, mayo) (Sentencia C-191), M.P.: Martínez Caballero, A. Bogotá.

²⁵ Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, (2004), “Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, *Bogotá sin Indiferencia*, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, Bogotá.

En cuanto a los derechos humanos, el plan *Bogotá sin indiferencia* da cuenta de la inserción que tiene cada grupo de derechos y de las instancias encargadas de su garantía. Así, el eje social es el principal escenario de los derechos económicos, sociales y culturales, el urbano regional de los colectivos y del medio ambiente y el de reconciliación de los civiles y políticos.

El derecho a la participación aparece como transversal en el plan de desarrollo del Distrito Capital, es decir, es componente de cada uno de sus ejes y objetivo²⁶. Por tanto, es factor relevante en el conjunto de políticas, planes, programas y proyectos que desarrolla la administración de Luís Eduardo Garzón. El objetivo general del plan de desarrollo enfatiza sobre el derecho a la participación y lo concibe como principio indispensable para involucrar a las personas en la toma de decisiones públicas. La participación se destaca como una de las políticas generales (participación para la decisión) y se le acompaña del ejercicio del control social y la rendición de cuentas como medio de control a la gestión pública. El plan de desarrollo resalta la necesidad de construir políticas públicas con la participación de las personas, entre las que encuentra la *construcción de una ciudadanía activa*, base de la política de participación. En otras palabras, el plan se preocupa por los derechos humanos y entre ellos el derecho a la participación en sus ejes y objetivos así:

Una Bogotá incluyente: el eje social desarrolla la participación para la protección, promoción y restablecimiento de derechos, en tanto propende por la creación de condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción, protección y restablecimiento de estos derechos y la prevención de las causas asociadas a su vulneración. La participación se encuentra asociada con acciones encaminadas a generar la prevalencia de los derechos de la niñez, a lograr la perspectiva de equidad entre

²⁶ Los objetivos y temas centrales del plan de desarrollo "*Bogotá sin Indiferencia*", se plantearon y desarrollaron en tres ejes y un objetivo que articula el conjunto de las acciones. Los ejes son el social, el urbano regional y el de reconciliación. El objetivo es el de gestión pública humana

géneros, al restablecimiento de derechos e inclusión social de jóvenes, población adulta mayor y con discapacidad.

Territorio para la acción: el eje urbano regional da cuenta de la participación para la acción, ya que se centra en la necesidad de avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Es en esta ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo, en donde se puede considerar que la participación que se promueve está asociada con acciones directas de personas que hacen suyo lo público y que son por tanto activas en su ciudadanía.

Personas que actúan: el eje de reconciliación expresa la participación como apropiación, decisión y ejercicio efectivo de control social, en tanto pretende desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos y a la justicia. Se resalta la participación y el control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sirvan de impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos.

Sostenibilidad de las acciones: finalmente, el objetivo de gestión pública humana contiene elementos de la participación para el desarrollo, puesto que potencia el fortalecimiento de la gestión institucional, haciéndola humana, sostenible y eficaz, para garantizar la materialización y el respeto de los derechos constitucionales y legales como condición fundamental para el logro de una *Bogotá sin indiferencia*. La participación queda enmarcada, entonces, como un componente fundamental en el desarrollo sostenible de la ciudad, su institucionalidad y sus habitantes.

3.1.2 Comentarios sobre el plan de desarrollo del Distrito Capital. El plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia* es coherente con los postulados formulados en la Constitución Política de Colombia puesto que, además, de hacer un claro reconocimiento de los derechos humanos de los asociados, responde a los principios de una democracia participativa en la cual las personas no son sólo objeto de atención y beneficios por cuenta de los administradores sino verdaderos sujetos activos en la vida política del Distrito Capital. De igual manera, la concepción en el plan del derecho a la participación reconoce diversos escenarios y mecanismos que permiten a los ciudadanos involucrarse en la gestión pública del Distrito. El planteamiento expreso de la rendición de cuentas que debe acompañar a todo régimen democrático es también mencionado de manera expresa en el plan ya referido. La formulación del plan también tiene en cuenta la necesidad de incluir a los sectores sociales menos favorecidos con el propósito de que se incorporen social y políticamente a la ciudad.

El plan, antes de su adopción, fue sometido a un proceso de debate y consolidación, ejercicio que fue liderado por el Consejo Territorial de Planeación. “[S]e realizaron más de 90 audiencias y 100 sesiones de trabajo con diferentes sectores de la ciudad (...) Para los encuentros ciudadanos, los cuales son parte importante de esta dinámica democrática, se inscribieron más de cien mil personas” (p. 16). Según lo expresa el plan, en estos encuentros se lograron importantes acuerdos y se plantearon los disensos que serían planteados en agendas específicas que permitirían continuar después con su discusión. Este proceso permitiría reconocer que se dio cabida a un ejercicio de la democracia participativa al tener en cuenta a los habitantes de la ciudad como actores – ciudadanos activos- en la definición de la carta de navegación que acompañaría a la administración en sus años de gobierno. La participación de las personas en el proceso de construcción de los planes de desarrollo ha sido descrita por la Corte Constitucional (Sentencia C-191 ya relacionada) así:

Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación". La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos.

3.2 LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN

La formulación de la política de participación se encuentra inscrita en el marco del "Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, *Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*", adoptado mediante el Acuerdo 119 de 2004²⁷. El contenido del plan será descrito de acuerdo con los capítulos en los que se encuentra estructurado. Allí se realizarán las anotaciones pertinentes respecto a la coherencia que tenga la citada política tanto con los postulados del Estado social de derecho, como con el principio de la democracia participativa y con lo propuesto en el plan de desarrollo.

3.2.1 Antecedentes y estado actual de la participación. En el primer capítulo ya referido, la política de participación indica que pretende "definir y dinamizar las relaciones entre las autoridades públicas y los distintos sectores de la sociedad

²⁷ El documento que sirve de soporte a esta política, para la fecha en la cual se realizó este trabajo no había sido presentado de manera oficial a la ciudad. Por ello, no es posible hacer una referencia específica a las páginas de las cuales se toman las citas concretas. Cada cita, se inscribe en el capítulo correspondiente.

bogotana”²⁸ sobre la base de dos principios rectores: el ejercicio de una *ciudadanía activa* que le permita a los habitantes de Bogotá, “construir una práctica ciudadana de democracia efectiva que beneficie a todos y a todas sin excepción” y la *profundización de la democracia*, es decir el fortalecimiento de las instituciones representativas y del ejercicio de la participación ciudadana en los niveles distrital y local.

En tanto que la política implica “cambios institucionales y culturales que se dan en el tiempo”, no está prevista para ser agotada en un solo período gubernamental. La política de participación recoge las experiencias con las que cuenta el Distrito en diferentes áreas tales como la formulación de planes de desarrollo distrital y locales -a través de los encuentros ciudadanos- y las veedurías ciudadanas a la gestión pública. De ellas, se retomaron los aspectos positivos y se hicieron visibles las dificultades para su desarrollo. Se reconocen los procesos de rendición de cuentas llevados a cabo por la administración de la ciudad. Como resultados positivos de estas experiencias se resaltan “el estímulo a la organización comunitaria y el fortalecimiento del liderazgo social y comunitario en la ciudad”.

Se destaca el papel de la movilización social que ha permitido un incremento en el número de organizaciones sociales. Respecto de los problemas, la política hace referencia a los de orden normativo, institucional y los actores sociales. Tal como lo señala el documento que se analiza, “Desde el punto de vista normativo, la principal restricción tiene que ver con el hecho de que los desarrollos legales han gestado una participación principalmente consultiva y no decisoria, y tienden a dispersar la acción ciudadana en múltiples y muy desiguales espacios desde el punto de vista de sus funciones y del alcance de su acción”.

²⁸ Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá (en prensa) La construcción de la ciudadanía activa, Bogotá.

En el campo institucional se resaltan como limitantes la falta de articulación entre los diferentes espacios de participación; la ausencia de claridad en algunas instituciones sobre el carácter y el alcance de la participación y sobre los actores y los intereses que la reclaman y la falta de articulación de propósitos y acciones entre el nivel central de la administración y el nivel local. Desde el punto de vista de los actores se traen a colación dos limitaciones: “la fragmentación de las organizaciones sociales existentes y la ausencia de nuevas expresiones organizativas (...) lo que tiende a debilitar la participación, a atomizarla y a restarle capacidad para interpretar los intereses colectivos” y la falta de legitimidad de muchos de los líderes sociales, “quienes frecuentemente interponen sus intereses a los de la población que representan”.

El capítulo primero presenta las principales experiencias participativas desarrolladas en la ciudad, sus bondades y problemas así como la necesidad de trascender los limitantes que no han permitido que las personas hagan un ejercicio efectivo de su derecho a la participación. El documento reconoce que existían diferentes escenarios de participación antes de que Luís Eduardo Garzón asumiera el mandato. Lejos de ser un aspecto negativo, el hecho de tomar en cuenta los antecedentes de participación, agregan un valor importante a la formulación de la política al permitir realizar un diagnóstico más completo sobre el estado de la ciudad en el tema de participación.

La política aparece enmarcada en el Estado social de derecho y es coherente en su discurso con el plan de desarrollo del Distrito Capital *Bogotá sin indiferencia*. Este último comentario supone al menos dos características que acompañan la formulación de la política: de un lado, al estar acorde con los postulados del Estado social de derecho indica su marcado interés por contribuir a generar condiciones de equidad para los más vulnerables y por tanto la materialización de sus derechos humanos. De otro lado, acoge los planteamientos ya señalados en

torno al principio constitucional de la democracia participativa al reconocer el papel de la ciudadanía en los temas prioritarios de la ciudad.

Tal como ha expresado la Corte Constitucional de manera reiterada, en este caso a través de la sentencia C-557 de 2000, “el Estado social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos”. En este sentido se puede afirmar que la formulación de la política pública de participación se ha hecho -como lo señala Garretón (2004) - en consonancia con los instrumentos internacionales que reconocen los principios de dignidad, no discriminación y democracia.

3.2.2 Enfoque de la propuesta: ciudadanía activa y profundización de la democracia. En cuanto a la profundización de la democracia, la propuesta de fortalecimiento de la participación ciudadana en Bogotá “incluye el conjunto de acciones gubernamentales dirigidas a estimular la organización ciudadana y garantizar las condiciones más adecuadas para que los habitantes de Bogotá tengan presencia en los escenarios públicos de deliberación y concertación de la ciudad e incidan “en todos los momentos del ciclo de la gestión de la política, en las decisiones que afectan su existencia”. Esta profundización está sustentada en tres principios: “El reconocimiento de que Bogotá es una unidad física, política y administrativa construida a partir de una realidad caracterizada por su diversidad económica, social, cultural y territorial”; el ejercicio de la ciudadanía activa y el fortalecimiento de la esfera pública. Mediante el fortalecimiento de la participación se propende por la participación de todos los segmentos sociales, en igualdad de oportunidades, para incidir en las decisiones que les afectan. Respecto de los grupos más vulnerables indica la política que, en cuanto estos han sido tradicionalmente excluidos de las esferas de decisión “se les asigna un lugar de

privilegio a través de la definición y ejecución de acciones afirmativas que permitan pagar la deuda histórica de exclusión que la sociedad tiene con ellos”.

Según la política de participación, “la ciudadanía activa se define por una triple condición: la del individuo como sujeto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; la del individuo como sujeto político, es decir, que hace parte de una comunidad política y se identifica con ella; y, finalmente, la del individuo responsable con la comunidad a la que pertenece a través de su participación en los asuntos públicos”. En este contexto, el derecho a la participación es un medio para lograr el fin de la ciudadanía activa y el disfrute de una vida digna.

La política en comento define la participación en un triple carácter: como oportunidad para que las personas interactúen entre ellas y acuerden el camino para el desarrollo humano y a su vez procesen sus conflictos y alimenten la convivencia; como instrumento para la movilización que respeta la diferencia y permite alcanzar la justicia social y como un estímulo a las autoridades públicas para que de manera coordinada, oportuna y pertinente, atiendan las demandas de la población. El objetivo de la participación es “garantizar a la población una incidencia real en las decisiones que afectan la vida de la ciudad y sus localidades, lo que hemos denominado participación para la decisión”. La política reconoce que la participación puede llevarse a cabo a través de canales institucionales y no institucionales y reconoce que se materializa en diferentes escenarios y por varios actores. Finalmente, reconoce la importancia de la participación en lo local aunada al ámbito territorial lo que supone un manejo coherente y coordinado entre las autoridades de los dos escenarios territoriales.

Los planteamientos contenidos en el capítulo segundo son acordes con lo expresado tanto en el plan de desarrollo como con los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa. En efecto, en el citado capítulo se reconoce, por un lado, la diversidad de actores que existen en la

ciudad y la condición de desventaja de algunos grupos poblacionales en cuanto a sus condiciones para participar en igualdad de oportunidades en las esferas de decisión de aquellos asuntos que son de su interés. Por ello, la triple dimensión del ciudadano activo: sujeto de derechos, sujeto político y responsable con su comunidad, son elementos que permiten el desarrollo de una democracia sustantiva y no procedimental. Como lo expresan la Veeduría Distrital y la Universidad del Valle (2005, p. 24),

La democracia participativa es concebida como una nueva 'gramática' de las relaciones entre la sociedad y el Estado (...) Su interés no se centra tanto en los procedimientos –aunque considera que son relevantes- sino en aspectos más sustantivos relacionados con la convivencia ente grupos y personas económica, social y culturalmente diferentes y con la posibilidad de deliberar y definir participativamente los asuntos públicos.

Lo anterior significa que las instituciones distritales se deben aprestar a facilitar las condiciones para que las acciones de participación que lleven a cabo las personas sean valoradas y aceptadas por las autoridades como un desarrollo de la democracia participativa y como un medio para el logro de la justicia social, tal como se propone el Estado social de derecho:

La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer

efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales²⁹.

3.2.3 Criterios y objetivos de la propuesta. El capítulo tercero trae a colación los criterios orientadores de la política que se resumen en: *una ciudad humana* en la cual “su infraestructura y equipamiento garanticen la inclusión social, la solidaridad, la reducción drástica de la pobreza y el ejercicio pleno de la ciudadanía”; *concertación y acuerdos*, entre las personas y las autoridades públicas; *reconciliación*, por la vía del reconocimiento al disenso y la superación pacífica de los conflictos; *solidaridad*, para la búsqueda del bien común; *instituciones abiertas y coordinadas*, que acepten la participación como una condición necesaria para la construcción de las políticas públicas; *autonomía*, frente a la administración pública; *descentralización*, como apoyo para este proceso de la ciudad; *corresponsabilidad*, para que se definan los compromisos que se deben asumir por la administración y la ciudadanía en un relacionamiento diferente entre ambos actores; *ciudadanía en la diversidad*, es decir respeto por la diferencia; *participación para la equidad*, en la búsqueda de la redefinición del modelo económico y “la construcción de un modelo de sociedad más justo e incluyente” para los sectores más vulnerables y, finalmente, *sentido de pertenencia a la ciudad y al territorio*, “significa que las acciones y las decisiones públicas se dan desde y para territorios específicos habitados por comunidades determinadas”. Los objetivos que plantea la propuesta son:

Promover una gestión pública democrática, transparente, eficiente y eficaz que responda en el nivel distrital y local a las demandas ciudadanas de manera adecuada y oportuna; posibilitar el encuentro entre la ciudadanía y las autoridades distritales y locales en espacios institucionales y no

²⁹ Colombia, Corte Constitucional, (1998, marzo), (Sentencia t-068) M.P.: Martínez Caballero, A. Bogotá. [en línea], disponible en <http://www.constitucional.gov.co/corte/>, recuperado: 20 de marzo de 2007.

institucionales de deliberación y concertación para que la ciudadanía tenga la posibilidad de incidir efectivamente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; propiciar la vinculación de los individuos y las organizaciones sociales a las instancias de participación ciudadana en los niveles local y distrital; armonizar y articular las instancias, los escenarios y los actores de la participación en la ciudad y sus localidades; estimular la vinculación ciudadana a organizaciones sociales, la renovación de sus liderazgos y el fortalecimiento de su capacidad de acción en los escenarios públicos; adecuar la nueva estructura administrativa del distrito a las exigencias y necesidades de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, introduciendo las modificaciones normativas y de modelos de gestión que sean necesarias y propiciar la unión de voluntades y esfuerzos para hacer de Bogotá una ciudad humana, diversa, incluyente, fruto del trabajo de todos y todas, y pensada para sus ciudadanos y ciudadanas.

Tanto en sus objetivos como en sus criterios orientadores, la política pública de participación acoge los postulados del Estado social de derecho y de la democracia participativa, además de ser coherente con el plan de desarrollo. Como lo expresaba Garretón, (2004, p. 38),

En un Estado democrático la sociedad civil no puede ser excluida. Como lo dice la Declaración sobre el derecho al desarrollo, todos los individuos deben participar de manera activa, libre y significativa. Especialmente los afectados por las políticas públicas tiene mucho que decir en su discusión y ejecución. Daniel Tawricky plantea que los pobres <no están sólo para ser identificados y analizados> sino que, fundamentalmente, <para ser agentes activos de su propio sustento y así influir en las políticas que afectan directamente sus vidas>

Los principios de la política son también acordes con los valores expresados en el ideario ético del Distrito capital. Entre ellos se pueden mencionar el respeto, que

ordena reconocer que todos los seres humanos tienen una dignidad igual y que son titulares de idénticos derechos, la solidaridad, que ordena contribuir a la realización de los proyectos de vida y a la satisfacción de las necesidades de todas las personas y la equidad, que ordena actuar de tal manera que se hagan efectivos los postulados inherentes a la realización del derecho a la igualdad.

Esos principios comprenden también el acatamiento a las diferentes finalidades del Estado social de derecho señaladas en el ordenamiento constitucional, tales como asegurar la vida en condiciones dignas (Preámbulo y artículos 2º y 11, en concordancia artículos 12, 44, 334 y 366 de la Carta Política); garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta (Artículos 2º, 4º y 5º, en concordancia artículos 22, 44, 70, 95, 85, 86, 94, 258, 365 y 369); promover la prosperidad general (Artículo 2º en concordancia artículos 13 y 209) – que implica tomar medidas a favor de los grupos discriminados-; asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo y artículos 2º y 218) y garantizar y facilitar la participación, especialmente de la mujer (artículos 2º y 40).

3.2.4 Momentos, estrategias y líneas de acción. En cuanto a los momentos, reconoce la participación de las personas en la elaboración de los planes de desarrollo distrital y locales y recalca la voluntad de la administración para brindar “todas las condiciones, especialmente de información, para que desde el momento de su formulación la ciudadanía pueda ejercer control social sobre las decisiones públicas adoptadas en la ciudad y en su respectiva localidad”. Se hace referencia a las asambleas ciudadanas de priorización y concertación, espacios en los cuales se define la asignación presupuestal de los fondos de desarrollo local. Se resalta también la formulación participativa de las políticas públicas de “salud, de familia, de sexualidad, al igual que las de juventud, de mujer y géneros y de reconocimiento de la diversidad cultural y de los derechos de los afrodescendientes”. Este capítulo hace especial énfasis en el ejercicio del control

social como “una forma de participación que permite a las personas y a las organizaciones de la sociedad influir en los asuntos del Estado con el propósito de incrementar la corresponsabilidad y la integridad y transparencia en la gestión pública para sustraerla de la captura por intereses privados”. Dicho control ciudadano debe ser ejercido en todos los momentos y sectores de la administración y será acompañado por las rendiciones de cuenta de las administraciones.

La política define como estrategias y líneas de acción, el *fortalecimiento de los actores sociales*, a través de la promoción de ciudadanos, líderes, organizaciones y redes sociales. Se pretende apoyarlas –respetando la autonomía y espontaneidad de las dinámicas de las organizaciones-, mediante la generación de capacidades técnicas y políticas, el estímulo a la creación de nuevas organizaciones y redes sociales y la articulación de las organizaciones, sus miembros y la ciudadanía en general “a los espacios institucionales y no institucionales de participación ciudadana, de manera que se multiplique la interlocución con otros actores y con los agentes gubernamentales y se pueda incidir en las políticas públicas y ejercer el control sobre su ejecución”.

En cuanto a la formación ciudadana, se busca fortalecer “las capacidades de los líderes y de la ciudadanía en general para participar y ejercer control social y motiven la adopción de valores y actitudes ligadas a un imaginario democrático”. Como instrumento para realizar estas estrategias y acciones se cuenta con la Escuela de participación y gestión social como un “instrumento orientado a articular en términos conceptuales, pedagógicos y metodológicos la oferta institucional disponible en materia de formación, asesoría y acompañamiento a los ciudadanos y ciudadanas interesados en mejorar su capacidad de intervención en los asuntos públicos con actitud crítica y propositiva”.

La segunda estrategia es el *fortalecimiento institucional para la participación*. Requiere “adecuar la organización y el funcionamiento de estas últimas a los requerimientos de la participación, de manera que ésta se convierta en uno de los ejes estructurantes de la gestión pública en la ciudad”. Para ello se plantea como línea de acción *un diseño institucional para la participación* en cabeza del Alcalde Mayor a través de su Secretaría de Gobierno. En esta tarea, son labores del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal adelantar el desarrollo metodológico y programático de las políticas y estrategias que se requieran para “grupos poblacionales y minorías que las normas constitucionales y legales y los planes de desarrollo distritales señalan como objeto de acciones prioritarias en procura de la equidad y la igualdad”; efectuar *una adecuación distrital y local*, a través de la implementación de un modelo de gestión pública participativa, que permita la participación ciudadana en el proceso de construcción y ejecución de las políticas públicas; formar a *los servidores distritales* en temas sociales y de participación para que ellos respondan oportunamente a las iniciativas ciudadanas participativas, y finalmente, coordinar la acción institucional que contará como instancia para el intercambio y la programación de acciones, con la Comisión Intersectorial de Participación.

Una tercera estrategia es la *articulación de las iniciativas gubernamentales y ciudadanas* a través del fortalecimiento y la articulación de las instancias institucionales de participación, la concertación de las políticas públicas, el fortalecimiento de la planeación y el presupuesto participativo, la promoción del control ciudadano y la cooperación público – privada. La cuarta estrategia, *información y comunicación para la participación* se desarrollará mediante la sensibilización ciudadana sobre la importancia de los asuntos públicos, la información distrital y territorial, que se mantendrá a través de todos los medios disponibles con los que cuenta el Distrito y el observatorio de la participación, y el control social, que permite conocer “las características y tendencias de la

participación en Bogotá y tomar decisiones sobre la mejor forma de promoverla y fortalecerla en el ámbito local y Distrital”.

Las estrategias y líneas de acción planteadas en el capítulo cuarto dan cuenta de su coherencia con el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia*” y con los fines del Estado social de derecho y la democracia participativa. De este capítulo se resalta que las propuestas que se proponen hacer efectivo el derecho a la participación se dirigen tanto a los particulares como a los servidores públicos. La formación –una de las acciones contempladas para el desarrollo de las estrategias propuestas– que se brinde a estos dos sectores debe, por tanto, tener como parámetros mínimos para su implementación, la capacitación en derechos humanos de los cuales hace parte el derecho a la participación.

Ello implica que los programas desarrollados deben resaltar el respeto por la diferencia y el disenso, el conocimiento de la situación de desventaja por la que atraviesan algunos grupos poblacionales, la aceptación del uso de canales tanto convencionales como no convencionales mediante los cuales se expresa la participación, la autonomía de las organizaciones sociales y sus expresiones –ejercicio que supone organizaciones democráticas a su interior– y la responsabilidad de los servidores públicos como garantes de la realización de los derechos humanos. En el decir de la Corte Constitucional en su sentencia T-297 de 1997, “Muchas veces, las actitudes intolerantes, como es el caso del rechazo a los desplazados por la violencia, responden a la falta de una cultura humanística. La pedagogía constitucional es muy necesaria para lograr una sociedad democrática, pluralista y humanista.”

3.2.5 Escenarios y condiciones de posibilidad y las tareas del presente. Los escenarios y condiciones de posibilidad hacen referencia al desarrollo del derecho a la participación en los ámbitos local y distrital como escenarios complementarios.

“Los asuntos relacionados con el abastecimiento de alimentos (...), la reducción de las desigualdades sociales (...) entre otros, no pueden ser encarados solamente por la Administración Distrital (...) Se requiere del concurso ciudadano, el cual puede aportar experiencias, propuestas y apoyo a las macrodecisiones urbanas”. En cuanto a las condiciones de posibilidad, se indica la necesidad de implementar el Sistema Distrital de Participación y la reforma de algunos marcos normativos.

El Sistema Distrital de Participación se propone como un instrumento de manejo articulado de la participación a través del cual se busca la coordinación, complementariedad y cooperación de los diferentes actores públicos y particulares en todos los ámbitos territoriales “con el fin de abordar en forma organizada el desarrollo de la participación ciudadana en la formulación, ejecución y control de los planes y las políticas públicas con miras a lograr la apropiación ciudadana de esas políticas, su identificación y compromiso con ellas”. En cuanto al marco normativo se sugiere la reforma, entre otras normas, de los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000 encargados de la planeación participativa en la ciudad así como la expedición de un Estatuto Distrital de Participación que “reglamente los espacios institucionales de participación que existen en la ciudad y sus localidades”.

Las tareas del presente indican la necesidad de seguir trabajando en la profundización de la democracia y en la construcción de ciudad y ciudadanía. Para ello, se refiere a la necesidad de *fortalecer la participación ciudadana* a través del análisis y seguimiento de las organizaciones sociales de Bogotá, su fortalecimiento y el de las redes sociales para incidir en la esfera pública, la ampliación de la base social de la organización ciudadana y la capacitación a la ciudadanía para su participación. La política también menciona el *fortalecimiento institucional para la participación*, mediante la articulación de la política con la nueva estructura administrativa del Distrito –Acuerdo 257 de 2006–, lo que implica la adecuación del sector gobierno, la reglamentación de la reforma administrativa en materia de participación –en especial los sistemas de planeación y el Acuerdo

142 de 2004, sobre veedurías ciudadanas en Bogotá-. La política propone también la adecuación de la estructura institucional interna de acuerdo al modelo de Gestión Pública Participativa y la formación de servidores públicos distritales.

La política hace referencia igualmente a la necesidad actual de *articular las iniciativas gubernamentales y ciudadanas*, mediante el diseño de sistemas que permitan una mayor interacción entre los espacios institucionales de participación y sus integrantes, hacer efectiva la participación para la decisión en la formulación y ejecución participativa de las políticas públicas sectoriales, el fortalecimiento a la planeación participativa y el control ciudadano a la gestión pública. Finalmente, la comunicación e información para la decisión resalta la importancia de la información oportuna y suficiente para la Participación y la elaboración de piezas y acciones comunicativas que sensibilicen en lo público y la importancia de la participación.

Respecto a los capítulos quinto y sexto se resalta la importancia de articular los ámbitos locales y distrital como una de las condiciones que hagan posible la efectividad del derecho a la participación. En cuanto a la propuesta de generar nuevos marcos normativos se advierte la necesidad de ponderar esta solicitud especialmente en lo que hace referencia con aquellos que reglamenten los espacios de participación que existen en el distrito capital. En efecto, como ya se indicó, no es por falta de normas jurídicas que no se ha hecho posible una mayor participación de las personas ya sea en el territorio nacional o en el del Distrito Capital.

La reglamentación de los escenarios que ya existen en el Distrito capital –según lo propone la política- puede tener como efecto el de coartar las vías no institucionales que utilizan quienes ejercen el derecho a la participación, al asumir –tal como ha sucedido en la práctica- como ilegítimos aquellos mecanismos o escenarios diferentes a los que se han desarrollado por la vía normativa. Finalmente, y aunque el texto en el cual se formula la política de participación reconoce que las condiciones ya enunciadas no son las únicas que se requieren para hacer posible

un mejor ejercicio del derecho a la participación, no sobra recalcar la importancia que tiene la voluntad decidida de los administradores de respetar y validar tanto las prácticas de participación que existen en la actualidad, como el futuro mismo de la política materia de este estudio. La implementación de la política analizada dependerá en mucho del querer del nuevo alcalde del Distrito Capital.

De igual manera se reconoce la importancia de avanzar en la preparación institucional que posibilite la ejecución de la política de participación como una estrategia integral y coherente, asunto que implica que ésta deba ser conocida y asumida por todas las entidades del Distrito Capital. No es menos importante el peso significativo que le otorga la política a que las personas cuenten con la información suficiente para intervenir en los asuntos públicos. Esta necesidad trae consigo la obligación que tienen los servidores del Distrito de responder de manera idónea, oportuna y completa a los requerimientos que realicen los ciudadanos, solicitudes que casi siempre se encuentran formuladas como derechos de petición. Al respecto la Corte Constitucional ha indicado en su sentencia T-377 de 2000 que

- El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

- El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

- La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos

requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

CAPÍTULO IV. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

El propósito de este documento fue analizar si la política de participación del Distrito Capital constituye un instrumento para lograr la efectividad de este derecho. Es posible pensar en principio que la respuesta adecuada a este interrogante sólo podría darse cuando la política se encuentre implementada y permita adelantar un ejercicio de evaluación. Esta evaluación sería entendida, en los términos planteados por Roth (2006, p.135), “como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas”. La evaluación “se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos”, puede ser de diferentes tipos entre ellas las de carácter gerencial –que facilitan el control de la gestión pública- y la interactiva, participativa, pluralista, asociada como una herramienta para la profundización de la democracia en su sentido sustantivo.

Como lo indica Castoriadis (1996, p.1) la democracia no se puede reducir a un conjunto de procedimientos “rompiendo así con todo el pensamiento político precedente, que veía en la democracia un *régimen político*, indisociable de una concepción sustantiva de los fines de la institución política y de una visión sobre el tipo de ser humano que le corresponde”. En tanto la política de participación del Distrito Capital, se encuentra en su etapa de formulación no se pretende realizar ese ejercicio sino analizar si el documento que contiene la política se adecua – como se ha reiterado en este trabajo- a los parámetros del Estado social de derecho y al principio de la democracia participativa. Quedaría por tanto pendiente

para otros estudios, evaluar su efectividad en tanto el logro de los objetivos propuestos, una vez ella sea implementada.

Pese a lo anterior, el ejercicio que se realiza es relevante ya que la política estudiada debe contener en su formulación todos aquellos elementos relevantes que hagan posible que el ejercicio del derecho a la participación contribuya a la materialización de las condiciones indispensables para el disfrute de los derechos humanos entre todas las personas, especialmente aquellas que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad. Tal como lo ha expresado la Corte Constitucional

La Carta señala en sus primeros artículos que Colombia es un Estado social de derecho, que además de ser democrático, participativo y pluralista, está fundado en la dignidad humana, se encuentra al servicio de la comunidad y debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Estos enunciados no son proclamas retóricas sin efectos normativos sino que establecen las fórmulas constitucionales básicas, que definen la naturaleza de nuestra organización institucional y delimitan las relaciones que existen entre los ciudadanos y las autoridades. (...)Esta Corte ha insistido en que la única forma como los derechos constitucionales pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos, como lo señala la doctrina y lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, 'son verdaderas cartas de triunfo contra el bienestar colectivo', y por ende no pueden 'ser disueltos en un cálculo utilitario sobre el bienestar colectivo, ni pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que esos derechos son precisamente limitaciones al principio de mayoría y a las políticas destinadas a satisfacer el bienestar colectivo (. . .) Esta Corte ha resaltado que no puede condicionarse la validez de un derecho constitucional a los criterios de las mayorías y a su compatibilidad con los objetivos de interés general, por cuanto eso implicaría 'quitarle toda su eficacia específica puesto que, en una gran medida, los derechos constitucionales fundamentales son las promesas que formulan las mayorías a las minorías - y

a esas minorías radicales que son las personas- de que su dignidad e igualdad serán siempre respetadas³⁰.

4.1 EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL

Con base en lo ya expuesto y como una primera conclusión, se puede afirmar que la política de participación formulada para el Distrito Capital se constituye en un elemento de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación en tanto recoge los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa tal como se ha expresado en los comentarios realizados a los capítulos del documento ya referido. En efecto, la formulación de la política fue construida teniendo en cuenta la opinión y la participación de la ciudadanía y de las entidades que hacen parte del Distrito Capital. Para ello se partió de la elaboración de un documento de trabajo -realizado en 2005-. Este documento fue sometido a las instituciones que hacen parte del Distrito así como a la ciudadanía de las veinte localidades. Como resultado de esta consulta se propuso un nuevo documento de trabajo que fue sometido a discusión con los actores ya mencionados. La versión final de dicho trabajo, que fue elaborado por la Secretaría de Gobierno, será presentada a la ciudad en las próximas semanas.

Es posible indicar, siguiendo lo planteado por Roth (2006), que los gobiernos definen los objetivos, prioridades y metas de su gestión –para este caso los inscritos en el plan de desarrollo “*Bogotá sin indiferencia*”- escogiendo, para resolver los problemas que se plantea, una solución específica sobre otras posibles. Estas decisiones se toman teniendo en cuenta la incidencia que puedan

³⁰ Colombia, Corte Constitucional (2002, abril) (Sentencia C-251), M.P.: Montealegre Lynett, E. Bogotá. [en línea], disponible en <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/04-noticias-col-sentc251.htm>, recuperado: 15 de Mayo de 2007.

tener los diferentes actores sociales, políticos, económicos, científicos, etc. “para hacer frente a las presiones y exigencias de los actores y limitar así el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, el subjetivismo y la incoherencia, el estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y decisiones” (p.75).

Las decisiones que se tomen en el caso de Colombia deben tener presente –como ya se ha indicado- los postulados del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa. Como afirma Roth, (p.101) “la necesidad de buscar decisiones y procesos de decisión basados en el respeto a los valores democráticos y que, a su vez, se funden en una saber de tipo científico, representa un desafío para las instituciones políticas democráticas”.

Para asumir este reto y las tensiones que se producen entre la ciencia y la política, Roth pone de presente los tipos ideales de relación entre científicos, políticos y ciudadanos propuestos por Habermas. Estos tipos son: decisonista, tecnocrático y pragmático. En el primer caso, se presenta una clara subordinación del científico al político. En el modelo tecnocrático, la relación es inversa, es decir, el político queda subordinado al experto y debe acoger los planteamientos por él realizados. En el modelo pragmático, se pretende conciliar estas posiciones que son deficientes desde la óptica de la participación democrática. “este modelo busca una conciliación entre la posición que legitima la decisión tomada a partir de la razón científica y la posición que se justifica a partir de criterios y valores políticos irracionales”.

La intervención de la ciudadanía en el proceso con los expertos científicos y los políticos, facilita los procesos de mutuo aprendizaje y empatía. “Se busca así evitar los actos de autoritarismo que sean de corte político o científico y reemplazarlos por decisiones que surjan de la confrontación de argumentos, de un diálogo entre saberes” (p.103). Ello permitiría inscribir la formulación de la política

de participación en el modelo pragmático o participativo, cumpliendo así con los supuestos que debe cumplir una política pública en un Estado social de derecho que desarrolla como principio la democracia participativa.

La política de participación del Distrito Capital ha sido concebida, en términos generales, con su conjunto de estrategias y acciones que permiten el un modelo de acercamiento entre los administradores y los habitantes de Bogotá, bajo el entendido de que las personas son actores principales de la vida de la ciudad y no simples beneficiarios u objetivos de la política. Para hacer posible esta nueva relación, la política propone los cambios o adecuaciones institucionales que permitan que el ejercicio del derecho a la participación deje de ser visto como un problema o una carga para las autoridades públicas y se convierta en un camino de construcción colectiva que genere la apropiación de la ciudad, en el marco del respeto por la diferencia y asumiendo la necesidad de trabajar por el interés de toda la colectividad. Este interés general o colectivo –que no es necesariamente el de las mayorías- no es la suma de intereses particulares o individuales. El interés general hace referencia al conjunto de bienes que resultan convenientes o benéficos, en el campo moral o material para la sociedad. Estos bienes son aquellos que resultan indispensables para la construcción del proyecto político, que caracterizado por la realización de la justicia social, pretende alcanzar una sociedad democrática.

El contexto de una sociedad democrática regida por una Constitución de signo personalista, obliga a entender que la realización del interés general implica la garantía, el respeto y la realización de los derechos humanos. En este sentido, el interés general se identifica con el bien común que comprende el conjunto de factores económicos, culturales, políticos, intelectuales, morales y sociales que la persona requiere para su desarrollo integral como ser social y como ser individual. El verdadero bien común armoniza el interés general con el ejercicio de los derechos humanos asegurando para toda persona un campo de acción dentro del

cual se puede desenvolver libremente y donde queda protegida contra actos ilícitos tanto de servidores públicos como de particulares. Ferrater Mora (1994, p. 276) indica que el “Personalismo es toda doctrina que sostiene el valor superior de la persona frente al individuo, a la cosa, a lo impersonal. El personalismo se opone, pues tanto al individualismo como al impersonalismo».

El Estado personalista se caracteriza porque posee un conjunto de instituciones puestas al servicio de la persona y por ello incorporan el reconocimiento y el respeto de la dignidad humana como uno de sus principios fundamentales. Es en todos estos propósitos generales en los que se considera que se encuentra inscrita la política de participación analizada. Como lo señala Bernal Ballesteros (2004, p.98)

Con relación a las políticas públicas resulta necesario precisar que éstas no pueden ser consideradas solo como actos administrativos del gobierno central, debido a que son productos sociales que responden a un contexto económico, social y cultural determinado que se incorporan a una estructura de poder ya un proyecto político específico. Resulta pertinente observar que mientras a los analistas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas pueden afectar a la sociedad en su conjunto, a los políticos les interesa la distribución de los productos y cómo las políticas afectan a ciertos individuos y grupos. Frente a ello es posible apreciar la necesidad de reemplazar un enfoque eminentemente técnico (...) por uno dual: técnico y político por una perspectiva de los derechos humanos que necesita además el enfoque jurídico y social que permitan incorporar plenamente los derechos humanos como principio y objetivo de las políticas públicas

4.2 ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La política ya descrita indica que el sentido de la participación es garantizar a la población una incidencia real en las decisiones que afectan la vida de la ciudad y sus localidades –participar *para* decidir -. No se trata entonces de una participación *con* decisión, como había sido planteado en la propuesta electoral del Alcalde Luís Eduardo Garzón. Como lo expresan Velásquez y González (2006) el razonamiento que acompañaba esta propuesta tenía como base el hecho de que la participación se había mantenido en los niveles de información, consulta y fiscalización aspecto que, por un lado, no satisfacía las expectativas de los asociados y, por el otro, podía ser asociado únicamente con un instrumento legitimador de las decisiones. Era preciso entonces “dar un salto hacia delante y tratar de impulsar otro tipo de práctica participativa que le permita a la gente intervenir en las decisiones relacionadas con los grandes temas de la ciudad. La única forma de que ello ocurra es dándole un carácter decisorio a la participación “(p.60). Esta propuesta, por interesante que fuera, presenta diferentes dificultades para su implementación.

En efecto, sería necesario precisar, a partir de enunciado genérico, quiénes decidirían (representatividad), en qué ámbitos (cobertura), en qué escenarios, a través de qué procedimientos, con ayuda de qué instrumentos y qué tan vinculantes para la administración distrital serían las decisiones tomadas por la población (alcance) (...) entregar el poder de decisión a las comunidades implicaría por lo menos definir con precisión cuáles serían los campos de decisión, su alcance y los mecanismo a la través de los cuales se podían articular las decisiones ciudadanas a aquellas que se toman en las instancias representativas.

Lo anteriormente expuesto muestra una de las tensiones que se presentan entre el ejercicio real del derecho a la participación que debe tener como base los parámetros jurídicos e ideológicos - definidos en nuestro caso por los postulados

del Estado social de derecho y el principio de la democracia participativa - y el diseño institucional que permita hacer realidad los postulados ya enunciados.

En este aspecto, se ha afirmado hasta ahora que la política de participación del Distrito Capital en la etapa de su formulación era acorde con los principios y finalidades del Estado social de derecho. El hecho de que no se haya dado desarrollo a la participación con decisión no cambia este planteamiento. Si bien lo que se espera es que las personas *tomen* las decisiones en los asuntos que les afectan, ello no es tan sencillo. Existen diferentes limitantes para este ejercicio. Uno de ellos está asociado con la posibilidad con la que cuenta el legislador para limitar el ejercicio de un derecho, en este caso el de la participación.

A ese respecto la Corte Constitucional indicó en sentencia C-524 de 2003³¹, que “tampoco constituye una condición invariable de la democracia participativa que cada mecanismo de participación deba surtirse sin limitación alguna en todas y cada una de las fases del proceso frente al cual se estatuye, pues, en consideración a la materia o campo específico de la actuación estatal, el legislador bien puede fijar límites y disponer que la participación se concretará en una o en algunas de las etapas del proceso y no necesariamente en todas ellas³². Otro de los limitantes está asociado con el campo normativo. Tal como se ha señalado tanto en este texto como en la formulación de la política, la riqueza de las leyes, decretos y acuerdos, que regulan el ejercicio del derecho a la participación pueden poner trabas para llegar a los ámbitos de decisión. Pese a que la política es clara

³¹ Colombia, Corte Constitucional, (2003, julio) (sentencia C-524), M.P.: Córdoba Triviño, J. Bogotá. [en línea], disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/SC524_03.HTM, recuperado: 19 e mayo de 2007

³² La Corte se ha pronunciado con ocasión de los límites que pueden fijarse al ejercicio del derecho de participación. Es el caso de la sentencia C-507-01 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, en la cual señaló que “*el de participación como el conjunto de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución no es un derecho absoluto. Admite modulaciones cuya precisión corresponde al legislador*”. En esa sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 35 del Decreto-ley 196 de 1971, que admite la posibilidad de exigir la calidad de abogado para actuar ante las autoridades administrativas y que había sido demandado, entre otros argumentos, por vulnerar el principio de participación.

al recomendar algunos ajustes normativos aplicables al Distrito Capital, especialmente los asociados en el terreno de la planeación, sería necesario reformular también las normas de carácter general que asocian la participación más como un nivel de consulta que como un ámbito de decisión. De producirse un cambio normativo en este sentido, sería además necesario revisar como lo expresaron Velásquez y González, los campos de decisión, los alcances y los mecanismos que harían ello posible, así como la necesaria armonía que debe tener la democracia participativa con la representativa.

En ese orden de ideas, sería necesario resolver el papel de los representantes elegidos democráticamente y la responsabilidad que ellos tengan ante sus electores. De la misma manera, se debe precisar si por el hecho de ser decisoria la voz de los particulares en los asuntos públicos, podrían ellos llegar a responder frente al ordenamiento legal tal como lo hacen los servidores públicos o, si una vez tomada la decisión en el escenario de lo público, es competencia de los servidores ponerla en marcha a través del ejercicio de la función pública es decir, mediante de los actos y las operaciones que tienen efectos jurídicos, y que efectúan los servidores públicos con el propósito de cumplir los cometidos misionales del Estado y de asegurar la efectividad de los derechos.

Vale la pena resaltar que así como no es lógico que las personas asuman el papel de sus representantes, tampoco lo es que asuman el rol de los servidores públicos y por tanto que deban llevar a cabo las tareas encomendadas a la administración. De llegar a ejecutarse la política de participación deberá tener en cuenta este aspecto en lo que se denomina como “gestión pública participativa”, para evitar los posibles equívocos en los que puedan incurrir los servidores públicos y quienes ejercen su derecho a la participación.

No sobra resaltar que las conductas de los servidores públicos están sujetas a un mayor ámbito de responsabilidad que las de los particulares y que, por tanto, no

pueden delegar el cumplimiento de sus tareas en estos últimos excepto que una norma legal lo permita. Al respecto, el artículo 6º de la Constitución dispone: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” Esta disposición prescribe distintos niveles de responsabilidad para los particulares y para los servidores públicos, aunque los dos se encuentren vinculados a la Constitución y a las leyes.

Los particulares poseen una vinculación negativa frente al ordenamiento jurídico puesto que pueden hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por esos ordenamientos. Los particulares tienen libertad para ejecutar cualquier acto que no contravenga la Constitución o la ley y solamente responden por la violación de estas normas. Los servidores públicos poseen una vinculación negativa frente al ordenamiento jurídico porque al actuar en desarrollo de esta condición deben responder, al igual que los particulares, por el quebrantamiento de ese ordenamiento. Poseen una vinculación positiva, en el sentido de que únicamente pueden proceder cuando la Constitución, la ley y, en general, el ordenamiento jurídico los facultan para hacerlo. En efecto, los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que de manera expresa les autoriza tal ordenamiento.

En consecuencia, los servidores públicos también responden por omisión y extralimitación en el cumplimiento de sus funciones. Por ello, los servidores se encuentran sujetos a responsabilidades de carácter penal y disciplinario, mientras que los particulares no responden en el terreno de lo disciplinario. Quienes ejercen el derecho a la participación *deben* conocer el marco normativo e institucional que regula su actuación. Esto implica que no se deben generar falsas expectativas respecto a los alcances de las actuaciones que permite la participación. También implica que se deben respetar los ámbitos de actuación y las tareas encomendadas a los administradores en ejercicio de sus funciones.

En conclusión, la posibilidad de que las personas puedan llegar a decidir sobre los asuntos de su competencia depende, en principio, de una serie de ajustes normativos e institucionales pero también requiere de una voluntad política decidida por parte de los administradores. Por ello, la posibilidad que se presenta para quienes participan en los diferentes escenarios de lo público en Bogotá no necesariamente se ve coartado porque estén limitados al ámbito de la participación *para* la decisión. Retomar la participación *con* decisión exige, además de lo ya señalado, una formación rigurosa para administradores y administrados sobre los postulados del Estado social de derecho y del principio de la democracia participativa, de tal suerte que siempre tengan presente que no por ser mayoría se tiene la razón y que es necesario garantizar las condiciones de vida digna para todos los seres humanos, pero especialmente para aquellos que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad.

4.3 EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN

En términos generales se puede afirmar que existen diferentes condiciones que harán posible aplicar la política de participación del Distrito Capital. La primera hace referencia a la voluntad política del próximo alcalde que sea elegido para regir los destinos de la ciudad durante el proceso que se llevará a cabo el próximo mes de octubre. Es posible que el nuevo mandatario decida no tener en cuenta el trabajo ya adelantado en esta materia y simplemente decida no poner en práctica la política. Otra situación que se puede presentar es que la política se tenga en cuenta, pero que no se destinen los recursos que se requieren para su desarrollo. En el documento que se revisó, si bien aparece el compromiso del Distrito Capital para que la administración financie las acciones que supone la implementación de la política, no señala de manera clara la fuente ni el monto de los recursos que serán destinados con ese propósito.

Aún contando con que la política sea tenida en cuenta para su desarrollo y que se destinen los recursos necesarios para este propósito, quienes se encuentren a cargo de la implementación de la política deberán realizar un esfuerzo significativo para que cada vez sea mayor el número de personas que se preocupen por el destino de la ciudad y se integren a los escenarios públicos de debate y participación. Si bien para el plan de desarrollo se da cuenta de la participación de cerca de cien mil personas en el proceso de su formulación, esta cifra no refleja la voluntad de los casi siete millones de habitantes que habitan en Bogotá. Aunque para este proceso se contó con mayor participación que el que se presentó en pasadas administraciones, no se percibe que la ciudad cuente con personas decididas e interesadas en involucrarse en los asuntos de la ciudad, asuntos que son los suyos.

Aquello implica que los asociados se apropien de los escenarios y mecanismos que existen en la actualidad. De hecho, sería interesante que algunos de los cambios legislativos necesarios para hacer efectivo el derecho a la participación se implementaran, por ejemplo, a través de una iniciativa legislativa. Sería también relevante la coordinación de los diferentes escenarios de participación que se encuentran trabajando en el la ciudad. En palabras de Hernando Gómez Buendía, durante la instalación del foro *El futuro de la organización institucional de Bogotá*, que tuvo lugar el 26 de julio de 2006,

Hay una fragmentación en 28 tipos de consejos, comités o juntas, y en más de 34.000 asociaciones registradas que pretenden hablar en nombre de la ciudadanía; y sin embargo, apenas unos pocos ciudadanos dicen pertenecer a este tipo de organizaciones voluntarias. Hay más ruido que nueces. Si no se cuentan los que podríamos llamar “profesionales de la participación”, los bogotanos no usan los escenarios previstos para opinar sobre el rumbo de su ciudad. Y esto ante todo se debe a que los gobernantes no nos han aclarado exactamente el para qué de la participación: existe la sospecha extendida de que las opiniones no se tienen en cuenta y de que si se tienen,

no se sabe cómo. Se necesita pues un acto de sinceridad. Decirnos claramente en cuáles casos y cuantías tendrán los ciudadanos el poder decisivo, cuáles asociaciones pueden sentarse a una mesa de concertación, cómo se plasman las conclusiones de un proceso de consulta, qué se sigue después de que los funcionarios rindan cuentas en un encuentro de vecinos, cómo hacer eficaces los ejercicios de fiscalización, cómo empatan el Concejo, las JAL y las instancias de participación, y cómo, en fin, hacemos que la corresponsabilidad del ciudadano sea una realidad sentida.

REFERENCIAS

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004), “Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, *Bogotá sin Indiferencia*, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, Bogotá: Imprenta Distrital. p.

----- La construcción de la ciudadanía activa. (en prensa). Bogotá: Imprenta Nacional.

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2002) *El derecho al desarrollo*. E/CN.4/2003/25, [en línea], disponible en <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/a6f0cc74ad80414dc1256cd100571d8d?Opendocument>, recuperado: 18 de febrero de 2007.

BERNALES BALLESTEROS, E. (2004), “Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos”, en *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas.

BOBBIO, N. (1993) *Liberalismo y democracia*, México FCE.

CANÇAO TRINDADE, A. A. (1995) “La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I.

CASTORIADIS, C. (1996), *Iniciativa Socialista*, nº 38, febrero, [en línea], disponible en <http://www.inisoc.org/Castor.htm>, recuperado 10 de marzo de 2007.

CORTE CONSTITUCIONAL, (1992, junio) (Sentencia T-401), M.P.: Cifuentes Muñoz, E. Bogotá

— (1994, marzo), (Sentencia C-089), M.P.: Naranjo Mesa, V. Bogotá. [en línea], disponible en http://www.contraloriagen.gov.co/html/normatividad/normatividad_control_fiscal/contenido/C-089-94.pdf, recuperado: 15 de febrero de 2007.

— (1995, noviembre) (sentencia C-538) M.P.: Morón Díaz, f. Bogotá.

— (1996, mayo) (Sentencia C-191), M.P.: Martínez Caballero, A. Bogotá.

- (1998, marzo), (Sentencia t-068) M.P.: Martínez Caballero, A. Bogotá. [en línea], disponible en <http://www.constitucional.gov.co/corte/>, recuperado: 20 de marzo de 2007.
- (2000, septiembre) (Sentencia C-955) M.P.: Monroy Cabra, M. Bogotá.
- (2000, septiembre) (Sentencia C-1165), M.P.: Beltrán Sierra, A. Bogotá
- (2001, junio) (Sentencia C-646), M.P.: Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.
- (2001, octubre), (Sentencia C-1064), M.P.: Cepeda, M.J. Bogotá. [en línea], disponible en <http://190.24.134.68/sentencias/programas/resultado.asp>, recuperado: 2 de mayo de 2007.
- (2002, abril) (Sentencia C-251), M.P.: Montealegre Lynett, E. Bogotá. [en línea], disponible en <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/04-noticias-col-sentc251.htm>, recuperado: 15 de Mayo de 2007.
- (2002, noviembre), (sentencia T-439) M.P.: Escobar Gil, R. Bogotá.
- (2003, abril) (Sentencia C-292) M.P.: Montealegre Lynet, E. Bogotá.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, (2001a), *Estado social y democrático de derecho*, Bogotá.

— (2001b), *¿Qué son los derechos humanos?*, Bogotá.

FERRATER MORA, J. (1994), *Diccionario de filosofía*, Barcelona, Editorial Ariel.

GARRETÓN, R. (2004), “La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas”, en *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas.

LOZANO BEDOYA, C. (2002), *Hablemos de derechos humanos*, AESATCC, programa de derechos humanos USAID/MSD, Bogotá, INKERS.

MADRID-MALO GARIZÁBAL, M. (1997), *Derechos fundamentales*, Bogotá, 3R editores.

— (2005), *Diccionario de la constitución Política de Colombia*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional.

MULLER, P. (2006), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

NARANJO MESA, V (1995). Teoría constitucional e instituciones públicas, Bogotá, Temis.

NINO, C. S. (1989), *Ética y derechos humanos*, Barcelona, Editorial Ariel.

OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y DEFENSORÍA DEL PUEBLO, (2001), *Compilación de Instrumentos Internacionales* Bogotá.

PASQUINO, G. (1988). “Participación política, grupos y movimientos”, en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza.

PNUD, (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002* [en línea], disponible en: <http://www.undp.org/annualreports/2002/espanol/>, recuperado: 2 de febrero de 2007.

— (2004), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, [en línea], disponible en, <http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>, recuperado: 15 de marzo de 2007.

— (2006), *Índice de Desarrollo Humano 2005*, [en línea], disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>, recuperado: 5 de febrero 2007.

RAMÍREZ OCAMPO, A. (1997), “Sobre los derechos humanos en la Constitución Política de 1991”, en *Temas constitucionales*, Bogotá, Defensoría del Pueblo.

ROTH DEUBLEL, A (2006) *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Gente Nueva Editorial.

RAWLS, J. (2002), *La justicia como equidad*, Barcelona, Paidós.

SABUCEDO, J. M. (1988). “Participación política”, en Seoane, Julio; Rodríguez, Angel (comp.), *Psicología política*, Madrid, Pirámide.

VEEDURÍA DISTRITAL y UNIVERSIDAD DEL VALLE (2005), *Democracia, participación y control social a la gestión pública*, Cali. Universidad del Valle.

VELÁSQUEZ, F. (2003). *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

VELÁZQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E., (2006), Encuentros con el futuro, cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004, Bogotá, Gente Nueva Editorial.