

DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LOS PROCESOS SOCIALES DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA. ANÁLISIS A PARTIR DEL CONTEXTO MUNICIPAL DE CÚCUTA*

STRUCTURAL DEFICIENCIES OF THE SOCIAL PROCESSES OF PARTICIPATION FOR THE INCIDENCE IN PUBLIC POLICY. ANALYSIS FROM THE CUCUTA MUNICIPAL CONTEXT

José Fabio Torres Parada¹

RESUMEN

Los procesos sociales de participación tienen y deberán tener como propósito en su relación con el Estado, influir en la agenda política gubernamental. Esta relación cuestiona la forma e impacto alcanzado por las iniciativas de participación en cuanto a la incidencia en política pública. El logro de tal incidencia (influencia) es el resultado de la movilización social y expresa de tal forma un adecuado ejercicio de ciudadanía (ejercicio de derechos) o ciudadanía activa. Dada la escasa capacidad organizacional de los procesos sociales de participación y la inexistente articulación institucional y problemas actitudinales de la gestión de lo público (que no necesariamente se orienta hacia la gestión del problema público desde los postulados de las políticas públicas), se genera una serie de dificultades estructurales que promueven este fenómeno y afectan la capacidad de movilización social. En el caso del contexto municipal de Cúcuta, siguiendo las percepciones de los actores sociales, se presenta esta situación con mayor intensidad y de esta forma se cuestiona de fondo la realidad democrática local para la construcción de ciudadanía activa.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, Política pública, Incidencia. Movilización social. Planeación Territorial. Ciudadanía.

ABSTRACT

The social processes of participation have and should have as purpose in their relationship with the State influence the governmental political agenda. This relationship questions the form and impact reached by the participation initiatives regarding the influence in public policy. The attainment of such influence (effect) is the result of social mobilization and expresses in such a way an adequate exercise of citizenship (exercise of rights) or active citizenship. Given the limited organizational capacity of the social processes of participation and the inexistant institutional articulation and attitudinal problems of the management of the public (which is not necessarily oriented towards the management of the public problem from the postulates of public policies), a series of structural difficulties that promote this phenomenon and affect the capacity of social mobilization are generated. In the case of the municipal context of Cucuta following the perceptions

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2016.

Fecha de evaluación: 29 de junio de 2016.

Fecha de aceptación: 2 de agosto de 2016.

* Artículo inédito. Artículo de investigación e innovación. Producto del proyecto de investigación “*Esquema metodológico para la incidencia en política pública de actores sociales*” adscrito al Grupo de Investigación en Prospectiva y Desarrollo Humano del Centro de Investigaciones de la Universidad Libre Seccional Cúcuta. Este producto fue posible gracias a la valiosa contribución académica y trabajo de los estudiantes Auxiliares de Investigación Natalia Andrea Villamizar Landinez, Víctor Andrés Balaguera Rodríguez, Edna Dooliet Páez Parada, Deissy Kirlay Serrano Navarro, Lyseth Maritza Pérez Páez, Sergio Enrique González, Raúl Andrés Molina Quintero y Erika Steffania Sayago Eslava.

¹ Docente asociado investigador del Centro Seccional de Investigaciones, Universidad Libre Seccional Cúcuta. Magister en Gobierno y Políticas Públicas Universidad Externado de Colombia y School of International and Public Affairs at Columbia University. Especialista Alta Gerencia, Universidad Libre de Colombia. Seccional Cúcuta. Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Sede Bogotá. Correo electrónico: fabio.torres@unilibrecucuta.edu.co

of the social actors, this situation is presented with greater intensity and in this way the local democratic reality is questioned in depth for the construction of active citizenship.

KEYWORDS

Citizen participation, Public policy, incidence, social mobilization, territorial planning, citizenship.

INTRODUCCIÓN

La relación entre participación ciudadana y políticas públicas se presenta como un asunto de relevancia investigativa en las ciencias sociales y especialmente en el campo de la ciencia política.

Se trata de una relación posible de abordar, primero, desde la construcción de indicadores y evidencias de incidencia en política pública y segundo, conscientemente, desde la identificación de condiciones de ciudadanía entendida como el ejercicio real de derechos.

En ese sentido, que un proceso de participación logre incidir en política pública significa, de una parte que el proceso ha logrado promover un tema común en la agenda de lo público habiendo agotado una larga ruta de incidencia que fue posible gracias a la capacidad del mismo proceso para la movilización social y de otra parte, que el tomador de decisión por la razón que fuere actúa bajo el entendido de que su propósito es la solución de problemas públicos y ha adoptado para ello el paradigma de las políticas públicas como la guía de la gestión de lo público. La revisión de esta relación evidencia un problema a partir del cuestionamiento en el nivel local de las posibilidades reales de que un proceso social de participación ciudadana logre incidir de forma directa en la agenda gubernamental y que una problemática movilizadora socialmente reciba en el marco de la planeación y planificación territorial respuesta positiva.

Por lo tanto habrá que revisar el estado de impedimentos y dificultades, que a entender del artículo, se denominan estructurales, para que un proceso social de participación logre incidir en la toma de decisiones públicas, haciendo de este modo realidad el principio de participación de los procesos de planeación territorial y generando de igual forma orientaciones y aprendiza-

jes valiosos y replicables para la construcción de una ruta efectiva para tal incidencia.

Ahora bien, la ruptura de esta relación planteada, termina por convertirse en lo que a consideración del autor se denominará la ciudadanía pasiva o ciudadanía sometida, siendo ello un escenario social de relación institucionalidad (gobierno) – ciudadanía (comunidad) en el que la comunidad y los gobiernos mantienen un diálogo aislado en condiciones de desigualdad y reciben en cuanto a la gestión de lo público provisión de bienes y servicios sociales, estrictamente necesario, generalizado, descontextualizado y homogenizado, sin ningún impacto, dado que las iniciativas del plan, del gasto, de proyectos y acciones no necesariamente pasan por el filtro de la mirada social ni se traducen al lenguaje de la política pública, es decir no se entienden como un problema público y en consecuencia no son consideradas todas sus complejidades, facilitado por la pobre capacidad movilizadora de la comunidad. Toda esta situación se traduce en un grave problema de gobernanza.

Este fenómeno cobra especial atención y preocupación en el contexto municipal de Cúcuta como entidad territorial, dado el evidente aislamiento entre comunidad y líderes institucionales tomadores de decisión.

Se propone en consecuencia como objetivo, analizar el estado de la capacidad movilizadora de los procesos sociales de participación para incidir en la toma de decisiones de la gestión de lo público entendidas como acciones de política pública a partir de la revisión del caso contextual de Cúcuta.

Este objetivo general se desarrolla mediante tres objetivos específicos; el primero, iniciando por describir las orientaciones teóricas que encierran el concepto de incidencia mediante la revisión de su base conceptual incluida la relación entre participación ciudadana y políticas públicas.

El segundo objetivo específico propone identificar los hitos históricos que dentro de los procesos de planificación municipal de Cúcuta han caracterizado el tipo de planeación y de participación ciudadana registrada en cada uno de ellos para el periodo 1995 – 2015.

El tercer objetivo específico establece examinar por categorías de análisis las percepciones de los actores sociales sobre la incidencia de los procesos participativos en el contexto municipal de Cúcuta.

Producto de estos planteamientos se discutirá la interrelación y correlación entre las categorías emergentes del análisis para formular la propuesta del diagrama explicativo de la construcción de ciudadanía en Cúcuta.

MÉTODO

Para generar el análisis antes propuesto se hará uso del modelo correlacional entre los insumos que proporciona inicialmente el referente teórico sobre participación y políticas públicas, junto con los productos del estudio documental y bibliográfico de los hitos de la participación en los procesos de planificación municipal y los resultados del ejercicio de entrevistas estructurada a líderes representantes de procesos sociales de la ciudad de Cúcuta.

La organización de todos estos insumos por categorías de análisis desde la correlación permitir plantear afirmaciones concluyentes y la construcción del diagrama explicativo de la denominada ciudadanía pasiva o sometida.

En el primer insumo, la base teórica estará centrada en la construcción de un marco conceptual que relate las aclaraciones de los términos participación ciudadana, ciudadanía, políticas públicas, planeación territorial e incidencia en política pública.

Para el segundo caso, la revisión bibliográfica pondrá atención a los procesos de planeación dado que en ellos se concreta la política pública y la participación y tipo de participación generado en cada caso.

Para estos dos casos serán útiles tanto el estudio documental bibliográfico en tanto técnica de investigación, como las fichas de trabajo y matriz de consolidación de datos como instrumento.

En el tercer caso será necesario la organización y generación de categorías de análisis proporcionadas por la entrevista como técnica y la matriz de consolidación de percepciones como instrumento basado en las ventajas que permite el uso de la herramienta ATLAS.ti. Para este punto fueron aplicadas un total de 29 entrevistas clasificadas en 18 a líderes comunales entendidas como organizaciones sociales, 4 a líderes de jóvenes entendidos como movimiento, 2 a líderes de culturales entendidos como procesos sociales y 5 a líderes ambientalistas entendidos como iniciativa ciudadana.

Adicionalmente en los tres casos se complementará y completarán los insumos con apreciaciones producidas a partir de las experiencias de investigaciones anteriores y experiencia profesional del autor en distintos procesos de participación, gobernabilidad y gestión de lo público.

RESULTADOS

CONSIDERACIONES TEÓRICO CONCEPTUALES SOBRE INCIDENCIA: UNA RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Participación ciudadana con capacidad para la movilización social

La característica esencial de la participación se centra en su capacidad de lograr impacto de sus acciones, lo cual se entiende como la capacidad movilizadora.

Aun cuando la participación ciudadana no es exclusiva de los procesos organizativos, si es a través de estos que se puede ejercer mayor impacto comunitario frente a la solución de problemas públicos.

En este caso, el concepto de participación supera el meramente constitucional legal sin que lo abandone, según el cual con la base legal, la participación ciudadana brinda espacios para

intervenir en actividades públicas, bajo la representación de los intereses particulares y no individuales promoviendo la democratización, el mejoramiento de nivel y calidad de vida y generando cambio de actitud en autoridades². Este concepto se limita a la entrega de opiniones en el marco de la democracia deliberativa representativa.

Superando el anterior, el concepto de participación propuesto se asocia con la democracia participativa³ que busca la influencia en la toma de decisiones ante problemáticas públicas. Se entiende desde lo planteado por Chantal Mouffe, pensar el mundo políticamente, de donde se interpreta que la naturaleza política se distingue desde el antagonismo y la hegemonía de los poderes que serán generadores de incontingencias y por lo tanto se requiere del involucramiento de todos. (Mouffe, 2013)

Se halla en este camino el concepto asociado según el cual la participación se entiende desde esta lógica como “...la intervención de individuos, grupos o colectividades en el escenario público con el fin de representar sus intereses en el acceso a bienes y servicios, especialmente públicos (inclusión); influir en las autoridades encargadas de tomar decisiones que los afectan (incidencia); o construir acuerdos con las autoridades y otros actores sobre temas específicos (concertación)” (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2016).

Este concepto desarrolla una serie de factores asociados entre desarrollo y participación, se parte del entendido que la participación en el escenario ideal es generador de acciones cívicas y democráticas, asociaciones y cultura ciudadana que facilita la confianza, cohesión, solidaridad, cooperación generador de capital social factor clave del desarrollo. (DNP, 2014)

Se propone y deduce por experiencia entonces que esta concepción parte por entender que los procesos de participación en este caso se co-

rresponden con: *Proceso social, Movimiento, Iniciativa ciudadana, Organización social.*

Sin distinguir el tipo de proceso, este se configura como tal y se suscribe dentro de la participación ciudadana con capacidad de influencia en la gestión de lo público en tanto cumpla con al menos los siguientes criterios al mismo tiempo.

Criterio 1. Tener como proceso social, movimiento, iniciativa u organización, claridad sobre el objetivo y alcance organizacional así como el perfil de los beneficiarios de su acción.

Criterio 2. Registrar permanentemente los principales avances y dificultades presentadas en la búsqueda de su objetivo organizacional.

Criterio 3. Conocer el sector institucional e institucional específico con que deberá relacionarse en cumplimiento de su objetivo así como desarrollar claras estrategias de interlocución y apoyo.

Criterio 4. Contar con una ruta de para el posicionamiento de su problema publica en la agenda pública.

La política pública y la configuración del problema público

Ante la pregunta ¿cómo se toma la decisión un líder institucional para resolver un problema público? se viene haciendo uso cada vez con mayor insistencia de la política pública para responder, superando el modelo legalista. (Torres, 2015)

Para resolver un problema público es necesario el estudio y traducción al lenguaje técnico institucional del mismo problema de forma holística comprendiendo toda su complejidad, (Ordoñez, 2013), para lo cual la participación y el dialogo social es un factor clave. Esta es la ruta que establece el análisis de las políticas públicas. (Torres, 2015).

2 Sobre el papel de la administración respecto a la influencia en políticas públicas desde las decisiones del juez constitucional puede consultarse: (Yañez Meza, 2014).

3 Sobre la cláusula democrática en la Constitución Política de 1991 desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede consultarse: (Jiménez Ramírez & Arboleda Ramírez, 2015)

Ahora bien, el concepto de política pública se asocia a la apropiación del término originalmente anglo *policy* que se traduce como tal y en la evolución del concepto se concreta en la que aporta Ordoñez definida como “*el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales, diseñadas por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento aunado a la voluntad política y a los recursos disponibles viabilizan el logro de objetivos sociales*” (Ordoñez, 2013).

En esta definición, el modelo secuencial (Roth, 2002), permite aportar los escenarios de construcción de la política pública: Identificación del problema. Inclusión de este problema dentro de la agenda política. Identificación de alternativas de solución. Negociación política. Selección de la mejor alternativa. Implementación de la política escogida. Evaluación y reforma o terminación (Ordoñez, 2013)

De este ciclo se identifican y sobresalen para efectos de la participación el concepto y tipo de agenda dado que es en ella en que los procesos participación deberán incidir.

Existen al menos tres indicios de agenda:

- Agenda sistémica referida al conjunto de problemas están fuera del sistema político pendientes de ser seleccionados para ser atendidos. (Torres, 2015)
- Agenda institucional correspondiente a la situación cuando el problema ya ha sido seleccionado por el sistema político pero aun no hace parte de la programación de acciones del gobierno. (Torres, 2015)
- Agenda gubernamental, referida al momento en que el gobierno teniendo en cuenta los insumos generados por el sistema político asigna recursos para su intervención. (Torres, 2015)

La construcción de indicadores y premisas de incidencia en política pública

Teóricamente la construcción de la expresión incidencia en política pública se ubica dentro del estudio de la gestión de la pública y diversas

definiciones claramente coinciden en alcancen y propósitos.

Una primera aproximación se centra en exponerla como la capacidad de influencia, y se define como: “La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confortativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas. Las OSC, por sí solas, no tienen autoridad para tomar decisiones de política pública, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno. Sin embargo, pueden proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas”

Algunos pioneros organizacionales internacionales han propuesto un par de definiciones coincidentes. Así para OXFAM INTERNACIONAL, la incidencia en política pública tiene que ver con el “*Poder influir en quienes toman decisiones para diseñar, adoptar o cambiar prácticas y políticas. Acercar a los pobres a los tomadores de decisiones*”

En tanto para VISIÓN MUNDIAL, la incidencia en política pública “*es el proceso de utilizar nuestra influencia por medio de nuestra presencia, experiencia, tamaño y programación para generar beneficios a los pobres que sean sostenibles en el largo plazo*”.

Una definición adicional construida en el marco del programa de desarrollo Regional, Paz y Estabilización I del proceso de cooperación de la Unión Europea en subregiones de Norte de Santander acompañado por el autor de este artículo, propone que “*La incidencia política hace referencia a una acción política organizada que se realiza con el fin influir en aquellas personas e instancias capaces de tomar decisiones sobre asuntos que afectan la vida de la comunidad. Es un mecanismo de presión que la ciudadanía organizada (activa conocedora de derechos) utiliza para influir directamente en la toma de decisiones que llevan a la formulación e implementación de políticas y programas*”

Desde estas concepciones se deberá tener en cuenta que existen por lo menos tres enfoques

de la incidencia en política pública. Aquí se proponen denominarlo: Enfoque del padrinazgo. Enfoque de la movilización social y Enfoque de la construcción de ciudadanía activa.

- El primero se centra en la influencia para la promoción a favor de los afectados por un problema público y cuyo objetivo será el de generar “cambios” en la base normativa⁴, prácticas institucionales y políticas de gestión de lo público; inicialmente este problema es identificado por agentes de la política pública externos como los procesos de cooperación y se dirigen de forma directa al tomado de decisión. Es un ejercicio de incidencia mediante padrinazgo mientras la organización represente el problema o surgida de él, si la hay, no adquiere ninguna nueva capacidad movilizadora y en su lugar las estructuras de poder tradicionales pueden ser fortalecidas a través de la “comercialización” de la gestión realizada.
- El segundo obedece a la influencia para la promoción con los afectados de un problema público que se propone más posibilidad de acceso de la organización líder de la problemática (supone su existencia) a la toma de decisiones para permitir “cambios” en la base normativa⁵, prácticas institucionales y políticas de gestión de lo público; al tiempo que se permite el aumento de la capacidad de quienes padecen la problemática. En este caso los problemas serán identificados por la propia comunidad que deberá generar acciones de planeación búsqueda de recursos y realización compartida de actividades. Se trata de un ejercicio que puede denominarse en el lenguaje de la incidencia en política pública, movilización social que deberán realizar las organizaciones, movimientos y procesos relacionados o surgidos de esta acción y que verán mediante este ejercicio fortalecidas su capacidades de trabajo interno e impacto del mismo.
- El tercero corresponde a la influencia para la promoción por parte de los afectados de

un problema pública y cuyo objetivo de intervención es el de aumentar el nivel de conciencia frente a las capacidades para hacer realidad la alternativa de solución a su problemática. En este caso los problemas son identificados por la misma comunidad, dando un continuo aprendizaje sobre las ventajas de participar y logran acompañamientos externos con capacidad de influencia. Este enfoque bien podrá denominarse construcción de ciudadanía.

HITOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL DE CÚCUTA

En la actualidad la ciudad de Cúcuta ya sea por iniciativa de actores sociales, institucionales propios u orientaciones departamentales y nacionales cuenta con una proliferación de procesos e instrumentos de planificación y planeación que no necesariamente responden a una lógica de articulación, no necesariamente cuenta con dolientes en su mayoría no necesariamente cuenta con financiación por lo que a pesar de ser orientaciones de política pública no se traduce en tal.

Tomando como referencia el Plan de Desarrollo Territorial como el instrumento de planificación base del municipio se debe aclarar que de acuerdo con la Ley 152 de 1994 y las orientaciones DNP, este deberá responder básicamente a la siguiente estructura.

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Ley 152 de 1994	
Parte general estratégica	Misión
	Visión
	Objetivos de desarrollo
	Valores
	Principios
Parte general programática	Insumos para la estructuración
	Diagnostico sectorial
	Pilares de desarrollo
	Sectores y programas de inversión
Parte financiera	Estrategias – proyectos, metas y sistema de seguimiento y evaluación
	Estrategias de financiación
	Fuentes de financiación
	Plan de financiación

Fuente: Construcción propia.

4 Un estudio exhaustivo sobre el sistema de fuentes del derecho en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, puede consultarse en (Yañez Meza & Yañez Meza, 2012).

5 En relación al sistema jurídico colombiano, ordenamiento legal y orden jurídico prevalente puede consultarse: (Santos Ibarra, 2013).

En este mismo sentido desde el proceso planificador, se considerara que la construcción de una visión de largo plazo como se planteó en el punto anterior corresponde a 20 años que viene a ser el tiempo en que se construye y consolida el modelo de desarrollo definido en una visión común de desarrollo.

El contraste tras la revisión de los seis planes de desarrollo de los seis últimos hitos de planeación en el contexto municipal de Cúcuta sobre el proceso planificador y la participación encuentra dos características esenciales: En cuanto a planeación ha correspondido a un tiempo de discontinuidad. En cuanto a participación ha correspondido a un periodo que podrá denominarse como de uso funcional.

- *Uso funcional de la participación en los procesos de planificación municipal.*

Durante este mismo tiempo se ha venido configurando una actitud de desaprovechamiento de la participación. Se entenderá como “uso funcional de la participación” al cumplimiento en la forma, al cumplimiento del requisito legal de un supuesto proceso de consulta y diálogo con la comunidad en la construcción de las bases y lineamientos del Plan.

Este fenómeno permite definir varios escenarios que definen con claridad esta característica que podrán ser detalladas en otra publicación consecuente.

Escenario 1. De falsas expectativas ha vivido la comunidad.

Escenario 2. Llevando listados de mercado a la reunión.

Escenario 3. La agenda ya está concebida.

Escenario 4. Esto es para la validación social.

Escenario 5. Lleven el comité de aplausos.

APROXIMACIÓN A LAS PERCEPCIONES DE LOS ACTORES SOCIALES DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS DE CÚCUTA

A partir del ejercicio de entrevista estructurada a representantes organizacionales Cúcuta en el marco del proyecto “Esquema metodológico

para la incidencia en política pública de actores sociales” se evidencia que:

- *Pobre capacidad organizacional movilizadora*

De acuerdo con la discusión con los líderes sociales entrevistados, la movilización social no se orienta desde la organización sino desde la reacción de iniciativas individualistas.

Es reiterativo lo que vendría a ser un llamado a la actuación desde lo que se debe constituir en el nuevo esquema organizativo. Frente a la primera pregunta a propósito del objetivo del proceso social de participación, se encontró una reiteración sobre lo que se denomina en el análisis la ausencia de capacidad organizativa. Entre los integrantes existen diversas posturas e imaginarios sobre el objetivo, propósito y alcance de la organización y de allí la traducción en acciones, movilizaciones y soporte organizativo orgánico en crisis.

Para ello los actores sociales y sus organizaciones deberán orientarse por esquemas orgánicos administrativos novedosos. Así en la conversación y desarrollo de las entrevistas emerge la opción de trabajo que se oriente por dos principios esenciales; inicialmente el *trabajo en equipo* que significa la articulación y el *trabajo sistémico* que significa de forma integral.

- *Los avances se logran por rutas alternas no legales.*

Los entrevistados cuyos procesos han logrado alguna respuesta a sus planteamientos, coinciden en que tal respuesta no se logra como resultado de una negociación directa entre proceso organizacional y autoridades, este es dado por acuerdos de naturaleza no formales. Se ubican dentro de la agenda si tienen una relación directa con el cumplimiento de preacuerdos de orden político – electoral de parte de la autoridad responsable de la decisión.

En este caso se presenta una serie de prácticas ilegítimas e ilegales que han sido socialmente aceptados. Aparecen reiterativamente las expresiones “pagar favores políticos”.

Ello indica una suerte de informalidad en la relación con el Estado municipal donde el antivallor de la medicación orienta el reconocimiento del poder. Hay antivallores vistos positivamente en la cultura y cultura política colombiana.

Se responde por parte del Estado en tanto presente: a) El cumplimiento de un acuerdo electoral con un líder político – electoral. b) La ejecución de iniciativas para responder a peticiones sociales de procesos participativos representa una oportunidad de negocio (captura porcentual del presupuesto público). c) Logra un impacto mediático ya sea con el ánimo de reducir la bulla que están generado medios de comunicación o por cumplir con propósitos de posicionamiento mediático.

- *La institucionalidad es el principal socio de los procesos sociales de participación.*

Se encuentra por parte de los entrevistados el reconocimiento de la institucionalidad como su interlocutor válido y natural para la gestión de sus problemáticas públicas que indicarían la estructuración de políticas públicas.

En este aspecto aparece reiterativamente la categoría de análisis “voluntad política” como la precondition para la respuesta del Estado. Sin embargo al buscar la incidencia en la agenda gubernamental significa el aterrizaje de la política pública de Estado a gobierno y especialmente a gobierno municipal.

Por lo anterior se requiere una disposición amplia de diálogo y concertación continua institucionalidad (autoridad) y proceso participativo (comunidad organizada).

Se dirige entonces la discusión hacia propuestas para el logro de reorientar o quebrar la voluntad política de la autoridad tomadora de decisión.

- *Impactos limitados. Se trabaja sobre la agenda ya definida.*

La capacidad de incidencia se ve reducir o prácticamente inexistente. Esto evita mayor impacto o lo que el análisis denomina impacto limitados

si se tiene en cuenta que como indican los entrevistados, la agenda de gestión de lo público esta preconcebida.

- *Construcción de acciones de movilización social para la movilización y la incidencia en la gestión de lo público.*

Una vez consolidada la descripción sobre cómo se imaginan y requieren acciones para la movilización social con capacidad de incidencia en la gestión de lo público, se plantean por percepción al menos cinco que se construyen desde la expresión “el

- *La creatividad progresista*
- *Unión creativa*
- *Cultura del diálogo*
- *Pensamiento constructivo*
- *Aprender desaprendiendo*
- *Coherencia organizacional*
- *Planeación prospectiva*
- *Un nuevo liderazgo para la incidencia en política pública.*

Se construye de la discusión con líderes sociales lo que podría denominarse el decálogo del liderazgo socio organizacional para el control y la incidencia en la gestión pública.

Este decálogo estaría compuesto por los siguientes principios que deberán traducirse desde la nueva gestión organizacional en actitudes para la movilización social.

- *Imaginación*
- *Pensar diferente*
- *Cambio*
- *Pertinencia*
- *Creatividad*
- *Coherencia*
- *Autocrítico*
- *Políticas públicas*
- *Capacidades*
- *Tolerancia*

DISCUSIÓN

Se trata de la aplicación de lo que se viene conociendo como la actitud institucional de subvaloración de la participación. (Torres, 2015)

que indica textualmente: “...se deriva otra gravísima actitud institucional de los tomadores de decisión en relación con la respuesta a un problema público. La ausencia de la participación y el poco o nulo valor que este le da la voz pública representada en procesos, movilizaciones, escenarios de participación y generadores de opinión entre otros”

Esta actitud estudiando y teorizada antes plantea que el tomador de decisión evalúa que aquel líder representante de proceso social por lo cual estaría legitimado y que hace solicitud para una solución a un problema o propone una alternativa traspasa los límites del que considera su frontera de poder contra el que por actuar en ese sentido estaría atentando.

Sin embargo, para lograr legitimar y cumplir el requisito de participación se viene dando una práctica en la que el ejercicio participativo es direccionado orientándolo hacia la consecuencia de hechos políticos comunicativos, tal como se establece los escenarios que definen la característica de uso funcional de la participación en los procesos de planeación del municipio.

En consecuencia se propone el diagrama explicativo de la ciudadanía pasiva o ciudadanía sometida.

En el contexto municipal de Cúcuta se evidencia una denominada ciudadanía pasiva o sometida como fenómeno emergente por causa de las deficiencias estructurales presentes en la relación de incidencia en política pública por parte de procesos sociales de participación.

La ciudadanía en tanto ejercicio de derechos puede manifestarse en procesos organizativos para la movilización social (participación ciudadana) de problemas públicos que deberán quedar agendados en las decisiones gubernamentales.

La pasividad o sometimiento de la ciudadanía surge de la interrelación entre los derivados de las dos categorías esenciales de esta relación, como son 1) la reducida capacidad organizativa

para la movilización social de los procesos sociales de participación en el contexto de Cúcuta y 2) la baja apropiación del paradigma de las políticas públicas por parte de la institucionalidad y autoridades municipales para la gestión de lo público.

De la primera categoría se deriva que

De la segunda categoría se deriva que

CONCLUSIONES

Al analizar las causas estructurales que afectan la incidencia en política pública de los procesos sociales de participación abre la oportunidad para proponer mecanismos⁶ para el aumento de las capacidades para la movilización social y la incidencia en la toma de decisiones de la gestión de público en el marco de acciones de inversión y procedimientos de públicos desde la revisión de la propuesta de conceptualización de la ciudadanía pasiva o sometida.

Esta caracterización de la ciudadanía pasiva en tanto avance, abre un reto para una gestión pública municipal participativa que se alimente del proceso participativo.

De acuerdo con lo desarrollado y considerado tanto los hitos y explicaciones históricas⁷ del tipo de participación ciudadana en la planificación de lo público como las percepciones por categorías de los líderes sociales entrevistados se acuerda que existe una serie de deficiencias estructurales presentes y características de los procesos de participación ciudadana en Cúcuta para la incidencia en política pública.

Luego la percepción general que impidiera la incidencia en política pública es sobre la pobre capacidad organizativa que permita definición de objetivos claros de gestión, movilización e incidencia. No hay claridad sobre el que hacer de la organización y por lo tanto toda acción es en este caso improvisada y caótica, lo que impide impacto en el propósito real para llegar e incidir en la agenda gubernamental.

⁶ Un ejemplo claro sobre la validez de mecanismos de participación ciudadana puede consultarse en (Clavijo Cáceres, 2013).

⁷ Una aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia durante el siglo XX puede consultarse en (Arboleda Ramírez, 2014).

El resultado de la incidencia en política pública por movilización social genera acciones políticas, es decir, “acciones” que buscan poner en escenarios públicos problemáticas e intereses que son colectivos y afectan a varias personas. De esta manera las instancias de participación que hacen incidencia, están entonces haciendo política.

Sin embargo esta concepción de política viene entendiéndose como una serie de prácticas ilegítimas (corruptas) que se hacen en función de intereses selectivos, para efectos de la acción política de las políticas públicas y participación ciudadana corresponde al sentido acorde con su definición amplia, es decir, como “la actividad de la ciudadanía cuando interviene en asuntos públicos con su opinión, su voto o de cualquier otro modo.

REFERENCIAS

- Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri (comp.) (2007): La incidencia política de la sociedad civil. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Aguilar, Javier. “La teoría del corporativismo y la experiencia histórica de México”, en Aportes, Revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, números 3 y 4, septiembre- diciembre de 1996/ enero-abril de 1997
- Aguilar, Luis F. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. XII congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2007
- Aguilar, Luis F. GOBERNANZA: El Nuevo Proceso de Gobernar. Ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010
- Almond, Gabriel y Sydney, Verba (1970): La cultura cívica. Madrid, Fundación FOESA.
- Arboleda Ramírez, P. B. (Enero-Junio de 2014). Aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia durante el siglo XX. *Revista Academia & Derecho*, 5(8), 119-135.
- Bardach, Eugene (2001): Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- BECERRA POZOS, Laura, Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). México, 2006
- Bobbio, Norberto y N. Matteucci (1984): Diccionario de política. México, Siglo XXI.
- CANTO, Chac Manuel. Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. De la Maza G y R. Villar (coordinadores) Interamerican Foundation, www.participacionciudadana.cl. México, 2005
- Carrillo, Patricia, Mónica Tapia y Paola García (2005): El fortalecimiento institucional de OSCs en México. Debates, oferta y demanda. México, Alternativas y Capacidades.
- Clavijo Cáceres, D. G. (Julio-Diciembre de 2013). Validez del modelo actual de la revocatoria del mandato en Colombia. *Revista Academia & Derecho*, 4(7), 107-132.
- Constitución Política de Colombia. Gaceta constitucional 01 de julio de 1991.
- Dávila Stefan, David y Lila Caballero Sosa (2005): El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano. México, FUNDAR.
- ENRÍQUEZ Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos. Participación Ciudadana en San Salvador, Notas sobre una experiencia, 1997-2003

ESLAVA, Adolfo, *El Ciclo de las Políticas Públicas, Teorías del Desarrollo*, Medellín, Colombia, 2008

García García, Diva, ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas 19/08/2014 Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 13, No. 2, 473-489, julio-diciembre 2008

Girardo, Cristina (2007): *La profesionalización de las OSCs en México: actores y estrategias*. Toluca, El Colegio Mexiquense.

Gómez Cortés, Diana Marcela. “El municipio y la provincia en el nuevo ordenamiento territorial colombiano”. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá D.C, 2005

Gordon, Graham (2002): *Manual de defensoría. Bases para entender la defensoría*. Londres, Tearfund.

GUEVARA López, Elizabeth y Morales Sierra, Eduardo, *Gestión y Participación. Guía Técnica No 2*, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, AC. México, 2002 Manual para la impartición del Módulo 77

Hinestrosa Rey, Roberto, *Ensayos sobre políticas públicas*, varios autores, Universidad Externado de Colombia, 2007, Bogotá.

Jiménez Ramírez, M. C., & Arboleda Ramírez, P. B. (Enero-Junio de 2015). La cláusula democrática en la Constitución: una aproximación a su alcance. *Revista Academia & Derecho*, 6(10), (53-90).

LARREA Villacián, Cristina; *Retos para una Gestión Municipal Participativa*; ED. Enlace- IAP e

Lenis Castaño, John Fredy, *Pacto social y libertad en Thomas Hobbes Social Pact and Liberty in Thomas Hobbes* Universidad de Antioquia, Colombia, *Discusiones Filosóficas*. Año 11 N° 17, julio – diciembre, 2010. pp. 239 – 254.

Malo, Miguel Ángel, *individualismo metodológico y racionalidad: una extensión de la crítica de Piore*, Universidad de Salamanca Dept. Economía e Historia Económica – Facultad de Economía y Empresa Edificio FES – Campus Miguel de Unamuno.

Manual de apoyo para Participación Ciudadana e Incidencia en Política Pública Local desde el enfoque de Derechos Económicos Sociales. Ed. Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio de Montesinos”, AC. México, 2006

Manual de Participación e Incidencia para organizaciones de la sociedad civil, Programa de Fortalecimiento de las OSC, Foro del Sector Social, Federación de Asociaciones Civiles y Fundaciones,

Meny Ives, Thoenig Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. España, 1992.

Morin, Edgar, “El paradigma de la complejidad”, en: *Introducción al pensamiento complejo*, edición española a cargo de Marcelo Pakman, Barcelona.

Mouffe, Chantal, *Agonística: pensar el mundo políticamente*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014. 146 p. ISBN 978-987-719-022-9.

Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2003): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*: México. México, Universidad Veracruzana-Fondo de Cultura Económica.

Ordóñez-Matamoros, Gonzalo y otros autores, Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

Oxfam (1994): *Guide to Advocacy Planning*. Oxfam UK/Ire Campaign June 1995 – 2000. Oxford, Manuscrito

DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DE LOS PROCESOS SOCIALES DE PARTICIPACIÓN PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA. ANÁLISIS A PARTIR DEL CONTEXTO MUNICIPAL DE CÚCUTA

- Parsons, Wayne (2007): Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis. México, FLACSO.
- Podestá Arzubiaga, Juan Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional, última década N°15, CIDPA Viña del Mar, 2001, pp. 163-175.
- Porrúa Miguel Ángel, (1996b): Problemas públicos y agenda de gobierno. 2da. ed. México, Antologías de Políticas Públicas, vol. 3.
- Poulantzas, Nicos. La crisis del Estado, Barcelona, Península, 1977. The capitalist State: a reply to Miliband and Laclau. New Left Review.
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación DNP. “El Estado y su organización”. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DDTs. Bogotá D.C, 2004.
- Roth Deubel, André-Noel. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Salazar Vargas, Carlos. (1995a). Las políticas públicas. Serie Colección Profesores, 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, s.p.
- Sandoval Escudero. Carlos, CEPAL. Marco referencial de las metodologías de planificación regional y local
- SANDOVAL Terán, Areli, Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); Ed. DECA Equipo Pueblo y Secretaría de Desarrollo Social del GDF. México, 2007
- Santana, Pedro. Modernidad y Democracia. Publicado en: CÁRDENAS, Miguel Eduardo. Modernidad y sociedad política en Colombia. Bogotá, FESCOL, 1993.
- Santos Ibarra, J. P. (Enero-Junio de 2013). Sistema jurídico colombiano, ordenamiento legal y orden jurídico prevalente. *Revista Academia & Derecho*, 4(6), 155-172.
- Tapia Mónica, Campillo Beatriz, Cruickshank Susana, Morales Soria Giovanna, Manual de incidencia en políticas públicas, Alternativas y Capacidades A.C. Primera edición, 2010. ISBN: 978-607-95273-8-9
- Toro, José Bernardo y Martha C. Rodríguez, (2001): La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres Fabio, Apropiación del paradigma de las políticas públicas en la gestión pública territorial. *Revista Saber Ciencia y Libertad* 2015-2. ISSN 1794 – 7154. Volumen 10, No 2. Cartagena de Indias.
- Torres Fabio, ideas para la formulación de políticas públicas de desarrollo regional, Universidad Libre, 2011.
- Vargas, Alejo. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas Públicas. Bogotá: Almudena.
- Villaveces Niño, Juanita Acción colectiva y el proceso de la política pública *Revista Opera*, núm. 9, 2009, pp. 7-22 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia.
- Yañez Meza, D. A., & Yañez Meza, J. C. (Julio-Diciembre de 2012). Las fuentes del derecho en la constitución política de 1991: una teoría que plantea la existencia de dos jueces distintos. *Revista Academia & Derecho*, 3(5), 7-34.
- Yañez Meza, D. A. (2014). Las órdenes de la Corte Constitucional: su papel y límites en la formulación de políticas públicas. *Revista Estudios de Derecho*, 71 (157), 235-268.