**Retos e instrumentos necesarios para fortalecer la participación**

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

**Susan Simoneth Suarez Gutierrez**

**El problema…**

En América Latina, la desconfianza de los ciudadanos en Estado y en sus miembros, ha sido una constante desde el proceso de consolidación de las repúblicas y de las democracias; en algunos países con más fuerza que en otros, pero siempre una de las razones de deslegitimación de las instituciones. No obstante a concebirse como un fenomeno recurrente, solo hasta las últimas décadas el tema ha empezado a ser objeto de medición y seguimiento por parte de los gobiernos y de instancias independientes que han apostado a preguntarle a los ciudadanos qué tanto confía en sus instituciones.

Según las cifras más recientes del Latinobarómetro (2015), en los últimos 20 años la desconfianza en las insitituciones de la democracía (Gobierno, Congreso, Poder Judicial y Partidos políticos), ha oscilado entre el 13% y el 45%. Por su parte, la confianza interpersonal revela que ocho de cada diez ciudadanos no confían en el “otro”.

Colombia no ha estado exenta de dicha situación. De hecho, actualmente diversos actores e instituciones estatales son percibidos de manera negativa por los ciudadanos; lo cual se agudizada por una alta percepción de corrupción al interior del gobierno y una débil presencia e incidencia de los ciudadanos en los espacios de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de la gestión pública. Citando nuevamente al Latinobarómetro (2015), la medición 2015 para Colombia arrojó que la insitutición estatal que genera mayor confianza son las fuerzas armadas, no obstante el porcentaje de colombianos que señala “confiar mucho” solo llega al 27,3 %. Por su parte, en el Congreso, solo confía mucho el 3% y en el Gobierno el 6,3%, siendo estas dos las insitutuciones de la democracia peor percibidas (Ver Gráfica 1).

Lo anterior, por ejemplo, también se ve reflejado en los resultados de las últimas encuestas realizadas por Gallup Colombia (2015), las cuales indican que un 84% de la ciudadanía considera que la corrupción está empeorando. Asimismo, para el año 2015, el país se ubicó en el puesto 83 de 167 del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, descendiendo 15 posiciones desde el año 2007. En el mismo sentido, el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, Colombia se ubicó en el puesto 126 de 140 países, en términos de corrupción.

En consonancia, la Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia –DANE–, la cual indaga sobre la percepción que tienen los ciudadanos colombianos de su entorno político, la participación ciudadana y la utilidad que éstos representan; mostró un panorama no muy alentador sobre la participación en el país. Por ejemplo, para el año 2015 fueron más las personas menores de 18 años que asistieron a reuniones de iglesias, que a juntas de acción comunal. Paralelamente, el 56,2% de las personas encuestadas estuvieron de acuerdo con que los ciudadanos participen siempre y cuando tengan un beneficio particular.

De igual modo, la mencionada encuesta refleja que el 52,9% de los colombianos considera muy difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común y alrededor del 60% no considera que la participación ciudadana sea efectiva para la solución de problemas. Esto último nos recuerda que la crisis de confianza no sólo se dirige hacia las instituciones públicas, sino también hacia el otro (Ver Tabla 1).

Respecto a la revisión de datos duros frente al cumplimiento de las políticas públicas por parte de las entidades del Gobierno Nacional en Colombia, es importante resaltar que los resultados al seguimiento en la implementación de aquellas políticas asociadas a la transparencia, participación y servicio al ciudadano, arrojaron que el cumplimiento del derecho a la participación ciudadana, está siendo acotado a espacios orientados a dialogar respecto de lo ejecutado, más que a la participación en todo el ciclo de la gestión.

Lo anterior, se ve reflejado en los resultados arrojados por la avaluación realizada a través del Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión –FURAG–, en el cual el 80% de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, tiene contacto con la ciudadanía en la etapa de rendición de cuentas, mientras que otros escenarios como la participación en la planeación, en la formulación misma de las políticas o en la solución de los problemas institucionales mediante innovación abierta, no superan el 50% (Ver Gráfica 2).

Esto, evidencia la necesidad de fortalecer, por una parte, las acciones de la administración pública para que los espacios de participación sean catalizadores de transformaciones y, por otra, el bajo nivel de empoderamiento de los líderes para elevar la cultura de participación en la gestión pública.

El anterior panorama muestra un país con grandísimos retos por delante. De hecho, se puede llegar a pensar que su institucionalidad es precaria.

***Dónde radica el problema…***

Historicamente, la tendencia en América Latina para encontrar solución a las principales debilidades institucionales o la forma de enfrentar problemas en el desarrollo de la gestión de lo público, ha sido la elaboración de leyes o normas que regulen el problema y promuevan el desarrollo de nuevas actividades. Frente a esta tendencia y en aras de atacar las problemáticas frente a la ausencia de transparencia, participación o presencia de corrupción, en Colombia se han promulgado diversas normas e, incluso, desde la Constitución Política de 1991 se definieron reglas del juego garantistas frente a estos temas. Es así como, conscientes de los retos que se deben asumir en esta materia, el país ha venido trabajando en una serie de andamiajes legales que soportan y le dan vinculación jurídica a la participación ciudadana, principalmente.

***La participación ciudadana en Colombia***

La Constitución Política de 1991, define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, **participativa y pluralista.** De esta misma forma, la Carta Magna establece dentro de los fines esenciales del Estado: 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. La participación, es entonces, una de las razones de ser del Estado y juega un papel decisivo en la construcción del mismo.

Tan es así, que en Colombia los espacios de participación no se han limitado a aquellos de participación directa. De hecho, el país ha venido avanzando paulatinamente en la generación y garantía de instancias que promueven este derecho en los diferentes campos de la vida ciudadana. Por ello, y en virtud de los postulados constitucionales, el Estado colombiano ha avanzado significativamente en los últimos años en la formulación de un marco normativo robusto, orientado a mejorar los instrumentos con los que cuenta para relacionarse de una mejor manera con los ciudadanos.

Dichos avances normativos, van desde la expedición de nuevas leyes de la República, decretos reglamentarios, documentos de política pública y formulación de lineamientos para que los actores, tanto públicos como privados, implementen acciones orientadas a mejorar las estrategias de servicio al ciudadano, habilitación de escenarios de participación, rendición de cuentas, entre otros.

En este sentido, a continuación se describen los principales avances normativos y de política pública, alcanzados por el Estado colombiano en temas considerados estratégicos para el impulso de la participación ciudadana:

* Transparencia y Acceso a la Información Pública
* Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
* Servicio al Ciudadano y Accesibilidad
1. ***Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información***

El 6 de marzo de 2014 fue sancionada la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional –Ley 1712 de 2014–, la cual tiene por objeto “regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.”

Dentro de los principales avances que trae la Ley de Transparencia al ordenamiento jurídico colombiano, se encuentra el que es una norma de carácter estatutario que unifica criterios de transparencia y acceso a la información bajo un mismo marco, siguiendo estándares internacionales, pues su contenido está basado en la ley modelo de la OEA sobre la materia.

Además de lo anterior, la ley involucra los principios de gratuidad, calidad y oportunidad del acceso a la información, promueve garantías especiales para el adecuado ejercicio del derecho, y fortalece al Ministerio Público como organismo garante del mismo. De igual forma, define cuál es la información que podrá ser exceptuada de acceso, redefine el concepto del derecho de acceso a información en Colombia, y establece la obligación correlativa de responder a solicitudes de información, así como de publicarla, para facilitar su consulta por parte de los ciudadanos.

Otro de los temas relevantes de la norma, es la inclusión de un amplio grupo de actores como sujetos obligados a implementarla, siendo éste el caso, entre otros, de todas las ramas del poder público del orden nacional y territorial, los organismos autónomos, los partidos políticos, las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, y que presten servicios públicos.

El artículo 32 de la Ley establece el diseño, promoción e implementación de una política pública de acceso a la información pública, la cual está a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, y de un grupo de 5 entidades, dentro de las cuales se encuentran: el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

1. ***Ley de Participación Democrática***

En el marco de las negociaciones de paz que está llevando el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC, se hizo necesario elevar el derecho de participación democrática, mediante la promulgación de una ley estatutaria –Ley 1757 de 2015– “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, y cuyo objeto es: *“promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.”*

Esta nueva norma, permite mejorar y agilizar los mecanismos democráticos con los que cuenta la ciudadanía en Colombia para hacer control a sus mandatarios y cabildantes. Por ejemplo, mediante la eliminación de firmas para comités promotores de referendos, la disminuyendo tanto los porcentajes requeridos para convocar los comicios de revocatoria como los de participación en dichas elecciones y el establecimiento de la consulta popular de origen ciudadano, tanto en el orden nacional como en el territorial.

Asimismo, trae consigo varios incentivos que permiten fomentar la participación ciudadana desde una concepción mucho más amplia y que integra a todas las entidades gubernamentales, tanto del orden nacional como territorial, en la planeación estratégica y operativa de la promoción de la participación. De forma complementaria, esta Ley fortalece la obligación del gobierno nacional y territorial de rendir cuentas, con el propósito de consolidar una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Estado y los ciudadanos.

Para ello, el Gobierno de Colombia publicó el 27 de agosto de 2014, el Manual de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, documento en el cual se unifican orientaciones y se establecen los lineamientos metodológicos que deben seguir las entidades para realizar un adecuado y permanente proceso de Rendición de Cuentas a los ciudadanos.

1. ***Política Pública de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano***

En el marco de la Estrategia de Renovación de la Administración Pública liderada por el Gobierno de Colombia, se creó el Programa Nacional de Eficiencia al Servicio del Ciudadano (PNESC), encargado de promover en las entidades de la Administración Pública del orden Nacional y Territorial, una gestión pública que tenga como eje central el Servicio al Ciudadano y la Eficiencia Administrativa.

A través de la generación de políticas públicas en materia de Servicio al Ciudadano y el acompañamiento técnico a las entidades, con miras a mejorar sus estándares de atención y ofrecer un servicio acorde a las necesidades, expectativas y realidades de los ciudadanos colombianos, se espera facilitar la comunicación entre el Estado y el Ciudadano.

El anterior panorama retrata un país que, si bien ha hecho esfuerzos por abrir espacios de participación ciudadana, aún encuentra problemas para legitimar en los ciudadanos la labor realizada por las instituciones del Estado. La problemática persiste y la desconfianza hacia las instituciones, e incluso entre los mismos ciudadanos, parece incrementar.

¿Cómo hacer entonces para motivar, desde la institucionalidad, a que los ciudadanos participen, se organicen y expresen sus intereses ante los organismos públicos en contextos de ineficiencia y corrupción? ¿Cómo conseguir que la administración pública se involucre y abra espacios de participación, en los cuales se permita retroalimentar efectivamente su gestión? Lo anterior, no solo para permitir la exigencia de cuentas, sino para promover la participación activa del ciudadano en el ciclo completo de la política pública: desde la identificación de problemas, la planeación y en la ejecución de acciones e incluso de la colaboración en la construcción de lo público.

***¿Cómo activar la demanda de la participación?***

En Colombia, se ha contado con entidades que han procurado activar la demanda de la participación a través de instancias formales de representación (partidos políticos) y de voz (instancias formales tales como juntas de acción comunal, concejos de juventud, de mujer, de salud, etc.), como es el caso del Ministerio del Interior.

Sin embargo, el Estado colombiano no ha contado con una autoridad que lidere la definición de políticas y herramientas, que permitan promover la oferta de la participación de forma coordinada y orientada a la consecución de los fines del Estado. Que, además, esté en la capacidad técnica de elaborar políticas y lineamientos transversales, los cuales guíen a las entidades –independientemente de su actividad misional– promover la participación ciudadana en la gestión de lo público y en el ciclo de la toma de decisiones: identificación de necesidades, formulación de planes, programas proyectos, ejecución y colaboración, seguimiento, control y retroalimentación (Ver Gráfica 3).

Adicionalmente, el Gobierno Nacional, como líder del diseño y ejecución de políticas públicas, ha carecido de una instancia transversal que articule las acciones y el diseño de sus políticas enfocadas a impactar todos los escenarios de relación del Estado con el ciudadano. Esta carencia, ha impedido que las entidades públicas cuenten con herramientas e instrumentos técnicos que estén orientados a que las mismas, puedan adelantar acciones encaminadas a que el ciudadano sea entendido y atendido en todos los momentos, de la mejor manera y como el centro de la actividad estatal.

Dicha instancia, deberá propender porque las entidades públicas cuenten con herramientas e instrumentos técnicos orientadores para que las mismas puedan adelantar acciones encaminadas a que el ciudadano sea entendido y atendido en todos los momentos de la mejor manera y como el centro de la actividad estatal. Esto, con el fin de que los ciudadanos puedan realmente acceder a información pública, realizar trámites y servicios de forma amable, exigir cuentas y, como se anotó anteriormente, participar en la toma de decisiones y en la ejecución de lo público.

En respuesta tanto a la ausencia de liderazgo, como de instancias responsables de la adopción e integración de políticas orientadas a mejorar la relación del ciudadano con el Estado, el Departamento Administrativo de la Función Pública decidió adelantar en el año 2015, un proceso de reestructuración interna, orientado crear un área dedicada 100% al diseño e implementación de políticas que mejoren sus espacios de participación ciudadana en la gestión, transparencia, integridad, rendición de cuentas y mejora de trámites y servicios al ciudadano.

Como entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional, cuyo objetivo es consolidar una gestión pública moderna, transparente y participativa al servicio de los ciudadanos, se hacía prioritario reestructurar la entidad. Es así como, luego de más de 12 meses de planeación e identificación de competencias y análisis de necesidades en materia de coordinación interinstitucional, en marzo de 2016 fue sancionado por el Presidente de la República, el Decreto 430 de 2016 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública” y se crea la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano.

La función principal de ésta, será la de “Proponer, diseñar, ejecutar y evaluar la política de participación ciudadana, de rendición de cuentas, transparencia en la gestión pública y servicio al ciudadano, en los temas de su competencia y en coordinación con las demás entidades que cumplen funciones en estas materias”. Así, el reto que asume será el de definir e institucionalizar una estrategia integral, que mejore la relación del Estado con el ciudadano y que permita a todas las entidades de la administración pública, activar y consolidar la participación ciudadana en la gestión, promocionar la transparencia e integridad y mejorar la prestación de los servicios al ciudadano, esto último constituyéndose como una nueva área de acción de la Función Pública.

El éxito de esta nueva apuesta, estará medido por la capacidad de empoderar a las entidades para que implementen un modelo de gestión pública, en el cual el ciudadano sea protagonista multi-actoral de lo público. Esto, permitirá que la democracia participativa pase de ser un sofisma de distracción, a un ejercicio real con entidades nacionales y territoriales, comprometidas en la generación de espacios abiertos, multilaterales e incluyentes de participación.

Para lograr esto, Función Pública ha iniciado una labor integral que va desde la formación de servidores públicos en materia de participación, hasta el fortalecimiento de la ciudadanía para que logre generar valor en la acción de participar. De forma paralela, deben iniciarse acciones de cambio cultural al interior de la administración pública, las cuales le permitan a los servidores conocer y aprehender el valor de la participación, en el ejercicio de su gestión.

***Conclusiones***

Es necesario que el Estado genere más y mejores condiciones para la participación real de los ciudadanos y de los grupos de la sociedad civil, quienes son conscientes de sus derechos y de los deberes que deben cumplir para hacer realidad los postulados democráticos.

Las acciones de la administración no solo deben elevarse sino también mantenerse. Los escenarios no se deben agotar en uno o dos momentos de la gestión pública con la rendición de cuentas y los ejercicios de control social, sino que por el contrario deben iniciar, como lo dijimos anteriormente, con la participación de la ciudadanía en la construcción del diagnóstico de la problemática que se pretende evaluar. Para ello, las administraciones deberán empelar herramientas de caracterización de sus usuarios, lo cual permita identificar variables esenciales para determinar sus necesidades e incluirlos en la formulación de los planes, programas o proyectos que sean de interés para ellos. Esto, fortalecerá la percepción de confianza y utilidad de la participación que los usuarios pueden tener en la entidad y del Estado en general.

Asimismo, los ciudadanos deben tener la posibilidad de hacer parte de la ejecución de la solución a través de procesos innovadores que permitan su incidencia, y para ello, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación juega un rol preponderante en la generación de nuevos modos de interacción social y participación. Las TIC, tienen el reto de mejorar la forma en la que se relacionan los gobernantes y los ciudadanos, acercando las opiniones y necesidades de ambos. Por su parte, la participación en la evaluación, control y seguimiento a la implementación de las políticas programas y proyectos permite a las administraciones recibir la retroalimentación como la oportunidad de mejorar en su gestión.

Ante este panorama, es necesario reflexionar sobre la eficacia y sostenibilidad necesarias del Modelo de Gestión Pública al Servicio del Ciudadano, cuya implementación requiere de una serie de acciones –ajustadas a los cambios de la dinámica social, económica, cultural y política que atraviesa Colombia–, y de desarrollos de procesos de fortalecimiento de la eficiencia administrativa, los cuales involucren modernizaciones institucionales. Esto, le permitirá tanto a los formuladores de política como a los implementadores de la misma, abordar cambios con una visión integral y desarrollar acciones de mejoramiento continuo en su relación con los ciudadanos.

**Bibliografía**

* Gallup (2015), “Gallup Poll”, en Encuesta Gallup Colombia #107, <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Resultados%20de%20Gallup.pdf>, 11-07-2016.
* Transparencia Internacional (2015), “Índice de Percepción de la Corrupción 2015”, <http://transparencia.org.es/ipc-2015/>, 11-07-2016.
* Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (2015), “Encuesta de Cultura Política” en Resultados Encuesta de Cultura Política –DANE 2015, <http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-de-cultura-politica>, 11-07-2016.
* Departamento Administrativo de la Función Pública (2016), “Resultados Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión, 2015” en Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión <http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/>, 11-07-2016.
* Latinobarómetro (2015), “La confianza en América Latina 1995 – 2015: 20 años de opinión pública latinoamericana” en Banco de Datos en Línea, Santiago de Chile.
* Segura Restrepo, Fernando (2015), Informe de Incorporación de Mejoras en las Regulaciones Internas y Acciones Adelantadas para la Implementación de Aspectos Destacados en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Bogotá, Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Reseña Biográfica**

Fernando Augusto Segura Restrepo es politólogo e internacionalista de la Universidad del Rosario de Bogotá - Colombia, pos título en Transparencia, Accountability y Lucha Contra la Corrupción de la Universidad de Chile, y especialista en Gestión Regional del Desarrollo de la Universidad de los Andes (Colombia). Cuenta con más de 12 años de experiencia específica en formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a la promoción de la participación ciudadana, la transparencia, el acceso a la información pública, el gobierno electrónico y el diseño estrategias de lucha contra la corrupción en Colombia y América Latina. Ha trabajado con organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de su país, igualmente ha asesorado proyectos de Naciones Unidas, e instituciones financieras internacionales. Se ha desempeñado como profesor en universidades colombianas en temas de modernización del Estado y gobierno electrónico. Actualmente dirige el diseño e implementación de las políticas de participación ciudadana, transparencia e integridad y servicio al ciudadano del Departamento de la Función Pública de Colombia.

**Gráficos y Tablas**

 **Gráfica 1. Grado de confianza en grupos-instituciones-personas**

 Fuente: Latinobarómetro Análisis de Datos (2015). <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

**Gráfica 2. Resultados Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión, 2015**



Fuente: Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión –FURAG– (2015).

**Gráfica 3. Círculo Virtuosos de la Participación**

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2015).

Tabla 1. Participación ciudadana: Encuesta de Cultura Política

|  |  |
| --- | --- |
| **Variable** | **2015** |
| Ciudadanos y ciudadanas que consideran “muy difícil” organizarse con otros para trabajar en una causa común. | 52,9% |
| Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la participación es efectiva para la solución de problemas. | 39,1% |
| Conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana. | 68,4% |
| Conocimiento sobre espacios de participación ciudadana. | 53,3% |
| Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la comunidad conoce suficientemente los mecanismos y espacios de participación. | 14,5% |
| Ciudadanos y ciudadanas que NO consideran que el conteo de votos es transparente. | 68,8% |
| Ciudadanos y ciudadanas que NO confían en los partidos y movimientos políticos | 56,0% |

Fuente: DANE – Encuesta Cultura Política (2015).

 **Resumen**

Con el ánimo de buscar un gobierno más abierto e instituciones más modernas, en las últimas décadas los gobiernos de América Latina han trabajado en la elaboración de políticas que promueven la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana. Todo esto, enmarcado en la necesidad de acercar y mejorar la relación de los ciudadanos con el Estado. Ahora bien, aunque ha habido esfuerzos por lograr una verdadera retroalimentación sobre la interacción entre los ciudadanos y el Estado, estos no serán efectivos a menos que logren proporcionar una mayor equidad en las capacidades de acción ciudadana.

Por lo anterior, lo que busca el presente panel es proporcionar una visión comparada sobre los avances y retos que enfrenta la democratización y la participación ciudadana en la gestión, específicamente para el caso del gobierno chileno y colombiano. Desde la visión de los líderes de política como de los actores sociales que se benefician de ésta, se busca compartir experiencias y recomendaciones que permitan avanzar en la consolidación de gobiernos más abiertos, transparentes y participativos.