

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

El proceso de participación ciudadana en la formulación de la política pública de Turismo de Bucaramanga en 2016: estudio de caso.

Felipe Andrés Botero Urquijo

Trabajo de Grado para Optar el título de Magíster en Gestión Políticas Públicas

Director

Gonzalo Alberto Patiño Benavides

PhD en Economía Institute Of National Economy

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía y Administración

Maestría en Gestión Políticas Públicas

Bucaramanga

2020

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Agradecimientos

A mi familia por su apoyo incondicional en el andar de la vida.

A Marilyn por ese impulso a tomar la decisión correcta al elegir un camino.

A Camila por su amor y compañía a lo largo de los años.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	9
1. Definición del problema.	16
1.1 Identificación del problema de investigación.	16
1.2 La pregunta de investigación	21
1.2 OBJETIVOS	24
1.2.1 Objetivo general:.....	24
1.2.2 Objetivos específicos:	24
2 Marco Teórico.....	24
2.1 Antecedentes y Justificación.....	24
2.2 La participación ciudadana.	29
2.3 Políticas Públicas.	38
3. Marco Metodológico.....	40
4. Análisis de la política pública nacional de participación ciudadana.....	49
4.1 Desde lo constitucional.	52
4.2 Desde la Corte Constitucional.....	57
4.3 Desde lo normativo	67
5. El proceso de la participación ciudadana en la política pública de turismo en el municipio de Bucaramanga.....	82
5.1 Mapeo de actores en el proceso del caso de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga.....	82
5.1.1 Los factores del contexto	84
5.1.2 Los actores.	93
6. discusión final.	107
6.1 Análisis del caso de estudio frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana.	107
7. conclusiones.....	113
Referencias Bibliográficas	116
Lista de Referencia.	120

Lista de Tablas.

Tabla 1. <i>Conceptos de participación ciudadana.</i>	30
Tabla 2. <i>Variables.</i>	47
Tabla 3 <i>Pasajeros por vía terrestre en 2016.</i>	91

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Resumen

Título: El proceso de participación ciudadana en la formulación de la política pública de Turismo de Bucaramanga en 2016: estudio de caso.

Autor: Felipe Andrés Botero *¹

Palabras Claves: Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Turismo, Estudio de Caso.

Descripción:

Esta investigación aplicada, pretende analizar como se dio el proceso participativo de la ciudadanía para la formulación de la política pública de Turismo en el municipio de Bucaramanga para el 2016, frente a los lineamientos nacionales de la política pública de participación ciudadana los cuales marcan el desarrollo de estos procesos. Paralelamente se pretende determinar si durante este proceso se pueden identificar los elementos que conforman la categoría de Ciudadanía Política planteada por Alicia Ziccardi. Para ello se utilizaron las metodologías del Mapeo de Actores y del Estudio de Caso que permiten el acercamiento a los actores y factores del contexto que se involucran en el proceso de participación para entender cómo se desarrollan estos elementos mediante el análisis y a la recolección de información proveniente de documentación original aportada por quien lidero el proceso, el rastreo y las entrevistas realizadas a los actores que allí confluyeron y el examen a los elementos que determina el contexto en el que se desarrollaron los espacios de formulación. Con este proceso se pudo identificar cual es la forma en la que se formulan políticas publicas a nivel local desde una perspectiva en donde la participación ciudadana debe ser un elemento transversal en todo el proceso para asegurar el éxito de dicha política publica y el cumplimiento de la jurisprudencia colombiana, para establecer opciones de mejora en procesos participativos similares tomando los elementos analizados y las falencias encontradas durante el desarrollo de la investigación.

¹ Trabajo de grado para optar por el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director Gonzalo Alberto Patiño Benavides.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Abstrac

Title: The process of citizen participation in the formulation of Bucaramanga Tourism public policy in 2016: case study.

Author: Felipe Andrés Botero*²

Key Words: Citizen Participation, Public Politics, Tourism, Case Study

Description:

This research in application, pretends to analyze how was the participative process of the citizens for the formulation of the public politics of tourism in the town of Bucaramanga during 2016. Comparing it to the national guidelines of the public politics of citizen participation which follow the development of these process. At the same time it pretends to determine if during this process can be identified the elements which form the category of politic citizenship proposed by Alicia Ziccardi. For this, the Actors Mapping and Case Study methodologies were used, it allows to approach to the actors and factors of the context that were involved during the participation process to understand how these elements perform through the analysis and collection of information from the original documentation provided by the person who guided the process, the tracking and the interviews made to the actors who converged there and the exam of the elements who determine the context in which the formulation spaces were developed. With this process was identified which is the form in which the public politics are form to a local level from a perspective in where the citizens participation should be a transversal element in all the process to ensure the success of this public politics and the fulfilment of the colombian jurisprudence, to stablish improvement options into similar participatory process, considering the analized elements and the deficiencies found during the development of this investigation.

² Degree work to opt for the Master's degree in Management and Public Policies. Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Manager Gonzalo Alberto Patiño Benavides.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Introducción

En la actual concepción de los Estados modernos, preocupados por construir bases sólidas en procesos democráticos, las políticas públicas que materializan la intervención de la estructura estatal deben establecerse mediante el correcto diálogo entre las instituciones y los ciudadanos. Para que este diálogo pueda ser de beneficio para la gestión pública, es necesario establecer los lineamientos y las formas en las que los ciudadanos pueden participar de las decisiones del gobierno. No basta con diseñar procesos de consulta o aprobación de intervenciones gubernamentales, sino que la gestión pública democrática busca empoderar al ciudadano para que sus demandas, intereses y propuestas sean tenidas en cuenta por los tomadores de decisión.

La participación tiene diferentes propósitos en el marco de la democracia, según lo señala Sánchez (2009) “Más aún que en un proceso democratizador, la participación ciudadana es indispensable en la recuperación de los derechos ciudadanos y en el posicionamiento de éstos, los ciudadanos, frente al Estado.” (p. 86) Es entonces entendido que la participación de los ciudadanos en la esfera de las acciones del Estado, no sólo tiene una finalidad de control político sobre los gastos o de consulta para la toma de decisiones. Por el contrario, son escenarios en donde los ciudadanos pueden intervenir directamente en las decisiones adoptadas en el seno del Estado, haciéndolo más eficiente y democrático por medio de la exigencia de sus derechos mediante organizaciones sociales, movimientos políticos y procesos de incidencia en la opinión pública.

La participación permite ejercer correctamente la ciudadanía como derecho fundamental en la democracia, pero esta tiene diferentes dimensiones; según Ziccardi (2009) existen tres dimensiones para abordar la ciudadanía: *Ciudadanía Civil*, asociada a los derechos individuales; *Ciudadanía Política*, la cual se sustenta en las bases de la democracia entregándole poderes políticos a las personas, y *Ciudadanía Social*, la cual se refiere a las luchas por el reconocimiento

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

de derechos frente al Estado que se concibe como garante de los mismos. Todas estas visiones coinciden en que el ejercicio de participación es fundamental para su desarrollo, que existen múltiples actores y factores que inciden en los procesos de toma de decisión al interior del Estado. Para lo pertinente al desarrollo de esta investigación, tomaremos como referente la dimensión denominada ciudadanía política para analizar si estas características se encuentran en el caso estudiado, permite que los ciudadanos asuman una participación directa en las decisiones de los gobiernos, que se materializan en las políticas públicas. Es esta dimensión la que define la entrega de poderes a los ciudadanos para legitimar el proceso democrático.

Desde el ámbito local, este proceso de participación ciudadana ha sido muy variado, dependiendo del contexto en el que se desarrolla, puesto que, han existido diferentes factores, sociales, políticos y también intervienen múltiples actores en la toma de decisiones. En algunos casos estos han desviado el propósito de la participación ciudadana, creando un escenario en el que no hay avances democráticos, limitándose a crear instancias sin desarrollar, y esto se convierte en un paso en falso para la institucionalidad debido lleva a detrimento el ideal de la democracia, pierde legitimidad la institucionalidad y se violan los derechos de los ciudadanos.

Es por esto por lo que se requiere que los ciudadanos a nivel local ejerzan un verdadero proceso de participación ciudadana dentro del Estado en el que se establezcan correctos modos de acción aplicados al contexto, identificando cuales son los lineamientos nacionales, las formas de articulación de los factores y actores que tienen influencia en el modo en el que se desarrollan las políticas públicas a nivel local.

Para esto es necesario establecer los medios institucionales y sociales que determinan las formas de la participación a las que pueden acceder los ciudadanos, por ello debemos entender que existen distintos tipos de participación con actores y propósitos muy variados. En lo referente a esta

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

investigación, nos centraremos en la idea de participación ciudadana, la cual se establece como un proceso que busca el bien común por medio de la unión de distintos actores que intervienen en la toma de decisión a nivel local. Entenderemos la participación ciudadana según la definición de Ziccardi:

“Se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores e y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.” (Ziccardi, 2004, p. 24)

Es entonces entendido que cuando los ciudadanos empoderados en su papel asumen el compromiso para elevar discusiones frente al Estado es allí en donde nace una verdadera participación ciudadana con objetivos democráticos. Los objetivos finales que tienen los actores para establecer estos procesos de participación ciudadana son variados, entre los que se incluye; 1) retomar la legitimidad en el Estado que por diferentes procesos se ha visto deteriorada, 2) que éste sea más eficiente en la solución de los problemas sociales 3) crear mecanismos eficientes de lucha contra la corrupción y 4) asegurar que las acciones realizadas por los tomadores de decisión sean construidas con base en la realidad de las personas.

Pero la participación ciudadana no sólo tiene estas funciones, puesto que los procesos en las esferas locales tienen objetivos no sólo de legitimación, sino que se convierten en un factor

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

fundamental en procesos en los que las personas adquieren distintos roles que sirven para establecer la idea que si no existe un proceso real de participación ciudadana, no sólo la idea de democracia estaría en detrimento, sino que además, se puede llegar a la ausencia de control político, el cual se entiende como la fiscalización del gasto público y la vigilancia sobre los individuos que ejercen los puestos del Estado para evitar prácticas de corrupción que lleven a la configuración de unas elites que se afiancen en el poder político y configuren un Estado corrupto que no permita la superación de los distintos problemas sociales de fondo que tiene el país y que por medio del uso de la fuerza en el marco de conflicto armado se esté excluyendo a parte de la población de los procesos de gobernabilidad democrática.

Por este motivo en el marco de la formación de gestores de políticas públicas en la maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Industrial de Santander, nace la necesidad de aportar al desarrollo académico de los análisis críticos sobre los modos de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas del país a nivel local. En la participación ciudadana es donde se encuentra el eje fundamental de todo sistema que facilite la democracia, con base en el empoderamiento de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado, asegurando así el progreso y el bienestar de la mayoría de la población.

Los Estados latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX vivieron profundos cambios en su organización política, social y económica; las crisis económicas, las dictaduras, los grupos al margen de la ley, la entrada a la globalización y los nuevos paradigmas económicos del neo liberalismo entre muchos fenómenos más, han calado en la forma en la cual funciona el Estado y cómo las personas pueden hacer parte del mismo a través de los procesos de participación ciudadana.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Colombia no es ajeno a este proceso, desde la década de los 80`s, surgió gran interés por la construcción de metodologías, modelos, teorías, leyes e instituciones que aporten a la construcción de un Estado democrático. Por este motivo, como lo señala Hurtado (2016), desde las últimas dos décadas del siglo XX, y de manera más incisiva desde la Constitución de 1991, la participación de los ciudadanos está en el centro de todo el desarrollo jurídico e institucional del Estado, debido a que en el marco de esta carta magna Colombia se estableció como un Estado Social de Derecho con un modelo democrático y participativo. Para cumplir este objetivo, la institucionalidad ha chocado con problemas de múltiples dimensiones al momento de gobernar, puesto que en Colombia las condiciones económicas, educativas, sociales y de seguridad han dificultado la articulación entre el Estado y la sociedad (Badillo, 2014).

En el estudio realizado por la Misión de Observación Electoral (2012) titulado *Participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones*, se establece que desde la Constitución de 1991 se han creado más de 200 mecanismos de participación ciudadana, de los cuales sólo nueve han prosperado de manera eficiente, haciendo difícil la consolidación de procesos en los que la ciudadanía empoderada asuma su papel en la función estatal, participando activamente en todos los ámbitos de gobernabilidad y gobernanza del país para consolidar la democracia.

Estudios como el realizado por Hurtado (2016) señalan que existen distintos aspectos que han influenciado de manera negativa el proceso de participación ciudadana: el desconocimiento de las normas, el excesivo control normativo sobre los mecanismos de participación, la ineficacia de la promoción en los mecanismos de participación para el ciudadano de a pie sin representación política, la falta de voluntad política de los tomadores de decisión y el atraso social, son algunos de los aspectos que han hecho que la participación en Colombia para las tomas de decisión sea aún precaria, como ejercicio de la ciudadanía. El autor además señala que, aunque existen distintos

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

avances como la Ley 1757 de 2015, éstos aún no superan las distintas barreras que existen en la sociedad para el fortalecimiento de los procesos de diálogo entre los gobiernos locales y la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas;

“la creación de una cultura para la participación ciudadana, debe ser una apuesta prioritaria de los gobiernos territoriales y nacional, no servirán de nada las modificaciones normativas, si los gobiernos no facilitan los escenarios para que los ciudadanos puedan intervenir, y si estos últimos, no se apropian de los mecanismos de participación y de los espacios para ejercer el control” (Hurtado, 2016, p. 73)

Si no existen las condiciones sociales, institucionales, políticas y la voluntad de todos los actores que inciden en este proceso, no se puede concretar un verdadero espacio de participación ciudadana. Estas problemáticas se pueden rastrear desde el ámbito local por medio de trabajos académicos que analicen el contexto en el que se desarrollan estos espacios de participación para la formulación de las políticas públicas.

El conflicto armado que se ha vivido en el país desde la década de los años 60`s a causa del surgimiento de grupos guerrilleros, la penetración del narcotráfico, las estructuras paramilitares y el continuo apartamiento de los líderes sociales del escenario político por el uso de la fuerza, son elementos que no han permitido que la participación en el país se desarrolle desde los ámbitos locales, haciendo que sus esfuerzos sean nulos, puesto que cuando existe una situación de conflicto tan fuerte como la del país, estos procesos participativos son incipientes e ineficaces.

Esta investigación toma como objeto de estudio el caso del proceso de participación ciudadana en la formulación de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga aprobada por el Concejo Municipal en 2016. Como objetivo general se busca contrastar los lineamientos establecidos por el gobierno nacional en la política pública nacional de participación ciudadana,

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

que se encuentra en múltiples escenarios del Estado, con las formas de participación desarrolladas en el ámbito local para la formulación de esta política en concreto, con el fin de establecer la coherencia entre el ideal a nivel nacional y el caso específico estudiado. Para ello se examinan los modos de articulación entre la ciudadanía, los actores involucrados, los factores del contexto y los mecanismos políticos que se dieron en este proceso que permite establecer un análisis concreto sobre cómo se vive la experiencia participativa en las indoles locales para formular políticas públicas.

Para el desarrollo de esta investigación aplicada, se pretende en primer lugar, examinar los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana que determinan la interacción de los ciudadanos con el gobierno local para el diseño de las políticas públicas. Esto permite un acercamiento a la idea de participación concebida desde el nivel nacional de gobierno, sobre los elementos básicos que se deben establecer entre el Estado y la sociedad, con el fin de habilitar mecanismos que favorezcan la construcción de escenarios participativos y democráticos. Este elemento se desarrollará desde una visión descriptiva de todos los esfuerzos que se han realizado a partir de la Constitución Política de 1991 para construir dicha política pública que en la actualidad no se cuenta con un documento que la establezca concretamente y sus componentes están dispersos.

En segundo lugar, se buscará identificar los factores del contexto y hacer un mapeo de los actores que intervinieron en la formulación de la política pública de turismo en Bucaramanga, con esto se pretende, bajo la metodología del Mapeo de Actores (MA), establecer como los distintos actores que tuvieron incidencia en la participación del caso estudiado, se articulan con base en su contexto para el diseño de las políticas públicas a nivel local. Se pretende con este elemento desarrollar un análisis de cuáles fueron las motivaciones de los actores y como se desarrolló el

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

proceso desde una visión amplia que permita entender como fue la dinámica y facilite la comprensión del proceso frente a lo esperado en el primer elemento.

En tercer lugar, se pretende determinar si la forma de participación ciudadana en la formulación de la política pública de turismo de Bucaramanga, respondió con coherencia a lo plasmado en los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana. Con estos componentes, se pretende crear un análisis que ayude a la comprensión de la forma en la que se articularon actores, factores, lineamientos y formas de participación en el diseño de las políticas públicas a nivel local. Esto nos permite identificar oportunidades de mejora, diseño de estrategias y creación de un acumulado académico que permita a futuras experiencias similares en el país, tener un marco de referencia sobre estos procesos y se rescate lo positivo del mismo para que se mejore el proceso de la participación ciudadana.

Con el desarrollo de estos elementos, se pretende dar por cumplido el objetivo de esta investigación y poder desarrollar análisis críticos que, basados en marcos teóricos y metodológicos reconocidos, proporcionen una nueva visión de un proceso tan importante como lo es la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales a la luz de los lineamientos nacionales para estos procesos y como es su impacto en la realidad de los actores.

1. Definición del problema.

1.1 Identificación del problema de investigación.

Colombia es un país en donde existen múltiples problemas que afectan a la población: la violencia de diferentes índoles, el conflicto armado que ha dejado más de 7.2 millones de desplazados según el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados y del Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), la desigualdad social ubicada

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

según el DANE en 0.52 puntos, el narcotráfico con más de 146 mil hectáreas de coca sembradas según el Observatorio de Drogas de Colombia, la corrupción que para el 2016 su índice se ubicaba en 37 puntos según la Organización para la Transparencia Internacional, el desempleo cuya tasa alcanzo el 9.2% según el DANE en 2016 y la falta de garantías políticas, son algunos de los factores que más aquejan a la población del país.

Según un estudio realizado en todos los países de Latinoamérica, en Colombia uno de los elementos que más genera desconfianza en los ciudadanos es que hay sectores de la sociedad a los cuales sí se les da participación en la toma de decisiones mientras se está excluyendo a otros “(...) las decisiones gubernamentales en Colombia son tomadas por el presidente de la República, los Partidos políticos, los legisladores y los empresarios, con una evidente marginalidad de la rama judicial y los sectores populares” (Guzmán & Sáenz, 2010, p. 111). Este fenómeno ha hecho que los ciudadanos tomen distancia voluntaria o simplemente por exclusión de los procesos de participación del país, debilitando la idea de la democracia nacional y llevando a detrimento los principios fundamentales con los que fue establecido el país desde 1991.

Uno de los factores que puede ser consecuencia de esta exclusión es el desentendimiento de los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas debido la falta información y educación en el tema. Cuando estos elementos de exclusión se encuentran activos o la ciudadanía no tiene los criterios mínimos necesarios, se puede entender por qué el diseño de las políticas públicas no atiende las verdaderas necesidades de la población. Cuando los ciudadanos no se empoderan de su papel dentro de la democracia, las personas que están en los cargos de poder gubernamental en muchos casos, suelen establecer dimensiones erradas de los problemas de la sociedad y las soluciones del accionar institucional no suelen ser satisfactorias para la población teniendo

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

perversos efectos sobre la sociedad que van desde la corrupción hasta la pérdida de legitimidad del Estado (Villareal, 2009).

Velásquez (2010) señala que existen 5 aspectos fundamentales para darle validez a los procesos participativos en la planeación del accionar político, los cuales deben ser tenidos en cuenta para mejorar la planeación y gestión estatal, el autor señala que estos son; 1) la información normativa, la cual debe darse a la comunidad para suplir los grandes déficit de conocimiento sobre las normas y formas de participación que poseen los líderes comunales y las personas en general; 2) la fundamentación política, la cual es importante para que los actores comprendan el alto valor colectivo que tiene su papel para la sociedad; 3) la planeación y presupuestación, ya que este aspecto requiere habilidades técnicas, políticas y capacidad económica que en muchos casos los líderes no cuentan con ellas, se evidencia que por ello terminan apartándose del proceso participativo en estos espacios el Estado debe proveerlas; 4) la herramientas técnicas para la gestión y el desarrollo, como este es un aspecto nuevo en los procesos de participación ciudadana, la población lo ha dejado de lado, impidiendo que se incorporen aportes académicos, como metodologías o teorías, para solidificar los procesos de participación ciudadana; 5) el seguimiento y evaluación, el cual no se ha llevado hasta la comunidad, puesto que esta carece en su mayoría de la formación e información para ejecutar análisis de impacto lo que genera que su papel se quede únicamente en lo consultivo a nivel de satisfacción para la evaluación por parte de los mismos agentes estatales que normalmente abarca sólo la modificación de los indicadores lo cual deja de lado importantes aspectos del impacto de una política pública. Pero estos aspectos fundamentales, son de difícil ejecución en nuestra realidad nacional, puesto que requiere no sólo un despliegue institucional del Estado y un fuerte financiamiento, sino que, además, necesita un cambio cultural

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

en la población que debe entender el valor de lo público y las ventajas de la participación ciudadana.

Aunque en Colombia existe un despliegue constitucional y normativo que sustenta la participación ciudadana como eje fundamental de la gestión pública, en el marco de un Estado Social de Derecho, en la práctica nuestra tradición política ha dejado de lado a los ciudadanos al momento de diseñar las políticas públicas; lo que dificulta y disminuye la calidad de la acción estatal y refleja un aumento de los problemas sociales y focos de corrupción (Arroyave 2012). Por este motivo es necesario realizar múltiples análisis desde lo local de la forma en la que se está llevando el proceso de la participación ciudadana, analizando los actores y factores de influencia, para el diseño de las políticas públicas locales y si responden al marco de los lineamientos propuestos en la política pública nacional de participación ciudadana.

Existen otros estudios que resaltan los problemas que ha enfrentado la participación ciudadana en Colombia. García (2009) señala que en el país existe un pensamiento general en toda la sociedad en donde no se acatan las normas incumpliendo lo pactado entre los agentes sociales y estatales. Esto ha generado que, tanto el Estado como la sociedad incumplan con las leyes que determinan la participación ciudadana creando escenarios de difícil gobernabilidad. Este es un aspecto muy importante pues el proceso que se llevó con la reglamentación de la participación ciudadana luego de la Constitución de 1991 generó gran cantidad de normas, leyes e instancias para garantizarla, aunque esto a su vez se convirtió en un problema para su finalidad, debido a que la forma en la que se generaron estos espacios llevó a generar el efecto contrario como lo señala Hurtado (2016)

“La avalancha legal fue, paradójicamente, el primer gran obstáculo de la participación. Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar,

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos les cortaron las alas a muchos de ellos, dejando la intervención de los ciudadanos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y la gestión del desarrollo” (p. 67).

Estos señalamientos establecen, que el proceso de la participación ciudadana en Colombia no está siendo eficiente, desaprovechando no sólo las líneas normativas y las facultades de los actores políticos, sino que ha creado un panorama en donde la democracia no se fortalece por múltiples razones de fondo cuyos principales aspectos se enmarcan en la misma configuración del Estado y las normas que rigen al país.

Teniendo como base que existen múltiples problemas a nivel nacional con la participación ciudadana, incluyendo los problemas generados desde la misma institucionalidad, se puede decir que en Colombia aún no existen procesos fuertes, consolidados y eficientes que permitan verdaderos escenarios de gobernanza democrática dejando la construcción de institucionalidad, programas, leyes y políticas públicas en manos de las elites políticas corruptas o funcionarios públicos no capacitados sin aportes de los ciudadanos.

Sumados a esta problemática, se puede visibilizar que, aunque existen distintos trabajos académicos que centran su atención tanto en la organización de teorías, normas, lineamientos, estrategias, metodologías y procesos prácticos de participación ciudadana en la toma de decisiones estatales, existe una carencia de la academia al análisis de como estos avances se están llevando en la realidad para la construcción de políticas públicas en los ámbitos locales. Esto ha generado que se cuenten con análisis de procesos de participación sobre la ejecución de proyectos o normas, evaluaciones de programas, jornadas consultivas o de socialización, recolección de información y

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

otros elementos superficiales, pero no se cuentan con una producción historiográfica sólida sobre cómo se comportan los actores y factores en determinados momentos de los procesos de gestión estatal a nivel local y como ellos se relacionan frente a los lineamientos nacionales al momento de establecer procesos de participación en lo local y específicamente en la creación de políticas públicas.

Por ello se hace necesario una profunda revisión, que permita establecer cuáles son los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana y cómo se realiza el proceso de aplicación de estos en los ámbitos locales, teniendo en cuenta que dicho proceso se ve influenciado por múltiples actores y factores que determinan la forma en la que se aplican o no estos lineamientos en los procesos participativos en el diseño de las políticas públicas locales.

1.2 La pregunta de investigación

Motivados por la necesidad de generar un conocimiento más cercano a la realidad de los procesos de participación ciudadana que permita determinar si estos están siendo positivos para la sociedad y como por medio de la correcta aplicación de los lineamientos nacionales se podría mejorar en la gestión estatal local, se pretende analizar, desde un caso específico como lo es el de Bucaramanga, la forma en la que se llevó a cabo el proceso de la participación ciudadana en la formulación de la política pública de Turismo.

Como eje fundamental de esta investigación se plantea el siguiente problema: ¿Cómo fue el proceso de participación ciudadana que se registró en la formulación de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga y su coherencia frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana? Para responder a este problema se pretende

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

establecer una metodología de estudio de caso que use herramientas del análisis descriptivo para analizar cómo está configurada la política pública nacional de participación ciudadana y a través de un mapeo de actores, identificar cuáles son los factores y actores que influyeron en el proceso de participación dado en la formulación de la política pública a nivel local y la coherencia de este caso con los lineamientos de la política pública de participación ciudadana nacional que se debió implementar para la formulación de la política pública de Turismo del municipio de Bucaramanga.

La política pública de turismo del municipio de Bucaramanga fue establecida en el año 2016 y responde a la necesidad de crear los lineamientos y mecanismos que desde el gobierno local se deben poner en marcha para consolidar el turismo en la ciudad. Según lo señala Hernández (2017) “Actualmente Bucaramanga y su área metropolitana cuenta con más de 800 empresas dedicadas a actividades relacionadas con el sector turismo al incremento del 9% registrado en la ocupación hotelera en 2016” (p. 18) Este panorama demuestra que existe un gran potencial para la explotación del sector turismo en Bucaramanga no solo porque en ella se concentra el poder político, económico y empresarial del departamento por ser su capital, sino porque la ciudad se ha convertido en un foco de inversión y ofertas de educación.

Considerando estos elementos potenciales, se evidencia que Bucaramanga se encuentra en un nivel bajo de afluencia turística debido a que está posicionada en el puesto 11 del ranking según nacional según Confecamaras, esto puede ser consecuencia de la falta de una planeación gubernamental por medio de una política pública que aporte al mejoramiento del sector, esto sumado a que en el contexto nacional Santander es considerado uno de los destinos turísticos más importantes del país, debido a que cuenta con el 50% del total nacional de los atractivos turísticos (Plan de desarrollo Gobernación 2016-2019) por lo que Bucaramanga debería encontrarse en un

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

puesto más alto, puesto tiene los elementos naturales para ello y al ser la capital del departamento debería beneficiarse de sus atractivos para mejorar el turismo local. Esta situación obligó a que, desde la capital del departamento, que es donde se concentra la mayor cantidad de empresas, hoteles, industria, centros educativos, transporte y comercio, se concreten acciones políticas y se diseñe un panorama a futuro que ayude a mejorar la forma en la que se desarrolla el turismo en la ciudad estando capacitada frente a los distintos retos que se le imponen a nivel regional y la conviertan en un referente nacional.

Por ello, la política pública que regula el sector turístico de la ciudad era una necesidad y una deuda con el sector que, si bien tiene un potencial inmenso debido a las características de la región y los centros desarrollados en el área metropolitana, estos no se estaban desarrollando de igual manera que el contexto regional y nacional dejando a Bucaramanga en un lento proceso de mejoramiento del turismo.

Para lograr la consolidación de este proceso, el gobierno local debió tener un acercamiento a la comunidad y todos los actores que tienen influencia, para que, basados en un ejercicio real de participación, se permitieran establecer los principios más benéficos para la política pública con base en la realidad de las personas, sin descontextualizar los factores de diversos tipos que tienen injerencia en el desarrollo de la formulación de la política pública.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

1.2 OBJETIVOS

Para el desarrollo del problema planteado se han diseñado objetivos que permitan un abordaje analítico y teórico de la participación ciudadana en los ámbitos locales.

1.2.1 Objetivo general:

Examinar el proceso de participación ciudadana que se dio en la formulación de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga y su coherencia frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana.

1.2.2 Objetivos específicos:

Examinar los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana para la formulación de las políticas públicas a nivel local.

Identificar los factores del contexto y hacer un mapeo de los actores que intervinieron en formulación de la política pública de turismo en el municipio de Bucaramanga en 2016.

Contrastar el proceso de participación ciudadana en la formulación de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana para determinar logros y flaquezas.

2 Marco Teórico.

2.1 Antecedentes y Justificación

Esta investigación pretende examinar la forma en que influyen distintos factores y actores en la aplicación de los lineamientos de la política pública de participación ciudadana, enmarcada en la

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Constitución de 1991, que establece la participación ciudadana como un pilar fundamental en el proceso de la gestión pública descrita en el Artículo 270 y ratificada en la Ley Estatutaria de participación ciudadana 1757 de 2015. Este marco normativo establece que toda la gestión pública debe tener como raíz las necesidades de los ciudadanos para la construcción de procesos de gobernabilidad y gobernanza democrática, logrando un Estado eficaz en las mejoras a la vida de las personas. Por esto los gobiernos locales deben volcarse a los procesos de participación a través de los mecanismos institucionales que fortalecen este proceso, con el objetivo de edificar una verdadera democracia local.

En el país existen varios estudios sobre los procesos democráticos y de participación ciudadana, como los textos de Hurtado (2016) en donde se evalúa el proceso de la evolución de la participación ciudadana como un derecho; la investigación de Múnera (1993 & 2014) que realiza un estado del arte sobre las múltiples investigaciones más concluyentes en los diferentes ámbitos de la participación ciudadana, el libro de Velásquez & Gonzales (2003) en donde se analiza qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia y las dificultades que esta ha tenido para su correcto funcionamiento; la investigación de Echeverry (2010) que consiste en analizar el concepto mismo de democracia participativa y las principales características de los mecanismos previstos en la Constitución de 1991 y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 134 de 1994; los trabajos realizados por Fals-Borda (1986 & 1989) que examinan los diversos movimientos sociales que surgieron con el fin de aumentar la participación y su influencia en la Constitución de 1991; el texto de Restrepo (1995) que aborda el proceso de participación ciudadana dentro de la imposición de los nuevos paradigmas del mundo capitalista y la modernización; los ensayos de Uribe (1997) que hacen un análisis valorativo para entender el fenómeno de la participación ciudadana en Colombia y algunos estudios de caso como los de Botero (1994) quien realiza un

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

análisis de la participación ciudadana en los procesos de gobernabilidad de la alcaldía local de la candelaria en Bogotá. Estos son sólo algunos de los textos que se consideran más importantes para el desarrollo de la historiografía de la participación ciudadana los que permiten analizar cómo ha evolucionado este fenómeno en el país desde distintas visiones, hasta consolidar el panorama actual en donde se pretende establecer esta investigación.

Se deben realizar nuevos estudios que nutran el proceso de análisis de cómo la política pública nacional de participación ciudadana se está articulando actualmente y llevando a la realidad en los municipios del país mediante acciones gubernamentales y leyes como la 1757 de 2015, que enmarcan los objetivos nacionales en la materia y cuyo objetivo principal 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” (Ley Estatutaria 1757 de 2015, Artículo 1). Se consideran pertinentes estas investigaciones puesto que, si este principio sigue siendo ignorando en las esferas locales, continuaremos en un Estado corrupto e ineficiente que no diseña las políticas públicas con enfoques realistas que ayuden al ciudadano de a pie a mejorar su calidad de vida y acercar su relación con la institucionalidad estatal.

El Análisis sobre las formas de participación ciudadana en la formulación de la política pública de turismo en el municipio de Bucaramanga y el nivel de coherencia de esta participación frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana, es un aporte desde lo local a la construcción de un análisis crítico y global a los procesos de participación en la democracia y la aplicación de los lineamientos nacionales en los contextos locales. Las investigaciones que aporten a la construcción de una verdadera democracia a nivel nacional desde la gestión local, son fundamentales estos trabajos que aportan nuevos enfoques y reflejan el estado actual de la democracia.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Existen algunos intentos desde el gobierno nacional de crear un marco para la aplicación de los espacios de participación, entre los que se destacan la promoción de los espacios, las consultas populares, los concejos de veedurías y la puesta en marcha de la ley estatutaria 1757 de 2015, que con miras a superar las deficiencias en estos procesos que se están quedando solamente en la creación de leyes en el papel que no se aplican y espacios de debate a nivel nacional que terminan siendo ineficientes debido a que

“(…) la existencia de dichos espacios no garantiza *per sé* que la ciudadanía se interese por lo público, que tenga las condiciones para el ejercicio de su derecho a la participación y que exista apertura por parte de las autoridades locales a la intervención ciudadana” (Velásquez & González, 2010, p. 68).

Por esta razón es válido plantear este tipo de investigaciones que logren dar nuevas luces a la forma en la que se ponen en marcha los espacios, procesos, normas y diálogos entre el gobierno local y los ciudadanos para asegurar que las acciones gubernamentales sean construidas en el trabajo mancomunado de todos los actores sociales.

Se ha escogido para este análisis la política pública de turismo en la ciudad de Bucaramanga debido a que este aspecto representa procesos sociales y económicos muy importantes para la ciudad que deben construirse con base en la participación ciudadana de todos los actores sociales, que van desde el desarrollo económico del sector hotelero y de transporte, la creación de redes de comercio a mediana y gran escala y los espacios para el disfrute del tiempo libre de los residentes y viajeros. Tradicionalmente Santander ha sido uno de los destinos turísticos más importantes del país, según lo señalan estudios como el de (Hernández 2017) debido a que esta región del país ofrece múltiples espacios naturales y arquitectónicos como el cañón del Chicamocha, el municipio de Barichara, los deportes extremos o el Ecoparque Cerro el Santísimo que fomentan el continuo

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

ir y venir de viajeros nacionales e internacionales en busca de espacios de turismo de diferentes índoles, por lo que Bucaramanga al ser la capital del departamento y el centro de la llegada de viajeros por distintas vías, se convierte en un paso obligado de estos, que al encontrar la oferta turística en las provincias pero el centro económico y empresarial en la ciudad, optan en muchos casos por aprovechar la infraestructura hotelera de la capital y viajar solo para el disfrute de estos elementos a los municipios cercanos de la región.

Este panorama de la situación del turismo en el departamento de Santander y su capital, Bucaramanga, motivó a que los sectores políticos locales, tomaran como prioridad para sus agendas el factor del turismo, visibilizando las necesidades de la población frente a que no existía en la ciudad un referente de cuál era la posición del accionar del gobierno local frente a este aspecto que representa ingresos y un foco de desarrollo importante para la población.

Hernández (2017) señala que el potencial turístico de la ciudad se está rezagando, se necesitan acciones más sólidas por parte de los empresario; como la promoción y ampliación de sus redes de comercio nacional e internacional, los sectores comerciantes; que ofrezcan una mayor variedad de los bienes y servicios que ofertan para hacer más atractiva la llegada de turistas, los sectores sociales; que establezcan una cultura de participación en los procesos del turismo cambiando la imagen que se proyecta de la ciudad y el gobierno local; el cual debe solidificar la unión con los demás actores sociales para fundamentar procesos en donde toda la comunidad participe en la creación de redes que permitan implementar acciones más concretas para el desarrollo de este aspecto tan importante para la economía de la ciudad.

Es la academia quien recibe el llamado a la responsabilidad de estudiar estos fenómenos, son los nuevos investigadores quienes aportan con análisis al mejoramiento de las políticas públicas para que respondan a las necesidades de los ciudadanos, para apuntar a un Estado eficiente que

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

genere una sociedad más equitativa y participativa en los procesos políticos, con base en ciudadanos empoderados e informados.

2.2 La participación ciudadana.

El concepto de participación ciudadana ha evolucionado debido a distintos factores como las modernizaciones de los estados, la ampliación del concepto de Democracia hacia la Democracia Participativa (Bobbio, 1986), el reconocimiento de los derechos humanos por parte de los estados, la presión internacional, la diversificación de la relación Sociedad Civil – Estado, las teorías sobre la gobernabilidad y la gobernanza, las nuevas concepciones de ciudadanía y la redefinición de lo público (Proyecto PNUD, 2018). Todos estos elementos conllevaron a que en la actualidad no se puede considerar a la participación ciudadana como una benevolencia o una simple garantía de los estados democráticos, puesto que sus implicaciones son mucho más profundas y requieren un abordaje teórico que desarrolle una idea de participación a la luz de las nuevas formas de entender la relación entre el Estado y sus ciudadanos.

Existen diversos conceptos en las discusiones teóricas y las conceptualizaciones sobre que es la participación ciudadana, llevando los análisis más allá del simple involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos a través de los sistemas electorales o consultivos creados por los gobiernos. Estos elementos se quedan cortos al describir el verdadero alcance y potencial que tiene la participación como ejercicio de la ciudadanía dentro de la democracia.

El PNUD en su informe ¿Qué entendemos por la participación ciudadana? de 2018, expone algunos de los conceptos que se han reevaluado sobre la participación y que se han incorporado a los diversos análisis sobre los elementos que acompañan este proceso:

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Participación ciudadana:

Tabla 1. *Conceptos de participación ciudadana.*

AUTOR	DEFINICIÓN
Cunill (1991)	Es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.
Verba et al (1995)	Es cualquier actividad voluntaria que tiene la intención o el efecto de influir la acción del gobierno.
Ziccardi (2004)	Es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales).
Canto Chac (2010)	Son las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen
Isunza (2015)	La participación ciudadana implica que miembros de una sociedad tomen parte de asuntos públicos, ya sea como individuos

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

	que portan sus propios intereses o como representantes de una colectividad.
(Parés, 2009: citado por Díaz Aldret, 2017).	El concepto de participación ciudadana incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública.

Nota: Adaptado de Informe PNUD ¿Qué entendemos por participación ciudadana? 2018. P 11.

Estas consideraciones teóricas sobre la participación, comparten diversos elementos puntuales que se convierten en ejes fundamentales para entender cómo opera. Se considera que el más importante es el reconocimiento de las personas como miembros activos de la sociedad civil que intervienen en lo público desde distintas formas y con diversos objetivos.

Todas estas definiciones de la participación, tienen elementos que la categorizan y permiten su operatividad, al respecto de esto, Somuano (2005) señala que existen tres rasgos que definen la participación ciudadana que se pueden identificar en cada una de ellas. El primero es que la participación puede establecerse por medio de acciones clásicas, como los canales institucionales, el sistema electoral o por medio de acciones no convencionales como la protesta y las acciones de hecho. El segundo rasgo, señala que la participación tiene que ser activa, no se puede considerar participación a los deseos o creencias de las personas que no llevan a cabo acciones dentro de la estructura estatal y con injerencia en lo público. El tercer rasgo determina que solo puede ser considerado una acción como participación ciudadana si esta es voluntaria sin ningún medio de

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

presión o condicionamiento por parte de cualquier actor. Estos elementos son importantes puesto que reconocen la pluralidad de los matices de la participación alejándola del concepto clásico de la pura intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público (Cunill 1991).

Con base en estas consideraciones y los análisis realizados a la historiografía sobre las discusiones teóricas, se considera entonces a la participación ciudadana como

“La acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.” (PNUD, 2018. P. 13)

Esta definición general, es considerada una de las más completas puesto que reúne todos los elementos necesarios para considerar este proceso no solo como una parte de la democracia o la ciudadanía, sino como un sistema propio en sí mismo y cuya base se encuentra en la relación Sociedad Civil – Estado. La participación ciudadana tiene distintas dimensiones de acción, pero todas ellas apuntan a la creación de escenarios democráticos de debate en donde la gestión de lo público es el centro.

Podemos señalar que existen distintos campos de operación de la participación ciudadana, puesto que no siempre los actores sociales o las voluntades políticas están dispuestos a permitir que la participación de los ciudadanos incida en todos los aspectos de la función estatal. Es por esto por lo que los tipos de participación varían dependiendo de los actores involucrados, los escenarios establecidos y los objetivos del grupo interesado. Fabio Velázquez (2003) señala que

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

la participación de los ciudadanos opera en diversos niveles los cuales permiten obtener información o iniciativas ciudadanas para los procesos de negociación o fiscalización “En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.” (p. 20)

Estos acuerdos sobre el desarrollo y la convivencia se ven reflejados en la adopción de políticas públicas, en donde la participación ciudadana política debe tener un papel fundamental mucho más allá que sólo un rol consultivo o evaluativo, para garantizar que éstas no sólo se diseñan con base en los datos estadísticos o necesidades privadas de grupos y actores sociales con influencia en el Estado. Las políticas públicas deben estar construidas con base en la realidad de las personas para que estas se conviertan en una verdadera guía del accionar estatal en beneficio de la sociedad.

La participación ciudadana posee otros elementos fundamentales, no sólo por su sentido de cooperación entre la base social y los tomadores de decisión. Al aplicar una verdadera participación ciudadana de índole política tiene diversos aspectos positivos que una vez conseguidos pueden ayudar mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, facilita el dialogo y permite una mejor coordinación de los actores, eleva el sentido de la responsabilidad social y nutre la capacidad institucional de los estados.

Desde esta visión, podemos determinar que la única forma de asegurar que el Estado sea eficiente sin ser monopolizado o intransigente es que la participación sea entendida como el proceso transversal en la gestión pública. Sin una verdadera participación ciudadana, las políticas públicas de orden local seguirán siendo enfocadas y diseñadas por los actores con mayor incidencia en la escena política, descartando e incluso rechazando a otros sectores que buscan una forma de alzar su voz para que esta sea tenida en cuenta al realizar estos procesos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Existen varios actores dentro de la participación ciudadana; algunos son de carácter institucional -como los Concejos Municipales o las Juntas Administradoras Locales-, otros son de orden social -como los movimientos sociales, los partidos políticos, las ONG, los consejos de planeación, las veedurías ciudadanas, los consejos de juventud, los empresarios, estudiantes, sectores productivos y funcionarios públicos- que intervienen en el proceso de la democracia, determinando las formas en la que esta se desarrolla y las particularidades que toma.

Velásquez (2003) señala que Colombia es un país en donde el peso e influencia de la normatividad es muy grande dentro de nuestro ideal político, pues consideramos que la continua expedición de normas que regulan la participación ciudadana es el camino al fortalecimiento de ésta, ignorando los procesos particulares de cada contexto en los cuales intervienen distintos factores y actores que establecen formas de comunicación más allá de las planteadas por la ley. La institucionalidad ha basado gran parte de su acción en la construcción de normas, pero éstas no han garantizado un peso real de la participación en la toma de decisión en los gobiernos locales. La gran mayoría de los escenarios de participación ciudadana son de obligatorio cumplimiento sin incidencia real en la toma de decisión, y éstas están “instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión” (Velásquez, 2003, p. 21). Esto es contradictorio al ideal que enmarca, desde la Constitución de 1991, a Colombia como un Estado democrático social de derecho, puesto que no se puede hablar de una verdadera democracia si sólo se conceden espacios consultivos y fiscalizadores a la población.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Diversos autores han definido y limitado la participación ciudadana, puesto que esta no puede ser total sin ningún tipo de control por parte de las instituciones y las normas sociales, (Roth 2007) citado en Holguín (2013) define la participación ciudadana, pero aclara que esta no debe ser sin control alguno:

“(…) una serie de procesos mediante los cuales los ciudadanos de forma individual o colectiva participan en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados (...) de este modo, busca aportar a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que éste interactúa, pero no se debe dejar sin control o límites establecidos” (p. 184).

La participación ciudadana no es perfecta, principalmente debido a que las personas no lo son y estas siempre se mueven por intereses, por lo que esta tiene que ser limitada para evitar caer en una visión tan subjetiva que la sociedad misma no pueda establecer puntos de control o acuerdos; por ello es necesario definir cuáles son las funciones, actores, factores y limitaciones de ésta. Alicia Ziccardi (2004) establece que la participación ciudadana tiene 3 funciones formales “otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión pública” (p. 250). Es con base en estas funciones en donde estableceremos cuál es la relación entre la participación ciudadana, sus actores y factores, y las políticas públicas que se establecen para facilitar los procesos de gobernanza y gobernabilidad que apunten al desarrollo de un Estado democrático.

En el contexto colombiano, gran parte de estas limitaciones son impuestas por una directriz de control institucional con la excusa que la mayoría de la población no está preparada o no se cuentan con los medios para que los ciudadanos asuman un verdadero rol para la cogobernanza del Estado.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Por distintos factores, que se deben determinar en cada uno de los contextos específicos, se limitan los espacios y el proceso democrático de todo el país, haciendo que el diseño de políticas públicas y los procesos de gobernanza y gobernabilidad democrática se establezcan en una perspectiva desde arriba hacia abajo, deslegitimando, desmejorando e incluso poniendo en tela de juicio el sistema democrático como base para el mejoramiento de la vida de las personas. Por esto, se deben identificar cuáles son las formas más adecuadas para el funcionamiento de la participación ciudadana Alicia Ziccardi, citada en (Arzaluz, 2002), identifica cuatro formas de participación:

“a) Institucionalizada, refiere aquella participación asentada en la normatividad vigente de las naciones, es decir, que se encuentra reglamentada; b) Autónoma, vinculada a las organizaciones no gubernamentales, es decir, a los escenarios de la sociedad civil, alejada de patrones estatales; c) Clientelística, relacionada con el intercambio de favores entre gobierno y sociedad, fundada en sistemas de prestación y contraprestación, y d) Incluyente o equitativa, concierne a la relación estrecha con la democracia y se define como aquella “en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social” (p. 70).

Uno de los elementos que más preocupantes para el buen funcionamiento de la participación y razón por la que debe limitarse a través de diversos modos de control, es que esta no se convierta en clientelística, si se normaliza este tipo de participación, las decisiones gubernamentales siempre estarán en manos de pequeños grupos con grandes redes de poder que busquen su beneficio privado antes que el colectivo.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

En lo pertinente a esta investigación asumiremos que la mejor forma de participación es a través de la *ciudadanía política* (Ziccardi 2009) ya que esta es la única que puede establecer procesos democráticos poco subjetivos de agrupación social con fines claros en la intervención estatal. La participación ciudadana tiene sus formas de acción dependiendo de los intereses del grupo que la realiza, por este motivo se deben establecer unas limitaciones dentro del mismo sistema para evitar perjuicios, puesto que las capacidades, intereses, campos de expresión y fines son muy variados dentro de la sociedad.

Es allí en donde a través de procesos de gobernabilidad donde el Estado institucionaliza normas que regulen la participación ciudadana, aunque estas reglas e instituciones creadas para tal fin también son susceptibles a crisis o desvíos de su finalidad debido al choque de intereses en el control del Estado que creando escenarios de corrupción amplíen y profundicen la exclusión de gran parte de la sociedad. Villareal (2009).

No se puede considerar que existan procesos de participación ciudadana exitosos y beneficios si estos se realizan de manera genérica en todos los lugares del territorio, cada uno de ellos debe ser analizado y planteado según las necesidades de cada población. Por ejemplo, si en una determinada localidad se necesita hacer la concertación de la comunidad para una obra pública de alta tecnología, como una represa o una termoeléctrica, es deber del Estado realizar la capacitación de los pobladores y sus líderes sobre el funcionamiento, efectos e implementación de dicho proyecto, para así lograr que los aportes de la comunidad sean significativos para el proceso y no se establezcan únicamente acciones repetitivas establecidas desde la norma.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

2.3 Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas, se pueden definir a groso modo como “aquello que los gobiernos hacen o deciden no hacer” (Dye, 1972, p. 18). Las políticas públicas son la forma en la que los ciudadanos pueden ver como el Estado ha hecho caso al reclamo de sus necesidades y a través de procesos de dialogo que han elevado a problema publico las dificultades o percepciones negativas que tienen.

Existen varias definiciones sobre que es una política pública. Autores como Thoening (1999) la definen de la siguiente manera “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades o gubernamentales”. (P. 75). Para Aguilar (1992), la política pública es el conjunto de “Acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; [...] que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad” (p. 4). Todas las definiciones sobre las políticas públicas señalan que sin la existencia de un problema social y la actuación del Estado para solucionarlo estas no pueden existir, porque su único fin es establecer las formas de acción para mejorar la vida de los ciudadanos.

Aunque las teorías expuestas por los autores clásicos de las políticas públicas apuntaban a una generalización de los procesos establecido por O. Jones (1970) como el ciclo de las políticas públicas (1. Identificación del problema; 2. Formulación de soluciones; 3. Toma de daciones; 4. Implementación; 5. Evaluación y 6. Reajuste) el cual abarca desde que se genera el problema en el seno de la sociedad hasta la acción estatal y evaluación de la misma, estas definiciones dejan de lado diversos factores que en la actualidad tienen gran importancia como las teorías de Nakamura (1987) el cual señala que no siempre las políticas públicas cumplen dicho ciclo puesto que estas

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

pueden iniciar en cualquier punto o incluso nacer de otros sectores sociales y no propiamente de la institucionalidad estatal.

Una de las definiciones más completas sobre que es una política pública es la que nos ofrece Roth (2007) el cual señala:

“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).

Son entonces las políticas públicas el medio por el cual se pretenden solucionar los problemas de los ciudadanos dentro de un Estado por medio de la acción institucionalizada de los gobiernos decidiendo que hacer y donde invertir según los problemas sociales más importantes para la población. No puede entonces existir política pública sin acción gubernamental lo que conlleva a los procesos de gobernanza a establecer caminos claros en donde pueda existir una retroalimentación recíproca entre los actores gubernamentales, estatales y civiles para la ejecución de una política pública. Establecer una gobernanza democrática según Peters y Pierre (2005) citados en Villareal (2009) es fundamental para la creación de optimas relaciones de participación ciudadana la cual “serviría para mejorar la calidad de las políticas y decisiones públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía” (p. 19)

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Teniendo como base las anteriores teorías podemos señalar que “las políticas públicas son mecanismos para ejercer la gobernabilidad y cumplir con una gobernanza que dé cuenta de la interacción entre la sociedad y el gobierno” (Castillo 2017. P 177) Añadiendo que para que este proceso sea exitoso se debe tener como base la participación ciudadana de calidad, que no se limite solamente a ser el centro de consulta de programas y proyectos preelaborados o receptores de medición de encuestas de satisfacción para hacer evaluaciones que sólo apuntan a la modificación de indicadores de resultados o impacto.

El bienestar social en los sistemas democráticos requiere que los gobiernos diseñen políticas públicas eficientes y para ello es indispensable contar con la participación de la mayoría de los sectores sociales que aporten a la construcción de soluciones a los fenómenos que se perciben de manera negativa y que requieren la acción estatal para solucionarlos creando una unión entre Estado y sociedad en donde se relacionen conjuntamente para lograr que la participación ciudadana y las políticas públicas “se correlacionan en la medida en que la primera permite legitimar y hacer más eficaces las segundas y en forma circular, la efectividad de las segundas fortalece a la primera” (León & Alpizar, 2006, p. 15).

3. Marco Metodológico.

Para el desarrollo de esta investigación se plantea realizar un análisis desde el enfoque cualitativo, a través de un estudio de caso, que permita analizar cuál fue la forma de participación ciudadana en la formulación de la política pública local de turismo en el municipio de Bucaramanga y la coherencia de esta participación con lo plasmado en los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana. Estos análisis tipo estudio de caso, permiten “identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado”

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

(Martínez. 2006. P. 171.) Esto nos permite acercarnos a la realidad de la forma en la que las personas vivieron un proceso específico en un lugar determinado, en el caso de esta investigación se busca analizar cómo se dio la participación ciudadana en la formulación de la política pública de turismo, pudiendo identificar la forma en las que operaron los distintos actores en relación con los factores que se pueden encontrar en este caso específico. Esto permite al investigador realizar un análisis concreto y delimitado que únicamente se centra en la forma en la que se dieron determinadas actuaciones para poder establecer elementos definidos que posibiliten comparaciones futuras en procesos similares para mejorarlos y hacerlos de mejor manera en la búsqueda de resultados.

El estudio de caso es una metodología ampliamente discutida en las esferas académicas, aunque su reputación no es muy alentadora frente los ojos de múltiples teóricos como Stoeker, 1991; Venkatraman & Grant 1986, Rouse & Daellenbach, 1999; Bower & Wiersema, 1999, los cuales consideran que esta herramienta no es efectiva al realizar investigaciones debido a que no presenta criterios claros de fiabilidad o generalidad que son tan importantes dentro de las ciencias para la construcción de conocimientos más universales, lo que ha llevado que incluso en los textos clásicos sobre investigación científica, no se considere al estudio de caso como una metodología importante debido a las debilidades que tiene frente a otras metodologías basadas más en el método cuantitativo..

Para el caso de las ciencias sociales esta metodología es un poco más apreciada debido a que:

“Es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios”. (Martínez, 2006, p. 167)

Autores como Chetty (1996) señalan que otra de las fortalezas de esta metodología es que las fuentes de información son variadas y dinámicas, con ello no solo se pretende la obtención de datos objetivos de tipo cuantitativo desde fuentes oficiales, sino que permite la obtención de datos de tipo cualitativos al permitir las entrevistas o relatos de las personas involucradas como una fuente más de información que permite una construcción amplia de la visión de los actores, aunque se deben controlar ciertas variables para que la información recolectada por estos medios sea positiva y permita realizar análisis más amplios sobre el fenómeno estudiado que puedan reconocerse en futuras investigación como una referencia comparativa que si aporta a la construcción de conocimientos más universales.

Esta investigación es un estudio de caso pues el análisis se centrará únicamente en el proceso de participación ciudadana para la formulación de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga y estos elementos son únicos y no pueden ser estudiados por fuera de su momento y lugar específico. Este estudio de caso nos permite acercarnos a la realidad que vivieron las personas durante los hechos en concreto y este análisis permitirá encontrar falencias en la forma en la que se llevaron dichos procesos para tener una referencia sobre cómo se pueden mejorar los acercamientos de la ciudadanía para la construcción de políticas públicas y el funcionamiento de los actores en concreto.

Pero el estudio de caso por sí solo no es una metodología que permita realizar los análisis planteados para esta investigación, su alcance se queda corto y es necesario que se acompañe con otras herramientas metodológicas que aporten los elementos necesarios para que el análisis sea completo. Por este motivo en esta investigación el estudio de caso, se complementará con la

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

metodología del Mapeo de Actores que permite suplir algunas falencias de la anterior y la cual será la que proporcione las herramientas más importantes para lograr los objetivos planteados.

Para lograr el cometido de esta investigación se sustentan las actividades en la metodología del Mapeo de Actores (MA), la cual tiene como objetivo la identificación de grupos y sectores sociales que tienen influencia o relación con un objetivo específico el cual se buscaba al desarrollar los procesos estudiados. Esta metodología pretende no sólo establecer o nombrar cuáles fueron los actores y su naturaleza al intervenir en el caso concreto de estudio, sino profundizar un poco más en las distintas razones, motivaciones o perspectivas desde las cuales un grupo social o persona decide actuar frente a un proceso de formulación de política pública. El MA es una metodología usada comúnmente para identificar una población que va a ser objeto de una intervención, pero esta no es su única finalidad, los autores Ortiz & Matamoros & Psathakis (2016) señalan que;

El MA permite entonces, crear una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto. Permite trascender la mera identificación o listado de los mismos, para indagar, por ejemplo: sus capacidades, intereses e incentivos. También facilita distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo; clarificando los canales de influencia entre ellos, identificando el esquema general de alianzas y coaliciones, y los espacios de poder de los cuales participan. Además, el MA favorece la identificación de acciones y objetivos expresados en torno a una situación concreta. (p. 4)

Esto indica que el MA permite al investigador profundizar un poco sobre el contexto que viven las personas al enfrentarse al proceso estudiado, puesto que esta metodología toma como base el hecho que la realidad es cambiante y por ende los actores que intervienen en una situación concreta también lo son puesto que, están inmersos en una realidad propia cuyas características tienen un

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

peso real en las decisiones que toman, por lo que esta forma de análisis permite crear una perspectiva amplia del momento y contexto en el que se le aplica, pero esta no puede servir como base para una generalización debido a que la realidad es mucho más compleja y subjetiva.

Tapella (2007) señala que el MA pretende establecer un análisis más profundo que sobre como suceden los acontecimientos de un momento determinado en que las personas están inmersas tomando decisiones que condicionaran su propio futuro. El autor señala que no sirve identificar únicamente los roles de cada actor en el desarrollo del proceso, puesto que se deben incluir variables como las razones, influencias, deseos, posturas y capacidades para poder determinar con claridad no sólo quienes son los actores sino los factores que inciden en la actuación de estos. Dichos factores tienen un peso inmenso dentro del desarrollo de los actores y estos terminan determinando no sólo su accionar sino los resultados posibles del proceso de participación.

El análisis de Bernal & Rivas (2012) sobre la evolución de la teoría del mapeo de actores, pone en contexto la interacción de los agentes en un espacio social y bajo relaciones de tipo multidisciplinar, sobre las que sobresalen diferentes posiciones de poder e influencia, intereses competitivos y conflictivos, que hacen parte del grado de incertidumbre manifiesto en sus interacciones. Estos aportes a dicha metodología son fundamentales al determinar que las relaciones entre los agentes o actores, suceden dentro de un espacio social determinado en donde las relaciones entre ellos son de distintos niveles y sus posibilidades de acciones pueden variar dependiendo de la forma en la que se dan dichas relaciones marcadas por intereses particulares.

Se considera que esta metodología es la acertada para el desarrollo de los objetivos de esta investigación debido a que su ejecución permite que el investigador, que no estuvo presente durante el proceso, realice una reconstrucción que, basado en las evidencias, documentos escritos o relatos de los actores, pueda acercarse a la verdadera vivencia de quienes tomaron las decisiones

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

y sus motivaciones para ello. Con esto el investigador puede analizar diferentes aspectos de un proceso entendiendo no solo sus causas y consecuencias tangibles sino, logrando una visión más amplia que le permite entender cosas como el ¿por qué? Determinado actor toma una decisión o cuales son las influencias del contexto, que muchas veces para los actores son imperceptibles, que tuvieron una influencia real en las decisiones que se tomaron y la forma en la que se relacionaron los intereses de todos los involucrados hasta construir consensos los cuales dieron como resultado la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga.

También es importante señalar, que al desarrollar los elementos de la MA se puede reconocer no solo a los actores involucrados, sino que permite reconocer a los que no fueron convocados a hacer parte del proceso. Este elemento es fundamental en cualquier análisis retrospectivo que pretenda analizar los actores y factores de un contexto, puesto que, quienes no fueron incluidos en su momento, aun teniendo intereses, conforman un grupo de personas importantes pues si hubieran participado el proceso no se hubiera dado de dicha manera.

Cuando algunos actores toman la decisión de excluir a otros, estos lo pueden hacer de manera consciente o inconsciente, debido a que la exclusión de un grupo de interés puede deberse a que otros piensen que si estos hacen parte del proceso podrían afectar sus intereses, o que, no se cuentan con los recursos para poder sacar adelante los objetivos si se incluyen nuevos actores o por el simple desconocimiento de las partes en la necesidad de una construcción más amplia para mejorar el proceso. Todos estos elementos son también factores del contexto que unidos a otros más amplios conforman las partes del análisis que se pretende hacer en esta investigación.

Cuando se realiza un mapeo de actores en donde se identifican quienes participaron y quienes no, se puede desarrollar un análisis más profundo sobre la intencionalidad o razones de cómo se dieron las relaciones sociales para construir un entendimiento más amplio que permita comprender

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

a cabalidad como se desarrolló realmente la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga y cuáles fueron sus particularidades para incluso, poder realizar algunas discusiones que permitan evidenciar falencias que se pueden prevenir en procesos similares.

Para el desarrollo del MA como herramienta metodológica pertinente a esta investigación, se propone el desarrollo de esta metodología en 5 pasos planteado por Ortiz & Matamoros & Psathakis (2016), en donde se determina que para realizar correctamente este mapeo se debe; 1) clarificar los objetivos del mapeo, en este paso se pretende que el investigador determine con base en un análisis preliminar de la información relacionada con el objeto de estudio, cuáles pueden ser los obstáculos para su desarrollo y pensar los posibles escenarios futuros tanto positivos como negativos para concretar las líneas informativas que se usarán en el proceso; 2) definir las variables a considerar, en este paso se deben definir cuáles serán las variables que se consideran importantes para la realización el mapeo y su influencia en el desarrollo de los objetivos de la investigación. El paso 3) es recabar la información, para esto se pretende el uso de instrumentos como las entrevistas que permitan recoger la vivencia de los actores que tuvieron influencia en el desarrollo de la política pública de turismo, con el fin de establecer una visión objetiva de la forma en la que operaron los actores. El paso 4) señala que se debe realizar un análisis del mapeo, en este paso se debe analizar la información recolectada de los actores con base en las variables que se han determinado. Por último, el paso 5) indica que se debe articular una estrategia que vincule a los actores con las variables puesto que esta es la forma en la que podemos darle sentido al MA que establezca criterios que determinen como se relacionan cada uno de los actores identificados con cada una de las variables escogidas.

Para lo pertinente al desarrollo metodológico de esta investigación, asumiremos que existen 3 tipos de variables (Independientes, Dependientes e Intermedias); en este contexto, señalamos como

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

variable independiente las formas de participación que se han desarrollado en Bucaramanga para el diseño de las políticas públicas, esta variable permite contextualizar cuales son las formas de participación que emanan desde distintos actores y sectores sociales que tienen injerencia en la formulación de la política pública de turismo; en relación con ésta variable, encontramos que la política pública de turismo se convierte en una variable intermedia y su diseño responde directamente a las formas de participación que se dan en la ciudad en determinado contexto. Como variable dependiente se determina que ésta corresponde a la manera en la que se han aplicado los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana, puesto que el cumplimiento o no de estos depende de las formas de participación y el resultado en la formulación de la política de turismo, ésta es una variable dependiente puesto que su comportamiento depende de las dos primeras.

Para el desarrollo de estos elementos, se usarán las fuentes documentales oficiales que se han producido en la formulación de la política pública de turismo; los proyectos de acuerdo, las actas de reunión concejo municipal, los audios de debate, actas de reunión con los sectores interesados e influyentes, exposición de motivos por parte del concejal que promovió la política pública, decretos, actas de las mesas de trabajo de concertación con la comunidad y estudios previos realizados para la obtención de datos. También se desarrollarán algunos instrumentos que permitan recabar información a través de entrevistas semi estructuradas que se aplicarán a los distintos actores claves en el proceso.

Para sintetizar la forma en la que se abordarán las distintas variables y las diversas técnicas de análisis que apoyarán el MA se propone la siguiente tabla:

Tabla 2. *Variables.*

Variable	Fuente	Técnica o metodología
----------	--------	-----------------------

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

<p>Formas de participación</p>	<p>Actas de concertación con la comunidad.</p> <p>Programación de las reuniones con los actores sociales</p> <p>Exposición de motivos al concejo de la ciudad.</p> <p>Acuerdos del concejo.</p>	<p>Entrevistas.</p> <p>Análisis de caracterización de las formas de participación.</p>
<p>Actores sociales</p>	<p>Listado de actores con injerencia.</p> <p>Actas de reuniones con sectores claves.</p> <p>Entrevistas semi estructuradas.</p> <p>Actas de reunión con la comunidad.</p>	<p>Mapeo de Actores.</p>
<p>Política Pública de Turismo del municipio de Bucaramanga</p>	<p>Contenidos propios de la política pública de Turismo.</p>	<p>Análisis de conformación y variables.</p>

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

<p>Política Pública de Participación Ciudadana.</p>	<p>Marco normativo. Ley 1757 de 2015. Normas que regulan la participación ciudadana.</p>	<p>Análisis comparado de las formas de participación planteadas en la política pública nacional frente a lo que se vivió en el diseño de la política pública de turismo en Bucaramanga.</p>
---	--	---

4. Análisis de la política pública nacional de participación ciudadana.

El análisis de una política pública nacional siempre se considera un desafío para la investigación, esto es debido a lo complejo que resulta por su composición teórica y metodológica sumando a que en Colombia este es un tema relativamente nuevo. Aunque su conocimiento se ha intensificado a lo largo de la última mitad del siglo XX, es hasta hoy en día que, por los centros académicos e instituciones estatales, y gracias a la llegada de la constitución política de 1991, en donde este tema ha sido considerado como un escaño importante de discusión. Por ello es necesario establecer algunas consideraciones teóricas y conceptuales sobre cómo se ha entendido, en lo enmarcado en esta investigación, la concepción de las políticas públicas dentro del Estado Colombiano y su relación con la participación ciudadana.

Como lo señala Roth (2010) “tal como para cualquier objeto de estudio, para analizar las políticas públicas es necesario disponer de un marco teórico y conceptual y de herramientas que nos sirvan como lente o tamiz para orientar la labor investigativa” (p. 214) Por ello, es necesario que estos marcos que han sido escogidos se desarrollen de buena manera en el contexto y funcionen como herramientas que nos permitan abordar el análisis de políticas públicas desde una perspectiva

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

amplia, permitiendo sortear dificultades al abordar el tema y estableciendo categorías claras que favorezcan el entendimiento de los procesos.

Para la realización de este análisis se ha escogido un modelo que permita reconocer diversos aspectos sobre cómo se ha estructurado la política pública de participación ciudadana. Se abordará el tema desde tres escaños de discusión, el constitucional establecido desde el espíritu mismo de la constitución de 1991, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el normativo que se encuentra en lo plasmado en las leyes y normas complementarias desarrolladas en el país. Con estos elementos se pretende establecer como se ha concebido la participación ciudadana como una política pública en Colombia.

El desafío más importante que se encontró al comenzar con estos análisis, es que en Colombia no existe un documento puntual que establezca cual es la política pública nacional de participación ciudadana, por lo que es necesario rastrear su origen, implicaciones, lineamientos y mandatos en diferentes instancias estatales que abarcan desde el mismo espíritu de la constitución de 1991 hasta la creación de normas, instituciones o leyes. Este último elemento, es de gran interés puesto que se considera que, en la tradición política nacional, que muchas veces sólo las políticas que cuentan con leyes regulatorias son válidas, aunque muchas veces el legislativo o instituciones como la Corte Constitucional crean políticas públicas sin leyes que las regulen. Para analizar estos elementos, cabe recordar el principio que la ley no es política pública y viceversa (Roth 2007), aunque en la práctica esto no sea tan sencillo puesto que son elementos complementarios que muchas veces no se pueden separar, por ello para realizar este análisis, se recurrieron a distintas fuentes con legitimidad dentro del Estado que han de una forma u otra aportado para la

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

construcción de esta política pública nacional de participación ciudadana en todas las esferas del Estado.

A esta consideración sumamos que la jurisprudencia colombiana en manos de la Corte Constitucional ha hecho salvedades importantes sobre los procesos de políticas públicas en todas sus etapas y como estos son entendidos por los magistrados que en varios escenarios han intervenido en el tema. La misma corte ha resaltado la importancia, y tal vez incoherencia, que en el país no se cuente con este elemento tan importante de manera expresa, aunque reconoce que la política pública de participación ciudadana no se encuentra plasmada en un documento específico que reconozca ese derecho, especifique acciones o este amparada por una ley, principalmente por qué no lo requiere según Cano (2014)

“(...) la política no necesariamente tiene que estar plasmada en un instrumento jurídico ya que puede tratarse de un documento político. (...) la política puede estar contenida en un acto administrativo o en una ley, aunque puede concretarse también en normas de rango superior o inferior a los mencionados, pero generalmente se emplean estos dos actos jurídicos” (p. 450)

Aunque en el país no se ha empleado directamente ninguno de estos, si se pueden encontrar grandes avances en leyes, programas, planes, derechos y otros elementos que le dan vida la participación ciudadana como política pública.

Entendemos entonces que al realizar este análisis se debe tener en consideración que la misma política pública de participación ciudadana en el país se encuentra repartida y desmembrada según los distintos niveles del Estado y los limitantes que este mismo ha construido. Es necesario hacer

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

estas aclaraciones pues en muchos momentos pueden encontrarse contradicciones entre los mismos elementos de la política dependiendo de quién fue el responsable de su emisión, complejizando el proceso de entendimiento sobre su funcionalidad y finalidad.

4.1 Desde lo constitucional.

La participación ciudadana se ha establecido dentro del Estado colombiano como un pilar fundamental en toda su estructura, normatividad, objetivos e instituciones. Este elemento es observable en todos los niveles del Estado y se ha convertido en uno de los temas más importantes a fortalecer por los nuevos gobiernos. Expresamente esta idea de participación ciudadana como política pública se puede rastrear en varios escenarios y en distintas formas. Desde la misma constitución política de 1991 se ha procurado por la creación de programas e instituciones y leyes estatutarias como la 1757 de 2015, en donde se pueden identificar elementos de la política pública en su accionar y como esta se ha elevado al nivel de un deber y un derecho de los ciudadanos.

Todas las instituciones, centros de poder descentralizados, empresas públicas y ramas del poder público entre otros, tienen la obligación de facilitar los escenarios y ejercer el llamamiento a los ciudadanos para que hagan parte de su accionar, esto lleva a que sea necesaria la destinación de recursos humanos, técnicos, económicos, tecnológicos, logísticos y normativos para establecer los caminos y las formas en la que la participación ciudadana puede funcionar en beneficio del Estado y sus ciudadanos. Aunque en los distintos niveles del Estado, la participación se aplica de manera diferente y con objetivos variados, está claro que, desde la concepción misma del ideal nacional de país, se considera la necesidad de la existencia de una política pública que regularice los procesos de participación.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

La constitución política de Colombia de 1991 está fuertemente ligada a la participación ciudadana puesto que en ella se “Reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines esenciales del Estado” (Hurtado & Hinestroza, 2016, p. 59). Esto significa que la asamblea nacional constituyente que dio origen a la constitución de 1991, introdujo en ella el espíritu de la participación, en el sentido más amplio posible, para el desarrollo nacional lo que ya de por sí podemos entender como una política pública de participación ciudadana cuya raíz se encuentra en la esencia misma de la constitución.

En toda la constitución política de 1991, se pueden encontrar referencias, normas y lineamientos sobre los niveles, alcances, formas, instancias, y demás elementos que aseguran la participación, demostrando no solo la intencionalidad de reconocer este proceso e incorporarlo en la gestión estatal, sino de establecerlo como una parte misma del Estado y sus fines, es decir, no se puede pensar a Colombia como una nación que no vincula a los ciudadanos pues se estaría violentando la esencia misma de la constitución y los ideales nacionales.

Estos elementos se pueden encontrar desde el artículo primero que señala:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...). (Const., 1991, art. 1) (subrayado del autor).

y en el artículo segundo el cual establece:

“Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. (Const., 1991, art. 1) (subrayado del autor).

En estos dos primeros artículos, se deja establecido que Colombia es un país democrático fuertemente ligado a la participación ciudadana, al menos en el ideal plasmado en su norma de normas. En este reconocimiento se pueden identificar elementos importantes que abren la puerta a entender porque los procesos de participación ciudadana son tan importantes en la concepción de nuestro país, estableciendo que todos los ciudadanos y las instituciones deben tejer una estrecha relación entre ellos para la toma de decisiones.

Al autodeterminarse como un Estado participativo y que tiene entre sus fines primordiales facilitar la participación en las decisiones importantes de todos los ámbitos de la sociedad, se le reconoce a cada ciudadano con un actor político que tiene en su poder la responsabilidad de cogobernar el territorio para hacer de la sociedad un lugar de progreso y seguridad para todos.

Posteriormente en diversos artículos de la constitución se hacen consideraciones más profundas sobre la participación ciudadana estableciéndola como derecho fundamental y determinando cuales son las posibilidades de acción. En el artículo 40 se describe “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Const., 1991, art. 40) Esto es fundamental puesto que allí se establece que es el ciudadano el que está llamado por medio de un derecho a inmiscuirse en todas las fases del ejercicio político. Además en este mismo se decreta las posibilidades de ese derecho a la participación, determinando no solo el principio de elegir y ser elegido, sino de todos los alcances reales del poder ciudadano que van desde la conformación y ejercicio de cargos públicos, formalización organizaciones sociales, participación en las elecciones y procesos constitucionales, revocatorias de mandatos e iniciativas de en las

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

corporaciones públicas lo que le permiten un gran espacio de participación a las personas dentro del Estado.

Son muchos los artículos de la constitución política que hacen referencia a los distintos niveles y enfoques de la participación ciudadana estableciendo en cada uno de ellos unas características de operación y capacidad. Algunos ejemplos son; el artículo 49 señala que los servicios de salud deben ser descentralizados y con niveles de atención concretados con la comunidad; En el artículo 67 señala que las instituciones de educación deben ser dirigidas en concertación y participación de la comunidad autónoma; El artículo 78 señala que el Estado es garante de la participación de las organizaciones comerciales y de consumidores en las disposiciones que les competen; el artículo 79 señala que todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano y por ello deben y pueden participar en las decisiones gubernamentales que lo afecten; El artículo 95 señala expresamente que es un deber y un derecho de cada colombiano participar activamente en la vida política, cívica y comunitaria del país; el artículo 176 obliga a que exista una participación amplia en el congreso otorgando curules a las minorías y las etnias; El artículo 264 establece cuales son las autoridades electorales que regulan los ejercicios de participación; Los artículos del 103 al 111 establecen los principios de la participación democrática y los partidos políticos, determinando que los mecanismos contemplados son “(...) el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” (Const., 1991, art. 103), el cual se complementa con el artículo 270 el cual indica que la ley es la única que podrá organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión estatal, pero dicha ley solo puede ser una ley estatutaria según lo establece el artículo 152.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

A nivel municipal según lo establecido en el artículo 311 es deber de los municipios promover la participación ciudadana comunitaria para la ejecución y creación de los planes de desarrollo como lo establece el artículo 318 y 342; el artículo 369 decreta la participación directa en la fiscalización de los recursos estatales.

Esta avalancha de mandatos constitucionales, es uno de los elementos más importantes que solidifican, reglamentan y operativizan la participación ciudadana como una política pública. Este proceso de incorporar la participación en las consideraciones constitucionales, responde a la necesidad que el Estado cumpla con sus fines, entre ellos la participación, y para ello debe crear una política pública que apunte a dicho fin, haciendo realidad no solo los ideales con los que se erigieron la constitución, sino determinando la manera en la que en realidad Colombia puede considerarse como un país democrático.

También es importante resaltar que Colombia ha sido un país con una fuerte tradición normativa y jurisprudencial, lo que implica que, en nuestra organización política, se le da gran importancia a la creación de normas y leyes sobre distintos procesos como garantes del cumplimiento óptimo de la gestión estatal. Pero esto a veces tiene un efecto contrario al deseado, puesto que muchas veces los gobiernos no realizan las acciones necesarias para crear, hacer respetar o aplicar dichas normas generando que, los mecanismos, instituciones, programas y proyectos no sean ejecutados o funcionen de manera equivocada. Aunque existe un completo acumulado normativo, este parece no ha sido pensado desde la realidad local que viven los ciudadanos y gobernantes en los diferentes niveles del Estado, dejando inoperante el mismo espíritu de participación que se describe en la constitución política, no se han establecido teniendo como base que en gran parte del territorio

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

nacional la presencia estatal es muy precaria y los ciudadanos no cuentan con los elementos para sumarse a los procesos de participación de manera eficiente.

En el estudio realizado por la Misión de Observación Electoral (2012) titulado <<Participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones>> se establece que desde la Constitución de 1991 se han creado más de 200 mecanismos de participación ciudadana, de los cuales sólo nueve han prosperado de manera eficiente, haciendo difícil la consolidación de procesos en los que la ciudadanía empoderada asuma su papel en la función estatal, participando activamente en todos los ámbitos de lo público generando procesos fuertes de gobernabilidad y gobernanza del país para consolidar la democracia.

Es paradójico el señalar que las reglamentaciones que deben tener como fin hacer más fácil y operativo los procesos de participación se conviertan en los elementos que la impiden poner en práctica. Este tema debe abordarse en otras investigaciones que analicen la relación entre la generación exacerbada de normas legales y su impacto sobre la participación ciudadana, el cual no abordaremos en esta investigación, puesto que nuestro análisis no se centra en encontrar cuales podría ser los elementos más importantes del porque los procesos participativos en el país han tenido tan poco impacto en la realidad de la gestión estatal y como a través de ellos se ha minimizado su accionar a niveles que se alejan de lo proyectado en el espíritu de la constitución y la política pública de participación ciudadana.

4.2 Desde la Corte Constitucional.

Para realizar un análisis profundo de cómo está estructurada la política pública de participación ciudadana y sus enfoques en la formulación de políticas públicas a nivel local, se debe considerar

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

que dicha política, está en constante adaptación por parte de muchas figuras dentro del Estado. Por ello debemos también analizar no solo lo establecido en la constitución política, sino en la demás normatividad, leyes e instituciones creadas para tal fin, pues es a través de esta que se materializa dicha política pública y desde donde se debe desprender su análisis.

Una de las instituciones más importantes que se ha pronunciado sobre este tema es la Corte Constitucional, quien por su naturaleza es la máxima autoridad administrativa para salvaguardar el espíritu de la constitución y sus aplicaciones en las demás normas e instancias de la gestión estatal. No son pocos los pronunciamientos que la Corte ha hecho sobre distintos procesos, sus decisiones han sido variadas y en muchos casos controversiales, pero han realizado grandes aportes en la construcción de la política pública de participación ciudadana debido a que como lo señala Cano (2014) “(...) considerar a los tribunales constitucionales como instituciones estrictamente jurídicas y que, precisamente, una de sus funciones es trazar políticas públicas.” (P. 437). Es entonces la Corte una institución que cumple con una doble dimensión, como protectora de la constitución y como hacedora de políticas públicas, por lo que es imperante analizar cuáles han sido los pronunciamientos de esta frente a la participación ciudadana como política pública.

Vale la pena mencionar que existen pronunciamientos de la Corte sobre cuáles deben ser los elementos mínimos con los que debe contar toda política pública y como estos se vinculan a la participación “(i) que la política efectivamente exista; (ii) que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 595 de 2002). (Citado en. Cano 2014, p. 442) Esto es fundamental para el análisis de la política pública de participación ciudadana

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

desde la visión de la Corte, pues ella misma está señalando cuales deben ser las tres reglas básicas que esta debe cumplir y como sus pronunciamientos relacionados con los procesos de participación han ayudado a configurarla como política pública. Aunque a primera vista resulte paradójico que la Corte no abre mucho espacio para la participación en sus decisiones, esto se debe a que los procesos participativos no pueden estar por encima del orden institucional lo que limita su accionar.

Como se mencionó anteriormente, es importante señalar que la Corte no sólo se ha pronunciado en los componentes que tienen las políticas públicas y su vinculación con la participación, sino que además se ha encargado de limitarla y esclarecer que, aunque la participación debe ser amplia, esta no puede ser absoluta y no debe imponerse sobre el ejercicio del poder de las autoridades. como lo señala Cano (2014)

La Constitución ordena que, en la formulación de políticas públicas, así como en su implementación y evaluación, se incorpore específicamente el goce efectivo de los derechos y principios constitucionales, lo cual no impide que las autoridades competentes democráticamente elegidas fijen prioridades y definan, dentro de los márgenes de configuración que les son propios, el contenido de tales políticas públicas (p. 20)

Esto es un limitante a la participación, puesto que, aunque se reconozca como eje fundamental, los ciudadanos deben respetar el orden establecido y los espacios entregados por las autoridades para que se lleven a cabo las concertaciones necesarias sin alterar el orden gubernamental o las prioridades del mismo. Esto es muy importante pues así se evita que un grupo determinado de ciudadanos interpongan sus intereses trasgrediendo el mandato de las autoridades legales por

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

medio de presiones o dominios económicos que condicionen el accionar gubernamental y trastornen los procesos participativos.

En cuanto a la formalización de la política pública, hay una aparente contradicción en la narrativa sobre el tema. Por un lado, la Corte indica que no se trata solamente de un texto escrito: “Una política pública no es el conjunto de promesas y de directrices que una autoridad pública formula en un texto. Una política pública la constituye el conjunto de acciones y omisiones de una autoridad sobre una cuestión” (Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-113 2009. Citado en Cano 2014. P 449) pero en otros casos si la formaliza mediante actos administrativos o señala la imperante obligación que el legislativo estructure una ley para su reglamentación, pero, aunque la participación ciudadana no cuente con un documento puntual, son muchos los pronunciamientos, sentencias y leyes que se han producido para estructurarla dentro del sistema político colombiano que se pueden rastrear desde la misma constitución dejando en claro que si existe dicha política pública.

Para lo pertinente a esta investigación se seleccionaron las sentencias más importantes que ha realizado el alto tribunal frente al tema en donde se evidencian los aportes o mandatos más importantes y su forma de aplicación, funcionamiento, necesidad y valor dentro del país.

Es claro que con la Constitución de 1991 se adoptó el modelo de democracia participativa en Colombia, por medio de este modelo se ampliaron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones en muchos de los aspectos de orden nacional y local, esto permitió el ejercicio de los derechos políticos que no se limitan únicamente a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 150, 2015). Esto nos muestra que la posición de

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

la Corte es en reconocer la democracia como modelo en donde la participación tiene un papel fundamental. Por ello en su jurisprudencia ha incorporado estos análisis frente al tema realizando pronunciamientos como “(...) una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-451, 2002) En esta sentencia se puede reconocer entonces que para la Corte la participación ciudadana está sustentada en el deber de ejercer y controlar el poder público haciendo obligatorio que todos los ciudadanos sean reconocidos como actores políticos en las decisiones importantes, estableciendo un primer aparato de esta política, la participación es transversal a todos los niveles del Estado y se considera un derecho fundamental.

Una vez se ha reconocido a los ciudadanos o asociados como sujetos de derechos y deberes entre los que se incluye la participación, la Corte ha señalado que esta debe no solamente quedarse en elementos consultivos, valorativos o de control, sino que es la participación el eje que influye en todas las relaciones entre los ciudadanos y Estado. Al respecto, la Corte Constitucional, ha dicho que:

La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que, al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos. (Corte Constitucional. Sentencia C-329 del 2003. Citado en Hurtado & Hinestroza 2016. P. 60)

Este pronunciamiento es fundamental para entender la visión que se tiene de la participación es muy amplia dentro del imaginario constitucional del país. Esto impone retos muy grandes para el Estado que debe propiciar que estos espacios participativos sean generales y eficientes para cumplir con sus fines. Por medio de esta postura, podemos reconocer un segundo aparato de la política pública el cual señala que la participación es el principio y fin del Estado en Colombia, por ello, es obligatorio los esfuerzos sin límites para que sea operativa.

Una vez se establecieron estos dos apartados fundamentales, el reconocimiento de Colombia como un país democrático en donde la participación es transversal a todos los niveles del Estado y a su vez es principio y fin del mismo, la Corte centro sus esfuerzos en evaluar los distintos matices que estos elementos pueden tomar y su aplicación en todos los momentos de la gestión estatal. Por lo pertinente a esta investigación, no se ahondará en las discusiones que ha tenido la Corte frente a la participación, el análisis de centrará en que forma la Corte por medio de sus sentencias y pronunciamientos ha aportado a la construcción de la política pública de participación ciudadana.

La sentencia C-103 de 1996, “Participación ciudadana como principio fundante del Estado social de derecho” describe como se entiende el concepto de participación ciudadana desprendido desde la concepción institucional de los primeros artículos de la constitución. Allí la corte señala que es obligatorio para todas las autoridades del Estado el promover la participación y de manera más incisiva en las decisiones generales que afecten a todos los ciudadanos. Aquí encontramos un

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

primer aporte de la Corte a dicha política pública, el cual reconoce a la participación como un principio constitucional inviolable y de obligatoria aplicación en la toma de decisiones.

En la sentencia C-337 de 1997 “Alcance de la participación ciudadana y su relación directa con la democracia” señala que existe una conexidad entre la participación y la democracia lo que implica que son los ciudadanos los que en definitiva deben tomar las decisiones generales que afectan a todos, por ello los gobiernos que aspiren a procesos de legitimidad, deben aceptar la participación como la expresión de la generalidad social y reconocer que esta se puede dar de manera directa o indirecta, por ello, no es concebible que las decisiones que afectan a todos sean tomadas sin la participación de los ciudadano. Un ejemplo de esto es el sufragio, puesto que no se puede elegir a gobernantes, quienes tomaran decisiones generales, sin la participación de todos los ciudadanos. Aquí encontramos otro elemento importante que hace parte de la política pública, el cual se refiere a que ninguna decisión que afecte de manera general a los ciudadanos debe tomarse arbitrariamente, puesto que esto resta legitimidad y legalidad a la decisión mientras viola los principios fundamentales de la democracia participativa en la que se encuentra el país.

La Sentencia C-1338 de 2000, “Participación ciudadana como criterio de distinción del Estado social de derecho”, señala que la participación ciudadana como principio y finalidad del Estado, obliga al sistema constitucional y gubernamental a aumentar de manera cuantitativa y cualitativa los instrumentos, normas e instancias en los que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de participar en la toma de decisión o cogobernanza del territorio. Este elemento es importante dentro de la política pública de participación ciudadana, puesto que obliga al Estado a invertir recursos en la creación de escenarios favorables y sustentarlos en normas o leyes que regulen estos procesos, un ejemplo de ello, sería la creación de las leyes estatutarias 134 de 1994 y la ley 1757 de 2015.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Otra posición interesante de la Corte es la establecida en la sentencia T-983 A de 2004 “La doble condición de la participación ciudadana: expresión democrática del Estado y extensión del libre desarrollo de la personalidad”, Este elemento se considera que hace parte de la política pública de participación ciudadana, debido a que señala que aunque la participación es un derecho fundamental uno de sus principios esenciales es que deber de realizar esta práctica debe ser de manera libre por los ciudadanos y que incluso ellos están en su poder de decidir no hacer parte de esta, lo que no evita la responsabilidad del Estado de fortalecer y crear los espacios para que se vinculen los ciudadanos a la toma de decisión.

En la Sentencia C230 de 2008 “Participación ciudadana como máxima expresión democrática”, Señala que el único régimen democrático que realmente es exitoso es aquel que les permite a los ciudadanos tomar realmente decisiones dentro del poder público, esto nos indica que realmente en Colombia se ha pensado al Estado como un garante de la participación dentro del sistema democrático pero que necesita de la voluntad colectiva para poder funcionar de manera positiva, manteniendo abiertos escenarios de participación e información libre y clara. Aquí podemos señalar otro componente de la política pública, el cual transfiere la responsabilidad no sólo al Estado, sino a los ciudadanos para que hagan parte de los procesos de participación para cumplir con los fines estatales y dar legitimidad a las decisiones.

Una de las sentencias más importantes es la C127 de 2004, “Participación ciudadana como superación del ejercicio electoral” en la cual se señala que la participación no puede quedarse únicamente en el proceso de electoral para elegir gobiernos, esto sería muy limitado y en el marco de un Estado democrático la participación

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Trasciende con creces las disposiciones básicas que se acercan a la orilla de elegir y ser elegido. Establece el deber del Estado social de derecho de promover y permitir la intervención de los asociados en las decisiones que los afectan. Se entiende la participación ciudadana no solo como un derecho fundamental sino como una exigencia contenida en el Preámbulo y como un fin del Estado. Participación no es solo el marco electoral, sino que abarca todas las esferas sociales, políticas, religiosas, culturales e institucionales donde resulte necesario que los destinatarios de las normas puedan tomar parte activa en su proceso de redacción. En todo aquello que afecte de manera ostensible la vida de los asociados es necesario defender y permitir la participación. (Sentencia, C127 de 2004. Corte Constitucional de Colombia. Citado en: Restrepo, 2017, p. 37)

Esta sentencia resume y marca tres de las bases más importantes de la política pública de participación ciudadana. La primera rompe los simples límites del sufragio para operativizar la participación en todos los momentos de la gestión estatal. Segunda instancia, resalta el hecho que los ciudadanos puedan tomar parte activa en la redacción de normas, leyes e incluso, políticas públicas, de los cuales van a ser los destinatarios y en tercera disposición señala que la participación abarca todas las esferas incluso las religiosas y culturales, lo que señala que pueden llegar a debatirse ámbitos de la vida privada si llega a ser necesario que para estas se regulen se tengan que tomar decisiones generales.

Se puede concluir que la Corte Constitucional de Colombia ha realizado diversos, profundos y vinculantes aportes a lo que podría llamarse la política pública de participación ciudadana de diversas maneras los cuales se resumen en 6 puntos;

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

I. Estableció su relación con el espíritu constitucional, describiendo los alcances de los artículos que se desarrollan a lo largo de la constitución y determinando que, si Colombia se considera un Estado democrático, este debe estar fundamentado en la participación ciudadana.

II. Determinó que la participación ciudadana es una finalidad del Estado, por lo que su ejecución y fomento se convierte en un proceso transversal a toda la estructura estatal sin distinción alguna de la rama del poder o institución en donde se requiera, pero con algunas excepciones determinadas por la ley.

III. Señala que la participación es un derecho fundamental conexo a otros derechos de la misma categoría, lo que implica que el Estado debe invertir todo tipo de recursos para propiciar sus espacios, generar incentivos y formar a los ciudadanos para que estos de manera libre tomen verdadero, pero en las decisiones que los afecta.

IV. Esclarece que la participación debe ser amplia, no se sustenta únicamente en los procesos electorales y de sufragio lo que transfiere parte de la responsabilidad al ciudadano por lo que este debe vincularse activamente en las decisiones y hacer parte de los procesos de redacción y conformación de leyes o políticas públicas que los afecten, pero sin alterar el orden gubernamental y las prioridades establecidas por los gobiernos legítimamente constituidos.

V. La participación ciudadana tiene 3 finalidades, conformar el poder, ejercerlo y controlarlo, todo esto debe ser posible por medio que el Estado propicie los espacios de participación y reglamente los mismos por medio de acciones administrativas que solidifiquen los procesos y hagan operativos los mandatos constitucionales.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

VI. Las políticas públicas de cualquier nivel estatal también requieren procesos firmes de participación ciudadana por lo que es responsabilidad de los agentes públicos abrir los espacios necesarios para que esto sea una realidad y cuyos procesos no cumplan estos requisitos pueden considerarse como legales, pero en esencia ilegítimos por violar los principios y fines mismos de la constitución y el Estado.

Estos elementos anteriormente descritos se consideran como los pilares fundamentales de la política pública de participación ciudadana a nivel nacional establecidos desde el ámbito constitucional, por lo que deben ser considerados en todos los procesos que son vinculantes a todos los niveles del Estado y de obligatorio cumplimiento.

4.3 Desde lo normativo

Una vez fueron establecidos los pilares y principios fundamentales de la participación ciudadana desde el ámbito constitucional, existía la necesidad de diseñar todo el marco jurídico que diera poder de acción al Estado y los ciudadanos para su ejecución, debido a que según lo expreso en el artículo 103 de la CP, todos los procesos y mecanismos de participación serian reglamentados por la ley. Esto generó que desde 1991, se establecieron distintas leyes, decretos y directivas que dieran cuerpo, reglamentaran y destinaran los recursos para que fueran operativos los mandatos constitucionales en favor de la participación ciudadana.

Para a analizar desde los elementos normativos cuales han sido los aportes que hacen parte de la política pública nacional de participación ciudadana, se seleccionaron las leyes y decretos que mayor influencia tienen, debido a su momento de promulgación o los temas específicos que se ordenan allí. Para lo pertinente a esta investigación se tomaron como base las leyes que el

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

legislativo o el ejecutivo han producido y las cuales tienen como finalidad reglamentar los procesos de participación y operativizar la manera en la que estos se pueden llevar a cabo de manera general y en todo el territorio nacional. Vale la pena resaltar que el análisis más profundo se centró principalmente en la ley estatutaria 1757 de 2015 por dos razones; la primera es que esta por ser la última ley estatutaria aprobada para tal fin, recoge y modifica muchos de los procesos anteriormente establecidos en otras normas. La segunda, es debido a que la existencia de leyes dispersas que crean presupuestos o procesos de participación es abundante y la gran mayoría de ellas no se han aplicado por las falencias estructurales en su reglamentación o sus disposiciones alejadas de la realidad social por lo que nos enfrentamos a un escenario en donde “en el propio diseño de las normas existen obstáculos que atentan contra su efectiva aplicación” (Salamanca, 2014, p. 26). Por lo que muchas de ellas realmente no han tenido influencia en la construcción de la política pública nacional de participación ciudadana.

Se considera necesario aclarar que previo a la constitución de 1991 se realizaron algunos esfuerzos para la creación de normas que facilitarían la participación ciudadana, aunque estas no fueron más allá de mínimos esfuerzos de algunos sectores políticos y sociales para lograr espacios en la toma de decisiones en aspectos específicos con intereses privados y de orden local, por lo que desde una perspectiva nacional, se consideraba que el derecho al voto era el elemento de mayor valor en los procesos participativos (Salamanca, 2014). Una vez la nueva constitución entró en vigor y la participación pasó de ser un acto casi de bondad de las clases dirigentes a un fin fundamental del Estado, se creó la imperante necesidad de la formulación de leyes que reglamentaran estos procesos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

El primer intento de reglamentar por medio de la ley los mandatos constitucionales que contenían los mecanismos de participación ciudadana fue la Ley 134 de 1994³ “Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana”, se establecieron por primera vez en el país la forma en la que operarían los derechos y deberes constitucionales que tienen el Estado y sus ciudadanos en los ámbitos de participación en la gestión pública. Son diversos los elementos que esta ley aportó a la política pública debido a que señaló la manera en la que se llevarían a cabo los procesos en donde se aplicará alguno de los mecanismos de participación los cuales serían: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto y estos a su vez configurarían los distintos métodos y las posibilidades de la acción ciudadana para el control social de la gestión pública.

Un elemento importante de esta ley se encuentra en el artículo primero el cual reconoce que, aunque estos mecanismos son los fundamentales, no se puede limitar la participación a únicamente a estos espacios

“La presente ley (...) Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley” (Ley 134, 1994, art. 1) (Subrayado del autor)

Este aporte es fundamental, la misma ley reconoce que aunque se reglamentan los mecanismos principales pueden existir muchos más, incluso no regulados, a los cuales los ciudadanos pueden

³ Esta ley fue reglamentada por el decreto 895 de 2000 y parcialmente modificada por la ley 471 de 2002.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

hacer uso con el fin de participar activamente en la vida política. Podemos señalar entonces, que la misma ley está determinando que la participación ciudadana es amplia y no se puede limitar a los mandatos de la norma por lo que la misma política pública debe reconocerlos e incorporarlos como una posibilidad de acción social.

Un segundo elemento importante, es el cual esta ley establece que la participación se mide para efectos de mecanismos con base en lo registrado en el censo electoral, determinando unos porcentajes mínimos de apoyo que se deben cumplir antes de iniciar cualquier mecanismo de participación y, además, determina que es la Registraduría y el Concejo Nacional Electoral las instituciones que mayor involucramiento tienen una vez los ciudadanos deciden ejercer estos derechos. Este elemento es importante para la política pública de participación porque ciñe a que su acción, solo puede ser considerada si se tiene un porcentaje estadísticamente representativo de apoyo por parte de los ciudadanos, evitando que sectores específicos con poco apoyo de la base social, pongan en marcha procesos de participación con fines privados. Esto no puede ser considerado como una limitante de ciertos sectores o grupos sociales, sino por el contrario se entiende como una protección al beneficio colectivo evitando una monopolización de la participación y asegurando que todos los procesos que se realicen se hagan con el mayor apoyo posible recogiendo el clamor popular.

El tercer y último elemento que se considera como aporte a la política pública de participación ciudadana de esta ley, es que todos los mecanismos de participación formales deben realizarse por medio de organizaciones sociales debidamente reconocidas que posean mínimamente una personería jurídica o a través de los representantes a los cargos de elección popular que hayan sido escogidos de manera democrática. Este elemento vale la pena resaltarlos pues es quien establece que deben existir primero procesos de socialización, organización y consenso entre los ciudadanos

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

antes de emprender cualquiera de los mecanismos de participación determinando así, que la participación en el país no puede ser simplemente el capricho de un ciudadano.

Esta es quizás uno de los problemas que se encuentran al determinar si estas normas son positivas o negativas, pues en la realidad nacional la mayoría de la población no posee las capacidades académicas, técnicas, económicas, políticas y sociales para realizar estos procesos de conformación de grupos reconocidos limitando el accionar de la ciudadanía. Se pueden considerar dos visiones de este elemento, la primera es que estas limitaciones se establecieron para evitar que pequeños grupos o una sola persona con poder económico o social, emprendan la empresa de hacer uso de los mecanismos de participación para sus propios fines protegiendo a la generalidad de la población y la segunda es que quienes legislaron sobre estos elementos, querían que estos procesos no fueran de fácil acceso para beneficiar a determinados sectores sociales con poder, independiente de cualquiera que haya sido los objetivos, se consideran que estas dos visiones deben ser tenidas en consideración para futuras investigaciones que analicen la intencionalidad de las leyes de participación y su pertinencia en la sociedad.

Posteriormente se fueron encontrado algunas necesidades que tenían la población frente a la participación ciudadana y los alcances de esta que no fueron incluido en la Ley 134 de 1994 por lo que se fueron creando algunas normas más como la Ley 489 de 1998 la cual regula la gestión pública, reglamenta la organización y el funcionamiento de la administración pública y los sistema de control interno, calidad y control social obligatorio de la gestión pública, la Ley 594 del 2000 que regula la gestión de archivos en el país y establece como fin esencial de los archivos la facilitación de la participación de la comunidad y el control ciudadano de las decisiones que los afecta, la Ley 850 de 2003 que crea la veedurías ciudadanas y les da derecho a obtener información para ejercer la vigilancia en la gestión pública, la Ley 1341 de 2009 la cual organiza las TIC y

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

establece del derecho a la información total y abierta a los ciudadanos, el Decreto 1151 de 2008 que establece la estrategia de Gobierno en Línea, el Decreto 2150 de 1995 y reglamentada por el Decreto Ley 019/2012 el cual elimina los tramites innecesarios para facilitar la participación ciudadana en la gestión pública, el decreto 2623 de 2009 y ratificada en el documento Conpes 3649 de 2010 el cual crea el sistema y la política nacional de atención al ciudadano para mejorar la gestión pública y el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Todas estas normas que se crearon tenían como finalidad mejorar la participación ciudadana aunque en su mayoría no le entrega ningún poder de acción o consulta real a los ciudadanos, casi todas están enfocadas a motivar el control social a la gestión pública pero no a su involucramiento en todas las etapas dejando de lado la importancia de ello y resumiendo la relación entre los ciudadanos y el Estado en algo meramente consultivo o reaccionario en caso de alguna irregularidad, pero en ningún momento se le está dando a las personas la posibilidad de ser tomadores de decisión o participes en la construcción de alternativas para sus necesidades o el manejo estatal.

Es claro que, aunque existe una gran avalancha de normas que en teoría pueden ser considerados como algunos avances en el proceso de fortalecer la participación ciudadana, en la práctica no dejan de ser pobres intentos de darle un papel de importancia al ciudadano de a pie para que este tenga un lugar importante en la toma de decisión. Desde nuestra perspectiva, consideramos que, es importante que se reglamenten algunas de las aristas de la participación pero no se deben quedar en niveles tan alejados del centro de decisión, se requiere no una gran cantidad de leyes o decretos, sino alguna ley estatutaria que obligue a que las decisiones, al menos a nivel local para empezar, tengan un verdadero componente de participación ciudadana para que las políticas públicas o normas que se expidan sean realmente las que la población necesita optimizando los recursos y evitando problemas de corrupción.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

En un intento por centralizar y actualizar la normatividad que existía a la realidad política y social del país, en el 2015 se aprobó la Ley estatutaria 1757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” la cual tiene como objeto principal “ (...) 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 ley, aunque es un poco más amplia que su predecesora, tiene el mismo espíritu y pretende abarcar los mismos mecanismos de participación ciudadana ya establecidos para darle nuevos elementos o requerimientos, pero además aporta muchos elementos importantes para la construcción de la política pública de participación ciudadana por lo que el análisis se centrará en los apartados que cumplen este objetivo sin profundizar en las modificaciones a los mecanismos de participación ya previamente establecidos o los elementos que se mantienen desde la Ley 134 de 1994.

El primer elemento importante de la ley 1757 de 2015 es que en su artículo dos menciona la existencia de una política pública de participación democrática y señala que “De la política pública de participación democrática (...) Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos”(Ley 1757, 2015, Art. 2)

Aquí encontramos diversos elementos importantes que no existen en ninguna otra norma. El primero de estos es el reconocimiento textual de una política pública de participación por primera vez en una ley, aunque sin determinar cómo funciona esta, su diseño o cuáles son sus fines. El segundo sería la inclusión de la participación en los planes de gestión de las instituciones públicas, lo que le abre nuevas puertas a la participación que antes solo cuando una institución debía realizar gestiones que afectarían directamente a las personas estas eran llamadas a participar de manera

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

consultiva, pero ahora deben incluirse en el desarrollo de los planes lo que llevaría una mejor inversión de los recursos mejorando la visibilización de los problemas sociales por parte de las autoridades.

El último elemento importante es que se establece la necesidad de crear discusiones para la formulación de la política pública de participación, dejando entre ver que, aunque esta no esté definida, se deben realizar las gestiones a diversos niveles de la organización del Estado para que esta sea una realidad y se establezca en todo el territorio nacional. Estos elementos son muy importantes, por primera vez en la historia del país una ley determina la necesidad de crear una política pública para la participación de los ciudadanos en la democracia, además que amplía el espectro de la participación en la gestión del Estado y sus instituciones.

En los primeros tres títulos de la ley, que incluyen 47 artículos, es donde se concentran los elementos novedosos en cuanto a los requerimientos, funcionamiento y alcance de los mecanismos de participación ciudadana los cuales no abordaremos por lo pertinente a esta investigación, consideramos que las modificaciones que se realizaron a los mecanismos de participación son más de forma que de fondo, se cambian los requerimientos mínimos, técnicos y normativos de algunos mecanismos pero no se crean nuevos o se fundamentan distintos alcances de estos lo que es un pobre aporte a la política pública que se pretende analizar.

En el título V “Del control social a lo público” se señala que la finalidad de este apartado de la ley es el involucramiento de la ciudadanía al control del Estado debe estar presente en todos los niveles y señala que esta debe hacerse no solo a la gestión sino a las políticas públicas

“El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía (...) podrá desarrollar el control social a las políticas públicas” (Ley 1757, 2015, art. 61)

Esto es un reconocimiento a que las políticas públicas están en constante cambio, por lo que la ciudadanía debe hacerse cargo de hacer parte de esos procesos que regulen su funcionamiento por medio de evaluaciones y espacios generados para este fin, además abre la posibilidad a que un solo ciudadano pueda ejercer este llamado sin necesidad de una organización. Este elemento es fundamental desde la teoría política las políticas públicas deben realizarse con el apoyo de la ciudadanía para que estas sean positivas, pero nunca se había reglamentado en Colombia el derecho de estos ciudadanos a hacer parte de esos procesos de creación y evaluación de políticas públicas, señalando que el control social de los ciudadanos no solo se refiere a la fiscalización sino que su centro de acción debe ser sobre las políticas públicas, no puede existir alguna de ellas sin los procesos participativos que la respalden, lo que abre una puerta inmensa a las personas de empoderarse dentro del Estado fortaleciendo la participación ciudadana por medio del accionar directo sobre las posturas al diseñar una política pública que esté basada en la participación está dándole la posibilidad a los ciudadanos de decidir las posturas del Estado y el gobierno frente a distintos temas. Esto sin dudas es una apuesta gigantesca de dicha ley, al cambiar el fin de la participación, de fiscalización a diseño de políticas públicas, está dando la oportunidad a que el gobierno emprenda acciones a largo plazo que encaminen los objetivos que la ciudadanía a determinado como importantes.

El título VII de la ley es el más importante en cuanto a los aportes que genera a la política pública de participación ciudadana, puesto que, en primera medida, señala que debe existir una coordinación y promoción del derecho a la participación por lo que crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana el cual tiene como objetivo “asesorará al Gobierno Nacional en la

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.” (Ley 1757, 2015, art. 77) Este consejo sería el ente encargado de emitir los conceptos sobre la construcción de la política pública de participación ciudadana que, con el apoyo del Ministerio del Interior y el Departamento de Planeación Nacional, podrán establecer los criterios de acción de la política pública en el territorio nacional. Este elemento es fundamental en el país históricamente nunca había existido un organismo que tuviera como fin fundamental la creación, promoción, seguimiento y evaluación de una política pública de participación, aunque la misma ley señala que el gobierno puede desconocer dichos conceptos con previa argumentación y así determinar el mecanismo de discusión para debatir estos elementos, es buena la intención de la ley al crear dicho organismo, aunque se abra la posibilidad a que sus acciones y posturas no sean vinculantes y el gobierno de turno podría dejar sin efecto dichas actuaciones.

Entre las funciones del Consejo Nacional de Participación, se encuentran elementos que aseguran que exista una política pública de participación adaptada a las necesidades de cada municipio o departamento, reconociendo que aunque existan unos lineamientos nacionales, aún no definidos, estos no se pueden aplicar sin discriminación a cada territorio por lo que el consejo deberá “Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes;” y “Diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana”. (Ley 1757, 2015, art. 80) Por lo que, aunque el consejo no sea un organismo decisorio en este proceso, tiene la responsabilidad de establecer una articulación de la participación y asesorar de manera técnica, normativa y metodológica a los entes municipales y departamentales para que creen y pongan en

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

marcha una política pública de participación para cumplir con los mandatos de ley para nutrir la postura nacional.

En el artículo 81 se señala que deben crearse Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de participación ciudadana que serán a su vez serán parte del Consejo Nacional de Participación, esto es importante pues acerca un poco más a las comunidades y a los tomadores de decisión que no deben solamente adoptar o copiar los lineamientos nacionales, sino que existen órganos regulados en todos los niveles estatales para que la participación sea una realidad y haciendo una diferencia importante al determinar que en Colombia no debe existir solo una política pública de participación ciudadana de manera única y universal, sino que deben existir muchas y cada una centrada a la realidad de su contexto las cuales juntas crearían la política pública nacional de participación ciudadana que estaría basada en la experiencia de todos los sectores del país y los mandatos constitucionales.

Esta es una apuesta importante y ambiciosa por parte de la ley, desde la teoría siempre se considera un reto crear una política pública nacional sobre un tema específico por la complejidad de sus impactos, pero es mucho más complicado conformar una política pública nacional basada en pequeñas políticas públicas de distintos ordenes Estatales debido a que sus visiones pueden ser tan específicas que no podrían ser aplicables en el contexto nacional creando la necesidad que se den unas bases fundamentales desde el gobierno central y así, cada nivel del Estado podría fortalecer sus procesos y dar mejores aportes. Para lo pertinente a este análisis se realizó la consulta de información sobre cómo se ha adelantado este proceso y nos encontramos que, aunque en 2016 se hizo la convocatoria para la conformación del Consejo Nacional de Participación este no funciona como se esperaba y son pocos los departamentos y municipios que han creado su política pública de participación, pero no alineadas a los conceptos del consejo.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

En el capítulo IV de la Ley aporta un elemento fundamental para que la política pública de participación ciudadana sea una realidad debido a que por primera vez en el país se le otorga un presupuesto específico para dicha política pública dándole poder de ejecución a las estrategias de vinculación de la participación a la gestión pública. En el artículo 94 señala que “por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación.” Esto le da un impulso gigantesco a la participación puesto que muchos de los procesos en donde la ciudadanía se quiere involucrar, son abandonados por qué no se cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades necesarias para que el involucramiento de la ciudadanía sea real. Además, este mismo artículo realiza la salvedad en cuanto señala que dichos dineros que posean las entidades estatales no pueden ser usados para otro fin y deben ser ejecutados en su totalidad lo que genera un flujo constante de planes, programas y proyectos de participación que pueden venir desde cualquiera de las partes y siempre contarán con recursos para su ejecución.

Los siguientes elementos de la ley están establecidos en la especificación de cuáles son los derechos y deberes de los ciudadanos, los funcionarios públicos, las entidades públicas y el gobierno con el fin de mantener un diálogo abierto y un proceso de participación ciudadana real. No se analizarán detalladamente estos procesos por lo que muchos de ellos ya se encontraban en otras normas o hacen parte de la postura constitucional de la participación que ya fueron abordados, pero se resalta que el espectro de acción de cada uno de los actores se ha ampliado lo que permite un reconocimiento más profundo y vinculante del papel de las personas dentro de la democracia y las capacidades que deben desarrollar todos los Estados para lograr que se ejecuten instancias de acuerdos y se consolide una verdadera política pública de participación ciudadana.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Es necesario aclarar que según la búsqueda de información realizada por parte del investigador, se pudo evidenciar que muchos de estos elementos aún no se ponen en marcha, los entes como los Consejos de los distintos niveles en su inmensa mayoría no se encuentran creados o en funcionamiento, el acceso real de los ciudadanos a las instancias participativas con poder de decisión sigue siendo muy limitada sobre todo en los contextos locales, debido a que a nivel nacional la presión es mucho mayor, logrando que a ese nivel si se ven claras evidencias de como el espectro de la participación se ha aumentado, pero realmente la mayoría de los elementos de la Ley 1757 de 2015 aún se encuentran en un precario estado de funcionamiento dejando entre ver que aunque las intenciones y mandatos de la ley son claros, estos no hacen parte de la prioridad de los gobiernos desaprovechando estos elementos importantes para mejorar la gestión estatal y cumplir con los mandatos constitucionales o de ley.

A manera de conclusión podemos establecer que, si bien existen muchos elementos importantes dispersos en la constitución, las sentencias de la Corte Constitucional, las leyes, normas menores e instituciones estatales, que deberían hacer parte de la política pública de participación ciudadana, estos no están articulados de la manera correcta. Por ellos se pueden rastrear que existen diversos escenarios de participación que se han ido formulando y ejecutando desde la constitución de 1991, pero en la actualidad la participación de los ciudadanos sigue siendo mínima en la toma de decisiones importantes, no se ha podido superar la brecha en cuanto el papel de las personas se quedan en escenarios consultivos y en muy pocos casos se crean algunos de concertación pero en definitiva los ciudadanos están apartados de los procesos de decisión.

Esto ha complejizado los esfuerzos nacionales de diversos actores en fortalecer dicha participación la falta de una concertación para la creación de una política pública nacional de participación ciudadana. El impacto de esta realidad puede ser analizado desde las categorías

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

determinadas por Ziccardi (2009) en donde clasifica la participación en a través de tres ciudadanías; *Ciudadanía Civil*, *Ciudadanía Política* y *Ciudadanía Social*, que se diferencian gracias al papel que asumen los ciudadanos para que la participación sea efectiva. La carencia de un verdadero consenso frente a como debe ser la política pública nacional de participación ciudadana en Colombia y la ambigüedad de los mandatos normativos frente a los pilares constitucionales, ha mantenido en la población de Colombia en la categoría determinada por Ziccardi (2009) como “Ciudadanía Civil” la cual se asocia a que la participación se reduce al reconocimiento que los ciudadanos, por tener dicho título al pertenecer a un Estado democrático que los reconoce como tales, son beneficiarios reconocidos de algunos derechos individuales y colectivos en los que las personas pueden ejercer la participación. Este es un escenario pobre en el que el potencial de la participación no se hace presente, puesto que, el sencillo reconocimiento de un derecho no implica que se creen las circunstancias para su ejercicio real, lo que limita y pone en entredicho el impacto que estos deben tener en la forma en la que se realizan los espacios de gobernanza y gobernabilidad democráticos que deberían ser respetados en el país.

También podemos encontrar que coexiste en Colombia una Ciudadanía Social, la cual ha sido más fuerte en determinadas épocas, debido a las características del momento. Según la autora esta categoría, se basa en las luchas que las personas dan dentro o fuera de los límites permitidos por las normas para el reconocimiento de sus derechos y deberes como actores de la democracia, los cuales deben estar bajo el reconocimiento y garantía de ejecución por parte del Estado. Estas luchas que se dieron con más fuerza al inicio de la década de los 90's y que llevaron a la conformación de la constitución de 1991, son ejemplos de este tipo de ciudadanía que por medio de su acción es que se ganan espacios, derechos y deberes que han mejorado las condiciones para la participación. Es importante entender que las categorías no son excluyentes entre sí, debido a que muchas veces

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

se complementan entre ellas y la democracia de cada país evoluciona debido a sus condiciones históricas, sociales, económicas y políticas.

Consideramos que el diseño de una política pública nacional de participación ciudadana que respete los principios y derechos ya establecidos, los mandatos de ley, las instituciones creadas y la autonomía de los ciudadanos para luchar por sus espacios participativos, deben ser elementos que permitan el desarrollo de una categoría superior en cuanto al impacto que esta puede generar, la <<Ciudadanía Política>> de Ziccardi consideramos que es la mejor opción debido a que en ella no solamente se reconoce a las personas con sus derechos y deberes garantizados por el estado y se aceptan las luchas sociales para estos fines sino que además se le entregan a los ciudadanos verdaderos poderes políticos sustentados en una visión de la democracia en la cual se deben desarrollar estrechos lazos de concertación y decisión entre el gobierno y las personas para que realmente podamos desarrollar esta categoría. Al entregarle poderes políticos a los ciudadanos no solo se espera que estos participen de manera consultiva o como fiscalizadores del gasto público, sino por el contrario se espera que estos innoven en formas de participación, propongan discusiones efectivas para el mejoramiento de la gestión de los gobiernos, realicen ejercicio de gobernanza democrática, hagan escuchar a los tomadores de decisión sus posturas y generen soluciones para los problemas sociales e incluso hagan parte de la construcción de las políticas públicas estatales que guíen el ideal de país que sea mejor para todos. Creemos que cuando se crean verdaderos escenarios en donde todos los elementos ya identificados se unen se pueden desarrollar estrechos lazos de participación que no solo mejoraran la calidad del Estado sino la calidad de vida de las personas.

Es necesario aclarar que la intención de esta investigación no es desarrollar una política pública nacional de participación ciudadana que contenga todos los elementos que se han analizado en este

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

capítulo, la intención del mismo es identificar desde donde se ha nutrido esta política pública según los avances que se han dado en el país aun reconociendo la ausencia de un documento que los reúna y operativice.

5. El proceso de la participación ciudadana en la política pública de turismo en el municipio de Bucaramanga.

5.1 Mapeo de actores en el proceso del caso de la política pública de turismo del municipio de Bucaramanga.

La política pública de turismo del municipio de Bucaramanga, fue aprobada mediante el acuerdo 017 de noviembre 11 de 2016 del Concejo Municipal en el cual “Se adopta la política pública de turismo para el municipio de Bucaramanga y se dictan otras disposiciones” y fue ratificada mediante el decreto 0185 de noviembre 14 de 2017 expedido por la Alcaldía Municipal. Con estos actos administrativos entro en vigencia dicha política que se configuro como un pilar fundamental de este sector económico de la ciudad puesto que, permitía por primera vez establecer cuáles eran los ejes y líneas de acción estratégicas que debían regir los esfuerzos de las asociaciones privadas y públicas en busca de mejorar la dinámica del turismo en el municipio.

Para que esta política pública fuera una realidad tuvieron que converger distintos sectores económicos y políticos tanto públicos como privados con el fin de establecer cuáles eran las necesidades más imperantes en cuanto al turismo y como estas podrían convertirse en insumos para la creación de estrategias que ayudaran a superar las brechas y potenciaran de manera exponencial la articulación de diversos sectores con la administración municipal para convertir a Bucaramanga es una de los destinos turísticos más importantes del país gracias a la oferta de bienes, servicios e industria.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Para lograr el análisis concreto de este caso, en primera medida se pretende desarrollar una descripción de los factores y de los actores que tuvieron influencia en el desarrollo de la política pública de turismo en Bucaramanga, con esto se busca poder describir como fue el proceso, que elementos hicieron parte y posteriormente realizar el análisis de estos hechos a la luz de la política pública de participación ciudadana.

Consideramos importante señalar que las fuentes en las que se basó este MA corresponden a la documentación privada del proceso y la entrevista realizada al Concejal Rene Rodrigo Garzón Martínez quien fue el promotor y gestor de dicha política pública frente a la administración municipal. La descripción de los actores se realizó con base a la información presente en los documentos que aún existen sobre cómo se dio el proceso debido a que mucha de la documentación fue eliminada y no se conservan registros, además se realizó la búsqueda de información sobre los actores de manera sistemática con el fin de comprender su naturaleza y posturas, así mismo se describen las formas de participación basándose en los relatos objetivos de la entrevista realizada el concejal quien estuvo presente durante todo el proceso.

Se aclara que no se realizaron entrevistas individuales a los actores que estuvieron en el proceso por motivos técnicos, quienes hicieron parte del equipo de formulación en representación de diversas asociaciones, gremios, empresas y a título personal, en la actualidad ya no se encuentran vinculados a estas y su ubicación fue imposible para realizar las entrevistas por lo que no existe una base de datos sistematizada y no se continuo con la cercanía a estos actores una vez concluyo el proceso, por lo que se tomó la decisión de basarse únicamente en los documentos entregados y la entrevista al promotor.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

5.1.1 Los factores del contexto

Para el desarrollo de esta parte de la investigación se busca establecer cuáles son los factores más importantes desde los ámbitos normativos, políticos y de la situación del sector del turismo que se vivía en ese momento. Con esto se pretende identificar como se desarrolló la dinámica del proceso de participación dentro de dichos contextos, que condicionan las actuaciones que los actores pueden tomar, aunque para ellos sean imperceptibles algunos de estos elementos, su impacto es importante dentro de las actuaciones que estos toman. Se considera necesario aclarar que no se pretende realizar un análisis profundo sobre determinados aspectos de dichos factores como por ejemplo, las razones de la situación del turismo en la ciudad o las implicaciones normativas impuestas desde distintos ordenes, lo que se pretende es poder establecer una relación entre los actores y los factores que influyeron en el proceso de participación ciudadana para la formulación de esa política pública y así lograr una reconstrucción más cercana de la vivencia de los actores para estudiar el caso desde una visión más amplia.

5.1.1.1 Desde lo normativo

Desde el aspecto normativo, se puede establecer que existía la necesidad de desarrollar un proceso participativo que diera como resultado la creación de una política pública de turismo debido a que en el 2014 se aprobó el Plan Sectorial de Turismo “Turismo para la construcción de paz” el cual tenía como objetivo principal “Posicionar a Colombia como destino turístico sostenible y sustentable, reconocido en los mercados mundiales y valorado en los mercados nacionales, por su multiculturalidad y mega diversidad, con oferta altamente competitiva, que lleve a su máximo nivel a la industria de los viajes y al turismo como potenciador del desarrollo regional y constructor de paz” (Plan Seccional de Turismo, 2014, p. 2) con estos elementos planteados, se pretendía que en todo el territorio nacional se desplegaran estrategias de diversos tipos que

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

permitieran mejorar la visita de turistas nacionales y extranjeros en el país con el fin de dinamizar la economía y potenciar a este sector que es fundamental para el desarrollo nacional. Es necesario comprender que este documento es casi un equivalente a política pública de orden nacional para este sector, por lo que lo detallado en el mismo era necesario vincularlo al desarrollo del municipio con el fin de dar cumplimiento a los mandatos.

Dentro de este plan de establecer que, según lo señalado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible proyectados por la ONU en el 2014, son las comunidades y las personas que sustentan el desarrollo sostenible del turismo y por ende son ellas las que deben usar esto como insumo para la proyección de políticas públicas sectoriales que permitan potenciar el turismo sostenible, responsable y crear una cultura turística. Además, señala que es necesario que se articulen estos elementos con los previstos en las leyes como es el Consejo De Seguridad Turística quien sería el ente encargado en la toma de decisiones frente los riesgos que trae el desarrollo del turismo para habitantes y visitantes.

Este mismo plan señala también que es responsabilidad propia de la democracia generar procesos de gobernanza y gobernabilidad eficientes para que se desarrollen acciones eficientes en cuando al sector turismo, por ello, dentro del pilar 4 <<Gobernanza y gestión eficiente>> se crea la necesidad de una planificación positiva que podría empezar definiéndose por medio de una política pública local, que direcciona esos proceso y que además esto debe hacerse con la mayor participación ciudadana posible.

Estos puntos establecidos en ese pilar determinan que para poder desarrollar la política pública nacional de turismo y cumplir con la normatividad existente se debía realizar el proceso de convocatoria de actores, realizar alianzas de distintos tipos y la creación de una política pública local que permitiera que todos estos elementos se armonizaran en pro del proceso.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Existían otras disposiciones dentro de las Leyes como la 300 de 1996, la Ley 1101 de 2006 y la Ley 1558 de 2012 las cuales son en orden cronológico las que han regulado el sector del turismo a nivel nacional. Aunque en la investigación realizada, en ninguna de estas normas se estableció la necesidad de la creación de políticas públicas a nivel local sobre la materia, si se establece que debe existir una articulación entre los distintos niveles de administración del Estado a la luz de la política pública nacional de turismo plasmada en los planes sectoriales.

Se realizó la consulta sistemática de distintas normas o leyes que quizás tuvieran importancia para cómo se dio el proceso de Bucaramanga, pero se pudo establecer que ninguna de ellas configuraba un factor determinante del proceso por lo que no son incluidas en el análisis.

5.1.1.2 Desde lo Político.

Desde el contexto político del proceso de participación ciudadana que se dio en la formulación de la política pública de turismo en Bucaramanga, se puede señalar que es difícil determinar cómo eran las posturas políticas de los miembros del Concejo municipal o de la Alcaldía de la ciudad, debido a que no se cuenta con la información necesaria para ello y ese análisis se desprende un poco de los objetivos de esta investigación, sin embargo, si existen elementos puntuales que vale la pena señalar que se puede evidenciar que estos elementos fueron importantes para las discusiones que se llevaron en las mesas de trabajo debido a que eran factores que se tenían que tener presentes para dicho fin.

El primer aspecto importante desde este ámbito, se refiere a la organización administrativa y geográfica en donde se encuentra la ciudad. Primero que todo Bucaramanga está organizada como un Área Metropolitana junto con los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, por lo que, aunque existen decisiones propias de cada uno, es imposible no tener esto en consideración al pensar que todos los municipios deben trabajar de manera conjunta para que los impactos de las

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

decisiones políticas se evalúen en esos criterios y busquen la forma de tomar medidas similares y simultaneas para que la transición y acciones sean más sencillas.

También se tiene que considerar que la inmensa mayoría de los atractivos turísticos más importantes no se encuentran en Bucaramanga, pero si en su área metropolitana, por ejemplo, El Ecoparque Cerro el Santísimo y el Parque Acualago, se encuentra en Floridablanca quien también tiene una oferta gastronómica importante por la producción de dulce y de turismo ecológico por los cerros, caminos y lugares naturales que posee. Girón también es considerado un centro de recepción de turismo importante debido a que su arquitectura colonial y conservación de los centros históricos lo convierten en uno de los destinos preferidos. Piedecuesta se suma a esta lista, debido a que en su municipio se encuentra una gran producción de café y tabaco además que allí están la mayoría de los centros de recreación y descanso al aire libre con los que se cuenta en la región. Otro municipio que no hace parte del área metropolitana, pero por su cercanía vale la pena considerarlo es Lebrija, en donde se encuentra el aeropuerto Internacional Palonegro, el único de la zona, y que se convierte en un paso casi obligado para los turistas que llegan por ese medio y que además cuenta con el atractivo de ser una de las mayores zonas de producción de piña del país.

Todos estos elementos, hicieron que, al pensar en una política pública para Bucaramanga, se tuviera que pensar en la realidad del municipio, este no cuenta por si solo con muchos atractivos de alto nivel como los municipios vecinos y en Bucaramanga la oferta turística se concentra más en las actividades comerciales, empresariales y de servicios

“en Bucaramanga obviamente es un turismo más de servicio, más de convenciones, que de cualquier otra cosa, porque nosotros no tenemos ni mar, no tenemos los grandes monumentos, no tenemos los grandes turismos religiosos, o sea, los diferentes tipos de turismo que se pueden dar nosotros no somos fuertes en

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

eso, la gran potencialidad está en el área, la gran potencialidad está en la provincia”

(Garzón, contacto personal, 2019, pp. 6-7)

Pero hay una dualidad importante en este aspecto, debido a que la mayoría de la oferta hotelera importante y de alto nivel se encuentra propiamente en Bucaramanga, por lo que muchos de los viajeros se hospedan en la ciudad, pero se desplazan hasta las ciudades cercanas a disfrutar de sus atractivos y regresan al descanso nuevamente.

También es importante que Bucaramanga al ser la capital del departamento de Santander y contar con el único aeropuerto internacional cercano, se convierte en un centro de llegada para los turistas que quieren disfrutar de la oferta de recreación, deportes extremos y descanso que se pueden encontrar en los municipios cercanos como San Gil, Barichara o el Parque Nacional del Chicamocha con su majestuoso Cañón. Santander es uno de los destinos preferidos por nacionales y extranjeros, aunque las provincias reciben la mayor afluencia de viajeros, Bucaramanga se convierte en un eslabón de esa cadena por lo que era importante considerar la situación del turismo en la región para proyectar una política pública de turismo municipal que permitiera el aprovechamiento de esta situación.

Otro elemento político importante es que en el 2016, cuando se estableció esta política pública de turismo, las administraciones municipales estaban cambiando debido a que el año anterior se habían realizado las elecciones para Gobernadores, Alcaldes, miembros de la Asamblea Departamental y del Concejo Municipal, por lo que, al llegar nuevos los electos, aún no se contaba con planes de desarrollo aprobados en ningún nivel lo que condicionaba a que la formulación de las líneas estratégicas y objetivos no estarían del todo alineados con el ideal de la administración municipal entrantes. Por otro lado, siempre es caótico el empezar un nuevo periodo de gobierno y el hecho de estar en el momento transición, reduce las posibilidades de apoyo de los funcionarios

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

que, en otro momento del mandato, podrían haber sumado esfuerzos para que se diera una verdadera articulación entre todos los actores.

5.1.1.3 La situación del turismo en la ciudad.

Para el 2016 la situación del sector del turismo en Bucaramanga era positiva en algunos aspectos y negativa en otros, puesto que, la ciudad no contaba con una línea de dirección estratégica que permitiera articular a distintos actores en pro de un mejoramiento del mismo. Según los datos obtenidos por la investigadora Yelitza H. (2016) en la ciudad y su área metropolitana se contaban con 812 prestadores de servicios turísticos, aunque no se discrimina cuantos operaban netamente en Bucaramanga. En cuanto a la oferta hotelera la investigadora señala que en Bucaramanga se cuenta con 117 establecimientos dedicados a tal fin sin incluir las viviendas privadas que se utilizan como alquiler para turistas, estos establecimientos generan más de 1800 empleos directos e indirectos lo que los convierten en una fuente importante de dinamización de la economía de la ciudad.

Según Liliana Pabuena (2017) en Bucaramanga existen 170 agencias de turismo dedicadas a la promoción de los atractivos turísticos y venta de viajes para la ciudad y la región. Estas agencias son las encargadas de servir como eslabón en la cadena entre los distintos gremios que conforman este sector económico. También señala que “ocupación hotelera en lo corrido de 2016 fue de 46,08%, aumentando un 2,50% en relación con años anteriores..” (p. 46)

Estos elementos demuestran que la ciudad recibía un constante flujo de pasajeros y visitantes con tendencia en aumento por lo que se demuestra que el municipio seguía siendo un lugar importante para el desarrollo turístico del país.

Pabuena (2017) señala que las fuentes de información que permitan establecer un panorama real de la situación del turismo para la ciudad en 2016 eran muy escasas, las mediciones oficiales

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

realizadas por la Cámara de Comercio y las asociaciones gremiales se realizan a nivel departamental sin discriminar a las ciudades, por lo que los análisis con base en la información entregada por el Aeropuerto, Terminal de Transportes y la Gobernación de Santander son riesgosos pues no se puede generalizar una situación departamental al nivel municipal lo que dificulta un poco el análisis de la situación del turismo con base a cifras oficiales.

No obstante, se pueden realizar algunos análisis con base a información complementaria en la que se pudo evidenciar que la situación de los empresarios dedicados al hospedaje era menos favorable que para los de la gastronomía o la diversión, esto se da porque en la ciudad se hacían continuamente nuevas inversiones de infraestructura hotelera, pero esta sobrepasaba la demanda que se requería. Según lo señalado al diario Vanguardia Liberal por Marlio Gómez Forero, Director Ejecutivo de Cotelco Santander,

“en Bucaramanga y el Área Metropolitana en el 2016 creció notoriamente la oferta del hotelaría, pero disminuyó la demanda. Es decir, se han ido abriendo varios establecimientos hoteleros de diferentes categorías atraídos por los beneficios tributarios y las ventajas que el Estado está ofreciendo para la inversión hotelera, pero la ocupación del periodo es inferior a la anterior.” (Rodríguez, Y. (febrero 13 de 2017) Turismo y gastronomía tuvieron un buen 2016 en Santander. Vanguardia Liberal.)

Esto demuestra que, aunque la situación en cuanto a la llegada de turistas estaba mejorando en la ciudad, estos aun eran insuficientes debido al crecimiento de la oferta. Quizás esto se deba a que en la ciudad se ha visto un desarrollo económico de otros sectores importantes como la construcción, pero no se han realizado las inversiones necesarias para que Bucaramanga se convierta en un destino primordial entre los viajeros.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Para el sector de la industria gastronómica, el panorama en 2016 era más positivo debido a que según el presidente, Mauricio Mendoza Estévez, de la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica, Acodrés, Santander, durante el 2016 los restauranteros tuvieron un aumento del 4% frente al año anterior debido a lo variada y aceptada que es la gastronomía santandereana y bumanguesa entre los viajeros. Esto se puede explicar en la medida en que muchos viajeros que llegan a Bucaramanga por ser la capital pero que se dirigen a otras ciudades o a atractivos, si disfrutan de la gastronomía local en los tiempos en los que duran en la ciudad para luego llegar a su destino, lo que deja un aumento de las ventas en este gremio que no es acorde con lo expresado por las zonas hoteleras.

El gremio de transportadores, también reportaba un aumento en el tránsito de pasajeros, por lo menos hasta el primer trimestre del 2016, la terminal de transportes de Bucaramanga, señalaba un incremento importante en el arribo de nuevos visitantes a la ciudad por la vida terrestre como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 3 Pasajeros por vía terrestre en 2016.

		BUCARAMANGA	
Mes	Año	Vehículos	Pasajeros
2015	Enero	26.953	257.902
	Febrero	22.487	179.285
	Marzo	24.472	199.703
	Abril	24.458	213.864
	Mayo	22.728	196.243
	Junio	22.858	234.604
	Julio	23.356	230.200
	Agosto	22.322	208.584
	Septiembre	21.386	190.869
	Octubre	22.678	221.990
	Noviembre	21.622	209.125
	Diciembre	24.857	282.149
TOTAL		280.177	2.624.518
2016	Enero	19.142	224.391
	Febrero	18.443	183.149
	Marzo	21.429	215.006
	Abril	20.539	230.982
	Mayo		
	Junio		
	Julio		
	Agosto		
	Septiembre		
	Octubre		
	Noviembre		
	Diciembre		
TOTAL		79.553	853.528

Nota: adaptado de L. Pabuena (2017). p 18.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Esto nos indica que efectivamente el turismo de la ciudad atravesaba por un buen momento debido al incremento de los viajeros en ciertos sectores que demostraban que la ciudad seguía siendo viable desde este renglón económico y con buenas perspectivas hacia el futuro si se consolidaban algunas acciones que potenciaran a Bucaramanga como un destino importante. Es cierto que, aunque algunos sectores reportaron un detrimento en su actividad, esto se debía a situaciones particulares de la economía de la ciudad y no se puede generalizar a que la situación del turismo en la ciudad estuviera en riesgo o en caída.

Todos estos factores de índole político, normativo y de la realidad de la situación para el 2016, configuraron una serie de acciones por parte de todos los actores que una vez visibilizaron estos elementos fueron activos en el apoyo a la convocatoria por parte de otros actores de la administración municipal para la formulación de políticas públicas. Es importante señalar que las decisiones, líneas estratégicas, objetivos y principios de la política pública de turismo de Bucaramanga, fueron permeadas por estos factores que condicionaron las reglas del juego del sector y de las posibilidades que se tenían en cuanto al desarrollo de ese proceso.

Todos los actores que hicieron parte del proceso participativo para la formulación de esa política pública, tienen una estrecha relación con estos factores, el poderlos determinar y asociarlos permite una visión mucho más amplia sobre la dinámica que se dio al momento del caso estudiado. Aunque muchos de estos factores no sean inmediatamente percibidos o analizados en las mesas de discusión que se dieron dentro del equipo de formulación, estos tienen un peso significativo en el desarrollo del proceso y estos están relacionados con la forma en la que funcionan las dinámicas sociales, económicas y políticas que se dan dentro de los actores al momento de trabajar mancomunadamente sin entrar a analizar la forma en la que operan los incentivos personales de cada uno de estos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Es posible que algunos factores importantes hayan quedado por fuera del análisis, pero esto se debe principalmente a dos motivos, el primero es la carencia de información oficial y complementaria únicamente de Bucaramanga, puesto que, la mayoría de los datos encontrados son sobre la situación de la región y muchos otros ya no se encuentran disponibles para consulta o simplemente no se realizaron nunca, incluso se pudo encontrar solamente 2 trabajos académicos en modalidad proyectos de grado, que trabajan el tema del turismo en el periodo de 2016. El segundo motivo es que no se abordaron factores de orden nacional o social porque metodológicamente su análisis necesitaría el uso de otras herramientas que permitieran su comprensión y su articulación con el problema de investigación planteado y esto se considera un desacierto debido a que el estudio del caso sería demasiado amplio llevando a que los objetivos de este análisis se difuminaran o no fuese posible abordarlos en un trabajo de investigación aplicado por lo que esos análisis podrían plantearse en futuras investigaciones que aborden el tema.

5.1.2 Los actores.

La iniciativa nace principalmente de la mano de uno de los líderes del municipio, el político Rene Rodrigo Garzón Martínez quien recogió el sentir de muchos de los actores que hacen parte del turismo de Bucaramanga y que una vez fue elegido como concejal de la ciudad para el periodo 2016-2019 comenzó el proceso de convocar a los sectores y actores más importantes para la construcción de una política pública que beneficiara realmente a la ciudad. Esto fue posible en gran medida debido a que,

“René Garzón con su equipo de trabajo consideró, desde el tema electoral, que uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico de Bucaramanga pues lógicamente tenía que ser el turismo, este tenía que ser de las fuentes de

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

ingreso fundamental para generar ese desarrollo económico.” (Garzón, contacto personal, 2019, p.1)

Es por esto que, siempre desde sus líneas de trabajo político, siempre se ha encontrado cercano al sector del turismo. El Dr. Rene que en su vida política siempre ha promovido iniciativas en pro del mejoramiento de la cultura y los atractivos turísticos de la ciudad y el país por lo que no podría dejar a la ciudad sin una estructura de política pública que beneficiara al sector como ya lo había hecho anteriormente a nivel local y nacional gracias a actuaciones políticas como en el 2006 cuando siendo Representante a la Carama, fue autor y ponente de la ley 1101 “Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996- Ley General De Turismo y se dictan otras disposiciones” en la cual se actualizaron cuáles serían los lineamientos normativos y de política pública nacionales con los que se apoyaría al sector del turismo y se busca la articulación institucional entre el sector público y privado para la promoción de Colombia como un destino turístico importante en el mundo. También es promotor y autor de la política pública de Artistas y Artesanos aprobada por el acuerdo 038 de 2002 en Bucaramanga, la cual propone las bases para la promoción, apoyo y gestión de los recursos para los artistas y artesanos de la ciudad como un foco primordial para la motivación de la ciudad como un destino turístico.

El proceso de sumatoria de fuerzas y actores para la construcción de una política pública, comenzó en marzo de 2016, cuando el concejal Rene Garzón, solicita la participación de la Cámara de Comercio y el Bureau de Convenciones en el equipo promotor de la política pública de turismo teniendo buenos resultados “Eso nos dio la posibilidad de que el Bureau se dinamizará, la administración le dio unos recursos y se logró consolidar ya esta herramienta importantísima” (Garzón, contacto personal, 2019, p. 3)

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Con la participación de esta entidad, se aseguraba un fuerte aliado que podría realizar los acercamientos necesarios para que se sumaran otros actores importantes pertenecientes a los gremios hoteleros, gastronómicos, transporte y agencias de viajes con el fin de conformar un grupo de trabajo con una perspectiva amplia que permitiera identificar cuáles eran las necesidades e ideas más importantes que estos actores pudieran aportar sobre la situación del turismo en la ciudad y sus posibilidades con el fin de establecer una línea de base que permitiera el desarrollo de una política pública eficiente y eficaz.

La Cámara de Comercio de Bucaramanga siempre ha sido uno de los líderes en los procesos de optimización de la gestión privada y pública en pro del beneficio de los empresarios y la administración municipal, por lo que su presencia en el proceso de la política pública de turismo era necesaria puesto que los principales insumos en cuanto la información hotelera, gastronómica, de transporte y asesorías de guías de viaje que la entidad posee, eran fundamentales para la construcción de un proceso fundamentado en la realidad del turismo de la ciudad.

Una vez la Cámara de Comercio y el equipo asesor de Rene Garzón, entraron en comunicaciones se llevaron a cabo algunas reuniones en donde se propuso una línea preliminar de acción en donde se buscarían a los actores más importantes del sector que estuvieran agremiados y algunos otros de a pie con los que se pudiera contar para desarrollar una serie de mesas de trabajo, que se extenderían por más de cinco meses en donde se evaluarían todos los aspectos relacionados con el estado del sector turismo, sus alcances, posibilidades, inversiones y necesidades para la construcción de unas líneas estratégicas en donde con la comunión del sector privado y el público se pudieran construir consensos para plasmar una política pública.

El tercer actor en sumarse fue el Bucaramanga Convention and Visitors Bureau, que a su vez proporcionaría acercamientos a varios actores que harían parte del proceso de la formulación de la

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

política pública ya que esta es una asociación creada en 2014 como iniciativa de la Cámara de Comercio, la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica- Acodrés, La Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas Y Mediana Empresas- Acopi, la Asociación Hotelera y Turística de Colombia- Cotelco, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, la Alcaldía de Bucaramanga y la Gobernación de Santander, para la promoción de la ciudad y la región como un destino turístico del país y además “Representa la cadena de valor turística de la región y centraliza la información de la oferta del destino para brindar asesoría a las asociaciones, corporaciones, entidades gubernamentales, deportivas, universidades y demás empresas del sector” (Bureau (2016) Recuperado de: <https://www.visitbucaramanga.co/es/quienes-somos/>) . Esta organización de orden privado se convirtió en uno de los actores más importantes por el hecho que al estar compuesta de varias organizaciones gremiales de acción directa en el sector turismo, podría recoger una gran cantidad de información, ideas y experiencias pasadas que fortalecerían el proceso de la creación de la política pública.

La Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica- Acodrés, resalta por ser uno de los actores fundamentales de este proceso debido a que la gastronomía hace parte de las llamadas “Industrias sin Chimeneas” las cuales pretender desarrollar económicamente a la ciudad con bajos impactos sobre el medio ambiente. Esta asociación jugo un rol fundamental al rescatar las posiciones de los restaurantes y zonas de comidas las cuales proponían que bajo una organización de política pública se podría potenciar dicho renglón del proceso económico en Bucaramanga con base en que se goza de una reconocida fama a nivel nacional por lo exótica y apreciada de su gastronomía la cual era uno de los principales atractivos turísticos de la ciudad que con una correcta articulación entre los distintos gremios se podría crear una marca turística propia y así aumentar los indicadores económicos relacionados con este sector. Por otro lado, es importante señalar que,

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

aunque en esta asociación no se encuentran la totalidad de los restaurantes y ventas de alimentos de Bucaramanga, su potencial de convocatoria es alto al contar con más de 200 restaurantes miembros que proporcionan una amplia cobertura en todas las zonas de la ciudad lo que aumenta el rango de actores que hicieron parte del proceso, aunque sus actuaciones no hayan sido de manera directa.

Un escenario similar se vivió con la Asociación Hotelera y Turística de Colombia- Cotelco, la cual funciona como el ente de contacto entre los distintos proveedores de las ofertas hoteleras de la ciudad, la cual según datos propios de la asociación para el periodo de 2014 a 2016 la oferta hotelera de la ciudad de había duplicado y solo el 80% de esa ocupación estaba respaldada en la actividad empresarial por lo que se necesitaban acciones concretas por parte de la administración municipal y los empresarios para que se motivara la llegada de nuevos turistas con distintos fines logrando que otros sectores se beneficien al impulsar el turismo de Bucaramanga.

Uno de los actores más importantes que estuvo en el proceso de formulación de la política pública fue el Consejo Municipal de Turismo en cabeza del Instituto de Turismo, el cual fue constituido bajo el acuerdo 034 del 29 de noviembre de 2012 del Concejo Municipal, y que tiene como finalidad “impulsar el fomento, desarrollo, promoción, competitividad del sector a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos municipales”. Este consejo haría parte del equipo director de la formulación de la política pública, al ser una entidad estatal en la que sus funciones se encontraba el asesoramiento para estos procesos, no podría quedar por fuera y proporcionaría todas las herramientas necesarias e información requerida para poder proyectar las estrategias de acción que requería la ciudad y que harían parte de los lineamientos y pilares de la política pública a la luz del Plan Seccional de Turismo 2014-2018 de orden nacional. Este actor se convirtió en uno de los más

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

importantes tomadores de decisión frente a la política pública, se buscaría una renovación de dicho consejo con el fin de hacerlo más amplio y participativo en las decisiones y responsabilidades frente al turismo de la ciudad. Por este motivo en el artículo décimo segundo se modificaría la plancha de integrantes del consejo con o sin voto haciéndolo mucho más amplio y participativo, lo que recogería distintos aportes de actores que anteriormente habían sido excluidos y convirtiéndolo en la entidad que tendría la responsabilidad de ejecutar dicha política pública.

La academia también fue uno de los actores principales que sumaron esfuerzos en el proceso de la participación ciudadana, La Universidad Autónoma de Bucaramanga- UNAB, fue invitada desde el inicio del proceso para que cumpliera uno de los fines fundamentales de este al ser quien dirigiría los aspectos técnicos y metodológicos de la formulación. Según Garzón (2019),

“La academia la UNAB, la Universidad Autónoma de Bucaramanga, ayudó mucho en poder generar unos talleres y nos dio la metodología para que cada uno de los actores pudiese intervenir, trabajar y primero capacitarnos en todos los que estábamos trabajando en el tema del turismo (...) entonces la UNAB, nos dio unos talleres de orientación y capacitación y determinó el ruterio para poder nosotros, todos los actores, estar más o menos alinderados y armonizados en lo que tiene que ver con una estructuración de política pública (Contacto personal, p. 6)

Es entonces la academia en cabeza de la UNAB, uno de los actores fundamentales que no solo participo con su experiencia desde su área, sino que se convirtió en capacitador a los distintos actores, generando estrategias, metodologías, talleres y asesoría constante a todos los actores para que estos tuvieran el conocimiento necesario para que su participación fuese de calidad. Esto es muy importante pues son pocos los procesos en los que los actores que son convocados reciben una capacitación y asesoría constante sobre el quehacer cuando se hace una política pública, con esto

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

se evita que los actores se diluyan de los objetivos fundamentales y se eleve la calidad de su participación al contar con un conocimiento empírico en su área de trabajo y un conocimiento formativo, los impactos de su participación son mucho más altos.

Vale la pena resaltar que la UNAB, también tuvo un papel no solo como capacitador, sino como organizador del conocimiento, debido a que muchos de los actores invitados tenían una gran cantidad de información y estudios, por ello,

“Bucaramanga y el área metropolitana e inclusive el departamento estaba saturada de investigaciones o sea el tema investigativo está totalmente documentado, tenemos bastantes investigaciones pagas por la administración municipal, por los gremios y por el departamento en todo lo que tiene que ver con las necesidades y la DOFA y las potencialidades que tiene el departamento, pero hablando de Bucaramanga, pues Bucaramanga estaba saturada de investigaciones se requería era cómo podemos articular esos actores y lo logramos, con la academia, con la UNAB” (Garzón, contacto personal, 2019, p. 3)

Por estos motivos fue la UNAB el actor que se dio a la tarea de organizar correctamente la información que todos los actores aportaron para poder establecer un panorama claro de la situación del turismo de la ciudad y de los mismos actores, con ello se pudo tener las bases sólidas para que con información actualizada y capacitación, los actores pudieran diseñar una política pública eficiente, eficaz y que recogiera la realidad de la vivencia de cada uno de ellos para poder mejorarla.

La Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, también hizo parte del proceso, esta agrupación es quien mayor información tenía sobre el movimiento del sector turismo de Bucaramanga y podría recoger las necesidades de los comerciantes en la ciudad que ven como un

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

aliado al turismo para potenciar sus propios renglones económicos. Por eso Fenalco fue invitado a las mesas de trabajo para que compartiera toda la información existente y permitiera generar aportes sobre cómo se podría convertir a la ciudad en un gran foco comercial que en trabajo armonizado generara todas las dinámicas necesarias para impulsar la economía de la ciudad.

Otro actor que se sumó posteriormente fue la Asociación de Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo – Anato y Asoguias, la cual fue invitada porque esta agremiación era fundamental para el desarrollo de una política pública de turismo al ser la encargada de cohesionar a las empresas que venden a la ciudad por medio de sus atractivos turísticos por el país y el mundo. La llegada de este actor puso sobre la mesa una discusión importante, para que haya más turismo en la ciudad debe haber más mercadeo y por ello dentro de la política pública se incorporó la línea estratégica de <<Promoción y Mercadeo del Destino>> la cual nace como un aporte hecho por este actor y pretende subsanar dichas deficiencias que demostraban que Bucaramanga es una ciudad con alto potencial de recepción turística, pero con una baja promoción y marketing que impulsen estos elementos.

El caso de la inclusión como un actor de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas Y Mediana Empresas- Acopi, fue particular en cuanto a que su participación no se dio directamente en las mesas de trabajo establecidas desde el principio sino que se le consulto casi terminado el proceso y se tuvo el primer borrador de la política pública, esto se debido a que son muy pocas las empresas pertenecientes a esta agremiación que se dedican a las actividades económicas relacionadas con el sector del turismo directamente, por lo que sus aportes se dieron a través del Bureau del cual hacen parte. Consideramos que esto es un desacierto puesto que, mucho del turismo de la ciudad se basa en la actividad comercial de la joyería, calzado, textiles, marroquinería e investigación, por lo que al no incluir ampliamente a las asociaciones gremiales o representantes

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

de estos sectores, se le negó la posibilidad de una visión más amplia del turismo de la ciudad lo que sesga un poco el objetivo de la política pública en cuanto que las visiones de estos actores excluidos no se recibieron directamente de ellos, sino que se introdujeron por medio de otra organización y con desconocimiento por parte del investigador si estos aportes o consultas a ellos realmente se hicieron, si bien entre el Bureau y la ACOPI se comparten procesos y objetivos, estos se ven permeados por los intereses de otros actores por lo que los aportes al procesos pueden estar condicionados.

También se sumaron como actores algunas de las empresas y miembros del gremio de transporte como la Asociación de Transportadores de Servicio Especial de Santander- ATESA y miembros de la colectividad de taxistas. Este es un actor fundamental, ellos son los encargados del movimiento de turistas que se da en la ciudad y trabajan conjuntamente con el resto de sectores que intervienen en el turismo de la ciudad. Aunque no hay evidencia que estos actores hayan participado fuertemente en las decisiones o realizado algunos aportes específicos debido a que no existen los escenarios en los que sus agremiaciones tengan una centralización que permita a los diversos miembros participar de manera unánime, por ello, su participación se vio limitada a las discusiones de las posibles líneas estratégicas de acción y objetivos que pretendía abordar la política. Esto es importante señalarlo, no todos los actores intervienen de manera igual en los procesos de participación y en muchos casos algunos de los actores con mayor poder o influencia, excluyen de ciertas partes del proceso a otros debido a intereses u opiniones particulares sobre los efectos de su inclusión en los procesos decisorios.

El Concejo de Bucaramanga, también fue un actor representativo en el proceso, ellos aunque no trabajaron directamente en las mesas de trabajo, si realizaron aportes a la política pública,

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

debido a que son ellos quienes debían respaldar, modificar y aprobar el proyecto de acuerdo que daría vida a la política según Garzón (2019)

“posteriormente vino el trabajo arduo desde el Concejo de poder de acuerdo a los concejales para que aprobaran y vieran que había una importancia dentro de este tema, y que la dinámica y aporte de ellos también quedara plasmado en las modificaciones que se le hicieron al proyecto de acuerdo, en su momento para que se consolidará aún más o sea los concejales ya en el momento del estudio ya que el proyecto lleva dos estudios, el primero en una comisión especial y luego en plenaria, pues cada uno de los concejales aportó lo que consideraba importante para poder dinamizar la política y eso obviamente con la venia de la administración municipal logramos consolidarlo.” (Contacto personal, pp. 8-9)

Aquí se entiende que existen diversos actores y que algunos de ellos tienen papeles resolutivos importantes aunque no hagan parte de la base social que tuvo presencia en el proceso participativo, al ser el Concejo Municipal el ente encargado de aprobar y modificar esta política, este se convierte en una parte importante, se debe conversar con ellos para que conozcan como se está dando el proceso de formulación para reunir los apoyos necesarios y posteriormente presentar el proyecto de acuerdo, que una vez estudiado será reinterpretado por ellos y modificado para hacerlo acorde a las necesidades y requerimientos técnicos para que sea una posibilidad real como acuerdo municipal que sustente la política pública.

La alcaldía de Bucaramanga en representación de sus secretarios de despacho también fueron actores convocados, aunque estos solo hicieron parte del proceso en momentos específicos en cuanto a la solicitud de información y apoyo técnico de ciertos aspectos relacionados con las proyecciones del turismo para la ciudad y así lograr el apoyo de la administración municipal para

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

que le diera respaldo al proceso y pudieran ratificar la política pública. Las administraciones municipales que conforman el área metropolitana de Bucaramanga no fueron invitadas, debido a que, la política pública que se buscaba desarrollar solo era para el municipio, y el hecho de que exista esa figura y la normatividad constitucional, hace imposible que se articulen políticas municipales con metropolitanas, por lo que aunque exista cercanía estas no tenían injerencia en el proceso.

El ultimo actor que aparece dentro de la información que se pudo obtener es uno de tipo externo, corresponde la empresa LGA Consultores, la cual está constituida por varias franquicias a nivel nacional y que tienen entre su portafolio de servicios la múltiples tipos de asesorías de diversas indoles y que fue convocado por parte de la Cámara de Comercio y el Instituto Municipal de Cultura, para que realizara una evaluación y revisión de las proyecciones y conclusiones de los análisis realizados en las mesas de trabajo con el fin que por medio de su experiencia, ayudaran a proyectar las líneas estratégicas, objetivos y principios que tendría la política pública. Las conclusiones de esta asesoría se pueden constatar en la documentación enviada por la empresa consultora sobre la estructura que debía tener el acuerdo municipal final que daría vida a la política pública.

La llegada de este actor es muy importante para el desarrollo de este proceso, puesto que, aunque se hicieron las mesas de trabajo, se tuvo el apoyo de la academia, se contó con la participación de entidades públicas y privadas, se proyectaron algunas líneas estratégicas y se socializaron las conclusiones entre todos los actores y se construyó el primer borrador del acuerdo municipal, se debía contar con la asesoría técnica de algunos expertos que con base en todo el proceso adelantado pudieran dar una segunda visión sobre lo que allí se plasmaba, lo que permite ampliar mucho más la concepción de la propuesta de política pública y realizar algunas precisiones

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

de orden metodológico, jurídico, técnico y operacional para que las estrategias y objetivos que se generaran tuvieran un mayor impacto y no fueran en contra vía de las necesidades reales de la ciudad. Consideramos que este actor es fundamental bajo la idea que siempre es necesario que se incorporen otras visiones con experiencia en estos procesos debido a que en ellos se pueden identificar similitudes que ya superadas se convierten en fortalezas para nuevos procesos. Por otro lado, siempre es positivo que todo proceso político y participativo cuente con el apoyo y la revisión de un equipo interdisciplinar de expertos que analicen situaciones o particularidades que, por la dinámica del proceso, pueden ser imperceptibles para los actores.

Es complejo el poder describir a los actores que no fueron convocados, aunque estos también hacen parte de un proceso que se dio dentro del caso estudiado, puesto que la exclusión de un actor también es un acto político que condiciona los resultados del proceso, entre la información obtenida por medio de la entrevista, se pudo detallar que si existieron algunos actores que fueron marginados del proceso como

“El tema de la cultura, a pesar de que el Instituto de Cultura estaba presente yo creo que los actores culturales son fundamentales y hubiera sido muy interesante el poder habernos acercado aún más a cada una de esas áreas artísticas de la ciudad, los organizadores del tema del festival de piano, los cuenteros, para poder saber más a detalle las grandes deficiencias que tienen ellos, las empresas de logística”
(Garzón, contacto personal, 2019, p. 8)

Se entiende entonces que los actores que hacen parte del arte, música, logística, pintura, actuación y demás elementos culturales, no fueron llamados a participar directamente, sino que el único actor considerado fue el Instituto Municipal de Cultura de Bucaramanga, que aunque mantiene una estrecha relación con estos gremios, no recoge realmente las opiniones, posturas,

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

ideas y necesidades de todos los actores de la cultura de la ciudad porque su articulación no es tan grande, lo que limita su actuación y margina a muchos. Esto es importante señalarlo debido a que los actores que se excluyen también son fundamentales en los procesos de participación porque estos son consecuencias de redes de poder o decisiones que condicionan los resultados de los procesos participativos.

Al no existir una fuente documental abundante que permita determinar que actores no fueron incluidos en el proceso y las razones de esto, si se pudo evidenciar por medio de la entrevista, que en algunos casos como los miembros de colectividades de transportadores, algunas ONG, las administraciones de los municipios del área metropolitana o de orden nacional y los ciudadanos de a pie, entre otros, no fueron tenidos en cuenta para esto.

Por otro lado también se podrían hacer algunos intentos de deducir cuales actores podrían haber sido convocados al proceso y no lo fueron como es el caso de los gremios de vendedores ambulantes, estudiantes, profesionales del área del turismo, la policía nacional y miembros de la oferta deportiva, pero consideramos que este análisis debe hacerse con base en la información propia del proceso, con la cual no se cuenta, para poder identificar las razones por las que se consideró que no era necesario su participación o los motivos de intereses por los cuales no se hizo. Se considera que este es un aporte importante que se debe hacer por medio de otros análisis complementarios a esta investigación para que puedan determinarse el peso de la no presencia de estos actores y la forma en la que influyeron para que el proceso se diera de la forma en la que se dio y no de manera distinta.

En los acercamientos a los promotores del proceso, identificar que en total se realizaron 8 reuniones durante los 5 meses que duro el proceso en donde los actores confluyeron casi en su totalidad, dos de estas reuniones se dedicaron exclusivamente a la capacitación y aplicación de

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

talleres por parte de la UNAB para que en los procesos siguientes se articulara la información y se llevaran a debate los elementos necesarios para hacer una política pública. En las reuniones restantes, se contó con la participación solo de algunos actores dependiendo del objetivo de la misma, debido a que el proceso fue largo y no todos los actores participaron ininterrumpidamente en los debates y formulación. También se evidencia que durante las reuniones en las que se dieron las mesas de discusión, aportes, recolección de información, análisis de la situación y proyección de las estrategias que surgieron como ideas de cada uno de los actores presentes, se realizaban pequeños contactos entre actores específicos por fuera del cronograma establecido si se presentaba la necesidad de algún aporte adicional, aclaración o idea para avanzar en los objetivos.

Una vez termino ese ciclo, se realizaron otras reuniones en donde el equipo dirigente del proceso conformado por los representantes de la Cámara de Comercio, el Consejo Municipal de Turismo, El Bureau, la UNAB, y los miembros del cuerpo técnico del concejal Rene Garzón, quien también estuvo al frente del proceso en todas sus etapas, avanzaron ya sobre el aspecto técnico, jurídico y organizacional del proyecto de acuerdo que contenía la política pública para que este fuera presentado al concejo, además se fueron proyectando la exposición de motivos y la ponencia que se debía realizar ante los cabildantes. Durante esta última fase del proceso se mantuvo comunicación constante con la empresa consultora LGA y los miembros del equipo dirigente mientras se surtían los trámites administrativos ante la secretaria del concejo municipal para llevar a discusión la política pública.

Es difícil la tarea del investigador al determinar o evaluar cual fue el impacto de cada una de los actores, hasta donde llego sus redes de poder, si fueron realmente incluidos en la toma de decisiones todos los actores o si se excluyó de manera premeditada a algún actor en específico, debido a que no se contó con mucha información específica sobre estos aspectos, el equipo

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

dirigente del proceso fue desarticulado una vez la política fue aprobada, no se centralizó la información recolectada, durante los años siguientes muchos de los documentos como las actas de reunión fueron eliminadas por los mismos actores y quienes participaron en el proceso directamente no era posible localizarlos, no ocupaban los mismos cargos y de algunos solo se tuvo contacto muy limitado mientras estuvo activo el proceso de formulación. Es quizás arriesgado el plantear reconstruir un proceso de participación con tantas fuentes de información a las que es imposible acceder, pero gracias a la gestión del equipo asesor del concejal Rene Garzón se pudo acceder a documentos de orden privado desde los cuales se pudo rastrear el mapeo de los actores anteriormente descrito y sumado a los relatos de este mismo equipo se pudo realizar este proceso con un alto grado de objetividad sobre los hechos mencionados.

El MA que se ha desarrollado hasta este punto corresponde al esfuerzo por entender quiénes eran los actores que hicieron realidad la política pública, cuáles eran sus objetivos, capacidades e intereses más representativos para que este proceso concluyera con positivos resultados, aunque la política pública de turismo que se desarrolló tiene un carácter universal en el municipio las líneas estratégicas de acción fueron diseñadas por estos actores con el fin de poder mejorar su actividad comercial o cumplir con los objetivos del Estado y la normatividad vigente.

6. DISCUSIÓN FINAL.

6.1 Análisis del caso de estudio frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana.

Una vez se analizaron todos los elementos anteriormente desarrollados, se busca contrastar el proceso de participación ciudadana para la formulación de la política pública de turismo en 2016 frente a los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana. Para este

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

objetivo se utilizaron herramientas del análisis descriptivo con el fin de poder encontrar puntos de acuerdo y desacuerdo entre lo vivido y lo que se plantea desde el orden político, con esto se busca evaluar si el proceso que se dio en este caso particular respeto dichos lineamientos y se puede considerar positivo por la manera en la que se desarrolló para experiencias posteriores que con contextos similares puedan nutrirse y mejorar cada vez un poco más la forma en la que se da la participación para la formulación de políticas públicas.

El primer elemento que se trae a consideración es que durante el proceso en Bucaramanga, si se respetó un lineamiento fundamental, la política pública de turismo nació como una iniciativa de los miembros de la administración municipal, pero se incluyó a una gran cantidad de actores los cuales tenían influencia en ese proceso, aunque la convocatoria se realizó de manera escalonada y en definitiva fue el equipo dirigente quien tomó las decisiones finales sobre la forma en la que se iba a formular la política pública, está en su construcción con un apoyo amplio en cuanto se recogieron las necesidades, propuestas y sentires de los representantes de los actores más influyentes.

También vale la pena resaltar que la política pública nacional de participación ciudadana, al no encontrarse centralizada y definida, deja muchos vacíos en cuanto como se deben llevar estos procesos, pero los elementos primordiales que se pudieron rescatar en los capítulos anteriores, demuestra que en el caso de Bucaramanga si se respetaron la mayoría de estos, puesto que, sí se reconoció a los actores como sujetos de derechos, se les dio importancia en la toma de decisiones, se utilizaron distintos medios para la consulta a los actores, las decisiones se basaron en evidencia con información veraz, se incluyó a una variada comunidad de actores agremiados o de a pie, se promovió la participación e intersectorialidad en el proceso, se utilizó a los actores como sujetos para el control político del proceso, se elevó el nivel de participación superando la barrera

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

únicamente de quedarse en un papel consultivo y la política pública que se formulo recoge los sentires, necesidades y objetivos de los actores que participaron. Todos estos elementos son muy importantes para poder determinar que realmente el proceso estudiado si responde a muchos de los elementos propuestos en la política pública nacional de participación ciudadana para los casos de formulación de políticas públicas son múltiples los elementos que hicieron parte del proceso y que sin conocimiento pleno de los actores, se respetaron al considerar que el mejor camino para la elaboración de una verdadera y efectiva política pública era el de la participación ciudadana.

Por otro lado, señalamos que en este proceso de formulación de políticas públicas se modificó también el funcionamiento de una entidad de orden público como fue el Consejo Municipal de Turismo, los cual responde a uno de los pilares de la ley 1757 de 2015 al señalar que dentro de toda institución se debe incluir la participación para que los planes y gestiones de esta sean más eficaces. Al modificarse la lista de miembros del Consejo y ampliar sus escaños a nuevos actores la política pública de turismo tuvo un impacto importante sobre este, aunque ello no fue el objetivo de la misma, si apporto para que se desarrollara de mejor manera la realidad en la que operaba dicha institución y así respaldar y retomar algunos elementos nacionales de participación.

Uno de los elementos que no se cumplieron en el proceso, fue la inclusión del Consejo Municipal de Participación como se ordena, esto es debido a que en la practica el esta institución no operaba en Bucaramanga en 2016, teniendo así una deuda con la ley y la ciudadanía puesto que este actor es fundamental para que los procesos participativos realmente se lleven de buena manera y sean incluyentes con actores que por determinadas razones no sean convocados para formar parte del proceso. Este elemento es importante en el caso de Bucaramanga, puesto que, aunque se incluyó a diversos actores, no se puede cuantificar o catalogar a los que no estuvieron presentes debido a que no se conocen con certeza las razones de esta situación, por lo que consideramos que

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

uno de los aspectos más negativos del proceso es que los actores no convocados no tuvieron un doliente que resaltara la necesidad de su intervención al no contar con dicha entidad.

Otro elemento que podríamos decir que se cumplió a medias es el del financiamiento, es claro que el equipo dirigente al estar vinculado al Concejo Municipal, recibió algunos apoyos económicos para el funcionamiento del proceso, aunque no se puede determinar la cantidad porcentual del aporte por parte de la administración municipal, se pudo identificar gracias a las entrevistas realizadas, que gran parte de los recursos que se necesitaron para el desarrollo de las reuniones, mesas de trabajo y pago de asesorías vinieron como aportes libres de algunos de los actores que buscaban que la política pública de turismo fuera una realidad y esta permitiría el desarrollo de intereses particulares. Vale la pena resaltar que uno de los elementos que se encontraron en la política pública nacional de participación ciudadana, es que todos los procesos participativos que se lleven y en los que se incluya al Estado, deben estar financiados por este como un reconocimiento de la importancia de la participación y evitando que el no contar con los recursos sea un limitante para que los actores influyan en el proceso.

Un aspecto fundamental que le da un potencial importante a este caso dentro de los procesos participativos, es que los actores buscaron la manera de capacitarse, en una asociación con la academia, todos los miembros de las mesas de trabajo sin importar su origen, recibieron instrucción, seguimiento y apoyo por parte de expertos en diversos temas, lo que hace que participación de estos fuera más impactante al elevar su calidad, que muchas veces algunos aportes fundamentales se pierden por el simple hecho de no contar con el conocimiento para expresarlos de manera correcta en función de los objetivos planteados. Cuando se capacita a los actores que ya tienen un conocimiento previo en las necesidades metodológicas, teóricas y técnica de elaborar una política pública, se salvaguarda el principio de equidad e igualdad y se cualifican los procesos

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

de las comunidades lo que es una necesidad a priori del Estado cuando se busca una verdadera participación ciudadana con influencia en la democracia.

Se puede establecer que entonces, este proceso de participación ciudadana, se dio a la luz de la mayoría de los elementos constitucionales y posturas de la Corte Constitucional en cuanto su desarrollo si permitió una formulación de política pública no solo desde la visión del tomador de decisión, sino que se erige como el resultado de un proceso más amplio en el que se mantienen y defienden estos lineamientos nacionales para que la realidad de los actores sea positiva cuando son convocados a estos procesos.

Se podría analizar que dentro del caso estudiado no se pudo identificar muchos elementos propios de la categoría teórica <<Ciudadanía Política>> establecida por Ziccardi (2009) puesto que no se pudo encontrar evidencia en cuanto a que los convocantes o la administración municipal realmente le haya dado poder de decisión a todos los actores que hicieron parte del proceso, esto se dio porque fue el equipo dirigente, con muy pocos actores, el que al final realizo los ajustes a la formulación de la política pública con base en los aportes de la empresa consultora del proceso LGA. Es necesario aclarar que durante las mesas de trabajo que se realizaron, si se discutieron los ejes estratégicos, los objetivos y principios de la política pública de turismo, además que, se recogieron propuestas de varios actores sobre como deberían enfocarse, pero no existe evidencia documental que esas propuestas hayan sido debatidas e incorporadas realmente en la versión final del acuerdo presentado al Concejo Municipal, aunque tampoco podemos determinar que las propuestas realizadas fueron ignoradas, según la información recogida en la entrevista, se puede denotar que estas fueron analizadas pero no es posible medir su peso real al final del proceso.

Cuando los ciudadanos hacen parte de un proceso participativo para la toma de decisión por parte de los gobiernos o el Estado, se debe pretender que los actores puedan ejercer esa ciudadanía

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

política. Es el Estado quien tiene la responsabilidad, por los medios necesarios, para que se realice el llamamiento a los tomadores de decisión sobre la necesidad que los principios de esta categoría sean una realidad en los procesos, su reclamo no debe venir en todos los casos de los actores convocados, es el tomador de decisión quien en primera medida debe poder establecer las reglas de juego claras que permitan desarrollar estos procesos de manera correcta, así los actores influyentes cuentan con herramientas importantes para que esto sea una realidad.

Aunque esta categoría de <<Ciudadanía Política>> lo que busca es que se dé un orden constitucional, normativo y de política pública en la que los ciudadanos pasen de un papel consultivo a un papel decisorio. Se considera que es válido realizar estos análisis para identificar si algunos de estos elementos se dieron en el caso estudiado, con el fin de determinar cómo avanzan los procesos participativos en las indoles locales para que esto sea una realidad y como estos se convierten en pasos agigantados para que se repliquen en otras partes del país logrando una verdadera comunión entre la participación ciudadana y las decisiones del Estado superando los problemas encontrados durante este caso y aprovechando su experiencia para no repetirlos o mejorar en algunos momentos específicos.

Se requiere que se realicen actuaciones para mejorar gestión de la información que nace con estos procesos, puesto que, muchas veces es difícil rastrear los datos necesarios para poder desarrollar análisis más concretos y con mejor fundamento, pero se percibe que los actores involucrados no reconocen el valor posterior que tiene la documentación que se genera, para estudiar los casos desarrollados y permitir nutrir a la academia sobre el tema, lo que dificulta el trabajo de nuevos investigadores que pretendan abordar el tema.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

7. CONCLUSIONES.

1. En Colombia existen grandes aportes desde diversos escenarios y actores de distintos orígenes, a la consolidación de una política pública nacional de participación ciudadana que nace desde la misma concepción de Democracia y el ideal de país que se ha construido desde la Constitución Política de 1991.

2. Es necesario que exista en el país un esfuerzo más amplio del gobierno central por unificar los principios constitucionales, los mandatos de la Corte Constitucional y la normatividad existente para la creación de una política pública nacional de participación ciudadana que establezca puntualmente cuales son los objetivos, principios, ejes de acción y líneas estratégicas para que la participación sea una realidad en todas las tomas de decisiones por parte de los distintos miembros del gobierno y el Estado. Se considera importante que, aunque existen posturas normativas y teóricas que respaldan que esto no es obligatorio, que se construya un documento que plasme los verdaderos ideales e intenciones de la participación ciudadana en el país para que este sea debatido y aplicado en todo el territorio nacional debido a que su acceso sería mucho más amplio y eficaz.

3. Aunque el proceso de la participación ciudadana que se dio en el caso de estudio fue importante y amplio, este aún no supera muchas brechas en cuanto a que en la realidad, no existe el marco normativo y la voluntad política de los tomadores de decisión, para que los actores accedan a la categoría <<Ciudadanía Política>> planteada por Ziccardi. Se requieren diversos trabajos académicos y esfuerzos políticos para que se empiecen los procesos de apertura democrática real en donde los ciudadanos tengan un poder de decisión más importante y se reconozca su voluntad por encima de los intereses particulares.

4. El Mapeo de Actores y el análisis de los factores de influencia que se realizó en el caso estudio, arrojó que el proceso de participación ciudadana para la formulación de la política pública

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

de turismo en el 2016, fue amplio, diverso y positivo para que los objetivos del mismo se cumplieran con un alto grado de efectividad. Esto se debió principalmente a que la postura de los actores convocantes al proceso siempre fue abierta a la inclusión de la ciudadanía puesto que, consideraban que, si esto no se realizaba de dicha manera, no solo se violentarían algunas normas, sino que el proceso será ineficiente y los resultados podrían ser mediocres.

5. Es necesario realizar un llamado a los líderes de estos procesos, para que resguarden la información, documentos e insumos que fueron usados durante el desarrollo de los escenarios de participación ciudadana para que estos puedan servir como insumo a la academia que se interese en realizar investigaciones posteriores, que permitan evaluar los procesos participativos con un mayor grado de objetividad.

6. Se puede establecer entonces que en el caso de Bucaramanga si se cumplieron la mayoría de los lineamientos de la política pública nacional de participación ciudadana en cuanto a como se deben hacer las políticas públicas locales, aunque consideramos que este acierto se debe mayormente a la posición personal de los actores mas influyentes que reconocen el valor de la participación que en la cultura política propia del país que se apropie de la democracia y respete sus principios fundamentales para que se fomente la participación desde todos los niveles de intervención del Estado.

7. Se considera que el proceso de participación ciudadana dado en Bucaramanga para la formulación de la política pública de turismo del municipio fue muy positivo y fiel a los lineamientos nacionales, debido a que, se respetaron muchos de los principios de la política pública nacional de participación ciudadana, los actores hicieron parte de la mayoría del proceso, se incluyeron diversos actores sin importar mucho los intereses particulares de los otros, se buscó el financiamiento para que la participación fuera más efectiva, se contó con los aportes de consultores

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

expertos que permitieron el mejoramiento desde el punto de vista técnico y metodológico, se desarrollaron verdaderas etapas de consulta y recolección de información, se capacito a los actores en todos los temas relacionados del proceso, se logró un trabajo armonizado con diversas asociaciones públicas y privadas, las propuestas e ideales de la mayoría de los actores se tuvieron en cuenta para que el proceso se diera con el mayor impacto posible y se contó con el apoyo todo el tiempo de la administración municipal como representante del Estado. Todos estos elementos hacen que realmente el caso de Bucaramanga demuestre que si se puede hacer políticas públicas con una amplia y positiva participación ciudadana y que sus resultados son mejores que otros similares sin dichos procesos participativos.

8. Es necesario que se realicen más investigaciones sobre los casos particulares que se dan en la forma en la que a nivel local se hacen políticas públicas, para reconocer desde la base del Estado como se dan esta dinámicas y los impactos que se tienen cuando se hacen con o sin participación ciudadana para tener elementos contundentes para que desde el gobierno central se tomen decisiones frente al tema y se consolide una idea de democracia fuerte en el país.

9. Se podría utilizar el caso de estudio aquí analizado como un referente para los procesos similares que viven dentro del territorio nacional, que podrían tomar los elementos positivos y negativos del mismo, así como ideas o ejemplos de cómo se debe realizar la convocatoria de los actores, cuáles son los más influyentes y como se podría replicar este ejercicio en otros procesos que tengan como objetivo la formulación de una política pública local para que sean más efectivos.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1990). La Política Pública y el gobierno del Estado. Revista del Colegio. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (1992a). La hechura de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (1992b). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (1993c). La implementación de las políticas públicas, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- (1993d). Problemas públicos y agenda de gobierno, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México
- Aguirre, A. M. Evaluación de la política pública de Barrancabermeja. (Tesis de grado Ingeniería Industrial) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Amaya M. (2015) Lineamientos para articular la política pública "estilos de vida y comportamientos saludables para una comunidad con futuro" con la estrategia "escuelas saludables" en el municipio de Floridablanca. Tesis de grado Especialización Medicina) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Anderson, J. E. (1975), Public Policy-Making, Ed. Holt Reinhart and Winston Inc: USA.
- Ariza D. R. & Reyes D. M. (2008). Análisis de política pública educativa del núcleo de desarrollo provincial comunero. (Tesis de grado Trabajo Social) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Bardach, E. (1998) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Bowen, Harry P. & Wiersema, M. F. (1999). Matching Method to Paradigm in Strategy Research: Limitations of Cross-sectional Analysis and Some Methodological Alternatives, *Strategic Management*, 20: 625-636.
- Cáceres, A. (2013) Análisis de la seguridad alimentaria y la incidencia en la política pública de Bucaramanga: estudio del asentamiento el nogal. (Tesis de grado Trabajo Social) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Camou, A. (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. México Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Castañeda, A. & Fleijoo, A. & Sepúlveda, A. (2013) JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES EN COLOMBIA, 1991-2012. Pereira. Tesis de grado Especialización Derecho Administrativo, Universidad Libre.
- Chetty S. (1996). The case study method for research in small- and médium - sized firms. *International small business journal*, vol. 5, octubre – diciembre.
- Clavijo, M. (2015). Espacios locales de participación y construcción de ciudadanía Un estudio de caso de la Junta Administradora Local de Teusaquillo. Bogotá. Tesis de grado magister en estudios políticos e internacionales. Universidad del Rosario.
- Cuervo, J. (2007) Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá, Colombia Universidad Externado.
- Flórez, M. J. (2014) Lineamientos de base para formular política pública de salud mental de los adolescentes en el municipio de mogotes Santander. (Tesis de grado Esp. Gestión Pública) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Gacha, B. (2017). La importancia de las funciones de la Junta Administradora Local en la gestión pública de la Alcaldía Local de Engativá. Bogotá. Especialización en Finanzas y Administración Pública Universidad Militar Nueva Granada.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Gambi M. O. (2011) ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. México: Polít. Gob. vol.18 no.1 ene.

Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado, San José.
Ed ICAP

Jones, C. O. (1970) An Introduction to the Study of Public Policy Duxbury Press series on public policy. USA. Wadsworth series in public policy. Publisher, Wadsworth Publishing Company.

Kelsen, H. (2009) Teoría pura del derecho. Buenos aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta.

Martínez, D. (2005). Análisis del comportamiento electoral en Juntas Administradoras Locales, Bogotá 2003. Tesis de grado, Politóloga. Pontificia Universidad Javeriana.

Medellín, P. (2006). La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. Buenos Aires. En Franco, R y Lanzaro, J (coordinadores). Política y políticas en los procesos de reforma de América Latina.

Méndez, J. L. (1986). Modelos y políticas de desarrollo en América Latina. México, D.F., Universidad Iberoamericana-Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.

Nakamura, Robert (1987), The textbook policy process and implementation research, USA. Policy Studies review.

Orfale, R. (2013) Las juntas administradoras locales. Desarrollo jurídico en Colombia. Barranquilla. Tesis de grado. Universidad Simón Bolívar.

----- (2011). Las juntas administradoras locales: balance y perspectivas en Colombia en los 20 años de la Constitución. Barranquilla. Justicia, No. 20 - pp. 72-81 - diciembre 2011

Oszlak, O (1996) La modernización del estado en américa latina

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Oszlak, O. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, Argentina. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4.
- PRATS, J. (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* (10), 103-148.
- Riaño D. A. (2016) Análisis de contexto de la política pública del mínimo vital de agua en el municipio de Bucaramanga. (Tesis de grado Economía) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Roth A. N. (2002) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Auroras. Colombia .
- Rouse, M. J., Daellenbach, Urs S. (1999). Rethinking Research Methods for the Resource-Based Perspective: Isolating Sources of Sustainable Competitive Advantage, *Strategic Management Journal*, 20:487-494.
- Rueda, A. O. & Orjuela, A. Y. (2014) Análisis de los lineamientos para la política pública del deporte como generador de bienestar social en Bucaramanga. (Tesis de grado, especialización en Gestión Pública). Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Soto, X. (2011) ¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario Estado, Gobierno. Santiago de Chile. *Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública* 5 / 33.
- Stoeker, R. (1991). Evaluating and Rethinking The Case Study, *The Sociological Review*, 39 (1)
- Torres, J. (2013) Introducción a las Políticas Públicas conceptos y Herramientas desde la Relación entre Estado y Ciudadanía. Bogotá Ed. Iemp.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Vargad, H & Tobón, Y. (2015) Estudio de caso incidencia en el desarrollo de las juntas administradoras locales de Medellín 2012-2014. Medellín. Trabajo de grado magísteres en Gobierno y Políticas Públicas.

Vargas, A. (1999) Notas Sobre El Estado y Las Políticas Públicas. Bogotá: Almudena editores.

Vedung, E. (1997) Public Policy and Program Evaluation. USA Transaction Publishers.

Venkatraman, N., Grant, J. H. (1986). Construct measurement in Organizational Strategy Research: A Critique and Proposal, *Academy of Management Review*, 11 (1): 71-87.

Zapata, J. G. (1999). Evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbana de la Red de Solidaridad Social 1994-1997. Bogotá. En *Reunirse, Pobreza y vivienda de Interés Social en Colombia*.

Zarate R. (2000) Análisis de la política pública de salud, en Bucaramanga. (Tesis de grado Historia) Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia

Lista de Referencia.

Aguilar, L. F. (1992) El estudio de las políticas públicas Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, México, Miguel Ángel Porrúa.

Alcántara, A. & Marín, V. (2013) Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y cohesión social en América Latina. México. *Revista Universia*, Núm. 10. Vol. IV

Alcántara, M. (2004). Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y de cambio. México: Fondo de Cultura Económica.

Área metropolitana. [Recuperado de:

Arroyave, A (2012) Las políticas públicas en Colombia. insuficiencias y desafíos. Bogotá. *Revista FORUM*; Vol. 1, núm. 1 95-111

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Arzaluz, M. S. (2002), Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997- 2000) México. IAPEM.
- Baltazar, E. N. (2008) Metodologías aplicadas en la evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. Bogotá. Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 13, No. 2, 449-471, julio-diciembre
- Bobbio N. (1986). El futuro de la democracia. Traducción. José Fernández Santillán. Ciudad de México, México. Fondo de cultura económica.
- Bobbio N. (1989). Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: FCE.
- Bobbio N. (2003). Teoría general de la política. Madrid: Trotta.
- Botero, H. (1994) Participación Ciudadana y Comunitaria. Alcaldía Local de la Candelaria: Bogotá.
- [Recuperado de:
<http://www.lacandelaria.gov.co/planeaci%C3%B3nclasificaci%C3%B3n/participaci%C3%B3n-ciudadana>]
- Cano, L. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la corte constitucional. Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 19, No. 2, 435-458, julio-diciembre 2014.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. Bogotá. Revista CS, 23, pp. 157-180.
- Congreso de Colombia (julio 06 de 2015). Ley Estatutaria [Ley 1757 de 2015]. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>.
- Congreso de Colombia (mayo 31 de 1994). Ley de Participación Ciudadana [Ley 134 de 1994]. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Edición Presidencia de la Republica. [Recuperado de:
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>]

Consultado el 10 de octubre de 2019.

Corte Constitucional de Colombia, (01 de agosto 2002). Sentencia T 595. [MP Manuel Cepeda]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 103 del 07 de marzo de 1996. [M.P. Fabio Diaz]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 127 del 17 de febrero de 2004. [M.P. Alfredo Sierra]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 1338 del 04 de octubre de 2000. [M.P. Cristina Prado]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 150 del 08 de abril de 2015. [M.P. Mauricio González
Cuervo.]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 224 del 08 de marzo de 2004. [M.P. Rodrigo Escobar]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 230 del 05 de marzo de 2008. [M.P. Rodrigo Escobar]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 337 del 17 de julio de 1997. [M.P. Carlos Gaviria]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 507 del 10 de octubre de 2001. [M.P. Álvaro Tafur]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU- 1122 del 25 de octubre de 2001. [M.P. Eduardo
Montealegre]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 473 del 09 de junio de 2003. [M.P. Jaime Araújo]

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 938 del 08 de octubre de 2004. [M.P. Rodrigo Escobar]

Cunill N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados
latinoamericanos. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dye T. R. (2008) Understanding Public Policy, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall, 2008.

Echeverri, C. (2010) La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva
constitucional y la normatividad estatutaria. Medellín. Estudios de Derecho -Vol. LXVII. N° 149,
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Fals-Borda, O (1986) El Nuevo Despertar de los Movimientos Sociales. Bogotá. En: Revista Foro. Foro Nacional por Colombia, No. 1,
- (1989) Movimientos Sociales y Poder Político. Bogotá En: Análisis Político. Septiembre-diciembre.
- García, M. (2009b). Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Garzón, R. (2019). Contacto personal.
- Guzmán, J & Sáenz, S (2010). Voces latinoamericanas sobre gobernabilidad democrática. San José, C.R. 1ª ed. FLACSO.
- Hernández, Y. (2017) Caracterización del sector turismo empresarios de Bucaramanga y su área metropolitana. Tesis de grado para optar por el título de Ingeniería Industrial. Universidad Santo Tomas. Recuperado de: <http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4775/HernandezForeroYelitza2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Holguín, C. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas En, André (editor), el análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hufty, M. (2008) Una propuesta para conocer el modelo de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En Hubert Mazurek (éd.) «Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina». La Paz, IFEA-IRD.
- Hurtado, J. (2016) La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución Justicia. Bogotá. Juris, Vol. 12. N° 2. Julio– Diciembre. Pág. 59-76

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Hurtado, J & Hinestroza, L (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, ISSN 1692-8571, Vol. 12. N° 2. Julio– Diciembre de 2016. Pág. 59-76 [Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v12n2/1692-8571-jusju-12-02-00059.pdf>] Consultado el 18 de junio de 2019.
- León B. & Alpizar D. (2006) Políticas públicas y participación ciudadana: Una mirada desde los modelos de democracia. Hidalgo, México. Universidad Estatal. Lito Camargo Ltda.
- Martínez, P. (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193
- Múnera, L. (1993) Participación Política. La gran Piñata. Bogotá. En: *Revista Colombia Hoy*. No. 115, Año XIV.
- Múnera, L. (2014) Los estudios sobre la participación en Colombia. *Análisis Político*. Bogotá. 1-22 sin numerar. ISSN 0121-4705 versión impresa
- Ochman M. (2009) Democracia y participación ciudadana en el estado de México, bases para la formulación de políticas públicas Antonio Chemor Ruiz. D.F. México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública VOLUMEN 2. NÚMERO 4*.
- Ortiz, M. & Matamoro, V & Psathakis, J. (2016) Guía para confeccionar un mapeo de actores. Bases conceptuales y metodológicas. Buenos Aires. Fundación cambio democrático.
- Pabuena, L. (2017). Tendencias y características de los viajeros que visitan la ciudad de Bucaramanga. Una solución de inteligencia de negocios basada en minería de datos. Trabajo de grado para el título de Ingeniería Industrial. Universidad Santo Tomas. Bucaramanga. [Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4771/PabuenaVillarrealLiliana2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- PNUD, (2018) Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019. Organización de Naciones Unidas [Recuperado de: <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>] Consultado el 5 junio de 2019.
- Ramírez, F. & Martínez, A (2015) ¿Participación o nuevas formas de representación?: el caso de las Juntas Administradoras locales en Barranquilla. Quito, Ecuador. Maestría en estudios urbanos. Universidad Flacso sede ecuador.
- Restrepo, D. (1995) El Cáliz de la Participación. Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Campo Social. Una Reflexión desde el caso colombiano.: Bogotá, Ed. Mimeo
- Restrepo, F. (2017). La participación ciudadana en nuestro modelo constituyente y constitucional. Trabajo de grado para la obtención del título de Doctor en Derecho. Universidad de Medellín. [Recuperado de: https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/3509/T_DD_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y] Consultado el 14 de septiembre de 2019.
- Rodríguez, Y. (febrero 13 de 2017) Turismo y gastronomía tuvieron un buen 2016 en Santander. Vanguardia Liberal. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/economia/local/turismo-y-gastronomia-tuvieron-un-buen-2016-en-santander-BRVL388900>).
- Roth, A. N. (2007) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Salamanca, J. (2014). Reglamentación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el municipio colombiano: ¿en contra de los principios del constitucionalismo moderno y la filosofía participativa de la constitución política de 1991?. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho. Universidad Nacional. Bogotá.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Sánchez, M. (2009) La participación ciudadana en la esfera de lo público. México. Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, pp. 85-102 Universidad Autónoma del Estado de México
- Sommano F. (2005) Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. Foro Internacional, vol. XLV, núm. 1, enero-marzo, 2005, pp. 65-88, México, El Colegio de México
- Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Thoenig J. C. (1999) “El análisis de las Políticas Públicas en Revista. USA Universitas, núm. 93, diciembre. UNAM.
- Uribe, M. (1997) Las Representaciones Colectivas sobre la Sociedad Civil en Colombia. Bogotá. En: Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa. Fescol
- Uvalle, R. (2006), “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en Ciudadanía, democracia y políticas públicas. México Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
- Vedung, E. (1997) Public Policy and Program Evaluation. USA Transaction Publishers.
- Velásquez, F & González. E (2010). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Bogotá, Colombia. Fundación foro nacional por Colombia.
- Velásquez, F (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá.
- (1986) Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia, Bogotá en Revista Foro, N° 1, septiembre
- Villareal, María Teresa (2009) participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político. Nuevo león México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ESTUDIO DE CASO.

- Weber, M. (1997) El político y el científico (1919). Madrid, Ed ALIANZA EDITORIAL. 1997.
- Ziccardi, A (2004) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- (2009) Las ciudades y la cuestión social. México. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- (2012) Espacio político y participación ciudadana. El caso del programa comunitario de mejoramiento barrial de la Ciudad de México. Revista. Gestión y políticas públicas. Volumen temático 2012. Ciudad de México.
- (1999) Los actores de la participación ciudadana. México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Zurbriggen, C. (2011), “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, México en Perfiles latinoamericanos, 19, 38, julio-diciembre.