

Among the Representation and the Mobilization: Stages of Participation in Colombia (1991 - 2014)

Sumario:

Introducción. El imperativo de la participación ciudadana en la gestión pública. Representación desde la Planeación Participativa. 1. El escenario de las movilizaciones sociales. Actores y Demandas en las Movilizaciones Sociales en Colombia. 2. El desencuentro. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen:

Luego de veinticinco años de la puesta en práctica de diversos mecanismos para fortalecer la representación política de la sociedad civil en Colombia, se evidencian dos escenarios: por un lado, una discreta participación de los ciudadanos en el campo electoral, así como en los espacios institucionales para impulsar la planeación participativa del desarrollo territorial, y por el otro, el escenario de las protestas sociales que se han incrementado desde 2007 haciendo visibles diversas problemáticas en el territorio colombiano. Este artículo profundiza en estos dos escenarios que dejan en evidencia el desencuentro entre los canales institucionales y las movilizaciones sociales, el periodo de estudio va de 1991 cuando se impulsa la creación de diseños institucionales para ampliar la participación de la sociedad civil en el escenario público, hasta 2014 año en el que se hacen aún más evidentes nuevos repertorios de acción colectiva.

Palabras clave: Participación ciudadana, planeación participativa, movilizaciones sociales, representación política.

Abstract:

After twenty five years of the implementation of various mechanisms to strengthen political representation of civil society in Colombia, the following two scenarios are evident: first, a discreet participation of citizens in the electoral field and in institutional spaces to promote participatory planning of regional development; second, the number of social protests have been increasing since 2007 making visible various problems in the Colombian territory. This article explores these two scenarios which shows evidence of the discrepancy between the institutional channels and the social movements, this study or investigation period began in 1991 with the creation of institutional designs to promote and expand the participation of the civil society in the public arena, until the year 2014 in which it becomes even more apparent new sets or groups in collective action.

Key words: Citizen Participation, participatory planning, social movements, political representation.

Artículo: recibido el 09 de Septiembre de 2015 y aprobado el 01 de Octubre de 2015.

Esther Parra Ramírez. Doctora en Ciencias Políticas-Universidad de Barcelona, España. Docente Investigadora Instituto de Estudios Políticos- Universidad Autónoma de Bucaramanga. Docente de Carrera- Escuela Superior de Administración Pública Territorial Santander.

Néstor José Pinzón Zarate. Especialista en Planificación del desarrollo Regional - Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia. Economista- Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia. Docente - Investigador - Escuela Superior de Administración Pública Territorial Santander.

Correo electrónico: estherparraramirez@gmail.com y nespinzon@gmail.com

Entre la Representación y la Movilización: Escenarios de Participación en Colombia (1991 – 2014)

Esther Parra Ramírez

Néstor José Pinzón Zarate

Introducción

En Colombia, antes de 1991 la planeación y las decisiones estaban centralizadas en el orden nacional; se trataba de un ejercicio fundamentalmente tecnocrático que privilegiaba la norma y el procedimiento rígido y colocaba al Estado como mega actor por encima de la sociedad civil. Con la expedición de la Constitución del año 1991, la planeación igual que la participación de la sociedad civil en el proceso planificador, adquirió rango constitucional. Se estipuló que tal como lo determinase la Ley, las entidades territoriales serían las encargadas de elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, así como impulsar la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación a través de la creación de los Consejos Territoriales de Planeación integrados por representantes de las entidades públicas y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (CPC, Art. 340).

A partir de los años noventa, se fue creando una amplia y compleja infraestructura para fortalecer la participación ciudadana que amplió las oportunidades para que diversos sectores de la población pudieran intervenir en el escenario público. Además de los mecanismos de planeación participativa, para determinados sectores minoritarios se establecieron circunscripciones electorales especiales, posibilitándose la participación política de actores sociales relevantes como los movimientos indígenas, los afrodescendientes¹; a su vez, se abrió la posibilidad para que aquellos movimientos y grupos de ciudadanos que no se sentían representados en los partidos políticos pudiesen recurrir a inscripción de candidaturas por firmas². Estas circunscripciones especiales pueden interpretarse como un mecanismo de instauración de los derechos políticos de poblaciones tradicionalmente subordinadas, discriminadas e invisibilizadas en la toma de decisiones públicas.

A nivel territorial se abrieron canales para la inclusión de diversos sectores sociales en la planeación del desarrollo local. Al consagrarse la participación

1 Para garantizar la participación de ciertas minorías se determinó reservar un máximo de escaños en la Cámara de Representantes a los grupos étnicos y las minorías políticas, la Ley 649 de 2001, asignó dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras, uno a las comunidades indígenas (dos más para Senado) y uno a los colombianos en el exterior.

2 Con relación a los "grupos significativos de ciudadanos", se observa que en el proceso de descongelamiento del bipartidismo y el ascenso de las terceras fuerzas, fue relevante la incorporación del mecanismo de las candidaturas independientes que posibilita tener éxito electoral a través del uso intensivo de medios de comunicación y de asesores de campaña, sin necesidad del aval partidista, toda vez que esta medida se soporta en la recolección de firmas entre los potenciales votantes para la inscripción de candidaturas uninominales. Para el caso colombiano se reglamentó a partir del Acto legislativo 01 de 2003, el cual estipula que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos, a su vez según la Ley 1475 de 2011, reciben financiación del Estado a través del sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos si la lista obtiene el 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación. En : "Advierten de proliferación de candidatos por firmas para regionales", *El Tiempo*, 13 de Marzo de 2015.

ciudadana como eje fundamental de la gestión del Estado y de la planificación del desarrollo en todas sus dimensiones, se instituyó un marco jurídico que en teoría podría coadyuvar a quebrar la lógica impuesta por factores como el clientelismo, la exclusión social y la violencia política. No obstante, el escenario de las movilizaciones sociales las cuales se han incrementado desde 2007 en el país, hace visible el reducido impacto de la representación de la sociedad civil a través de los canales institucionales tanto en la incorporación de demandas en la agenda pública como en la reformulación de determinadas políticas públicas, principales motivaciones de la protesta social.

El imperativo de la participación ciudadana en la gestión pública

Por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la asesoría que viene adelantando a los países de América Latina y el Caribe, en materia de planeación propone que el ejercicio planificador para que cumpla su propósito debe estar orientado al logro de resultados y señala que en los últimos años la planificación orientada a resultados se ha venido institucionalizando en la región, en el marco de los nuevos enfoques de la teoría del desarrollo, en donde se resalta la importancia de las instituciones en función de su capacidad para resolver los problemas públicos y propender por el mayor bienestar de los ciudadanos³.

Todo parece indicar que en los niveles subnacionales (para el caso de Colombia departamentos, distritos y municipios) la sociedad civil se integra con mayor facilidad a las dinámicas participativas, por ello sus aspiraciones colectivas pueden ser vaciadas en un plan común a partir de sus propias propuestas con posibilidades reales de ser alcanzadas. En este sentido la planeación estratégica le da las herramientas conceptuales y metodológicas para formular su plan estratégico de desarrollo para el mediano y el largo plazo (misión, visión, objetivos estratégicos, metas y los resultados esperados). En otras palabras,

¿dónde estamos? y ¿adónde queremos ir? quedando por resolver las preguntas sobre ¿cómo lograremos llegar y con qué recursos? La planificación además de ser estratégica ha de ser operativa y participativa, por ello, ha de ayudarnos a resolver tal inquietud, en cuanto nos permite desagregar el plan estratégico de mediano y largo plazo en programas y proyectos operativos de corto plazo⁴.

En cuanto al componente de participación en la planificación del desarrollo territorial, parece haber consenso en los países de la región en lo que respecta al avance en la promoción de políticas para el desarrollo y la modernización de la sociedad, rompiendo las brechas existentes tanto en lo territorial como en los grupos sociales, en este sentido se habla de equilibrar los espacios internos urbanos y entre lo urbano y rural; de igual manera atacar frontalmente los desequilibrios sociales mediante la incorporación de toda la población en los beneficios que está aportando la sociedad del conocimiento y de la información, con el objeto de que el ciudadano pase de espectador a receptor de las acciones públicas. En esta dirección se cuenta hoy con un ciudadano más informado y más capacitado que pide acceso a los espacios en donde se toman decisiones que lo afectan. A este respecto dos anotaciones, la primera para señalar que no existe una sola forma de participar en cuanto no hay un modelo único, y en segundo lugar que las comunidades son diversas como diversas son sus aspiraciones, deseos, iniciativas y proyectos y por ello la participación se debe adecuar a cada situación.

Bajo el supuesto de una participación real de los actores del desarrollo, todos ellos serían los beneficiarios (sociedad civil, gobernantes, organizaciones e individuos) y se sentarían las bases para disponer por parte de la comunidad en el largo plazo de una planeación estratégica de su trabajo, generando en todos los estamentos de la administración y de la sociedad una cultura del desarrollo, lo que permitiría a su vez disponer de servicios públicos de calidad (oferta) y satisfacción de las necesidades ciudadanas (demanda).

3 En este sentido afirma que la planificación orientada a resultados "Consiste en una combinación de técnicas mediante las cuales las autoridades del gobierno nacional definen el conjunto de resultados que se quiere lograr bajo la forma de lineamientos estratégicos, los ciudadanos contribuyen a definir las prioridades, los directivos subnacionales definen los planes estratégicos para el logro de esos resultados y los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de implementar los planes con eficacia y eficiencia, contando para ello con la participación de los ciudadanos" (Barreta y Kaufmann, 2011).

4 Para el caso colombiano el plan de desarrollo en su componente estratégico que se sintetiza en el plan plurianual de inversiones con visión de mediano plazo, se desglosa en los planes operativos y de acción anuales con sus correspondientes recursos, siendo ahí en donde se concreta la planeación operativa.

"La planificación operativa es el camino que nos indica cómo se puede llegar al lugar a donde se desea ir. Los planes operativos son definidos de forma tal que su cumplimiento sucesivo permite lograr los objetivos de desarrollo definidos en el plan estratégico. Para decirlo en otras palabras, el éxito de un plan estratégico se sustenta en alcanzar los objetivos de los sucesivos planes operativos. Se trata de un procedimiento que permite alcanzar objetivos intermedios que contribuyen al logro de los resultados finales y asignarles los recursos en cada tramo del proceso" (Barreta y Kaufmann, 2011).



El presupuesto es el segundo pilar en el que se soporta la gestión pública y que a pesar de considerársele un instrumento de carácter técnico, no por ello excluye la participación de la sociedad civil, que ha de estar pendiente del destino de los recursos del Estado, en cuanto tienen que orientarse a resolver los problemas prioritarios de la sociedad o a satisfacer las necesidades más apremiantes. En este sentido el presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y se establecen las reglas para su ejecución.

En muchos casos de aplicación del presupuesto participativo se revela un nexo estrecho con el proceso de planificación orientada a resultados, procesos que se refuerzan mutuamente y que fortalecen la gestión pública, nexo que genera sinergias que apalancan la planeación y le dan sentido a la priorización y asignación de recursos con la debida participación de la ciudadanía. Los ciudadanos titulares de la legitimidad del Estado, con capacidad de decisión centran sus preocupaciones en la capacidad del Estado para responder al mandato popular, en la transparencia de su ejercicio y en cómo las autoridades responden políticamente por sus actos y por las de los demás organismos públicos a su cargo. Como demandantes de bienes y servicios exigen capacidad de respuesta a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de parte del Estado atención, flexibilidad, capacidad resolutoria y ante todo capacidad financiera.

El proceso modernizador del Estado contempla una alta carga valorativa para compartir el poder con la sociedad civil, sin embargo, cuando se trata de implementar políticas públicas, el ejercicio de incorporación de la participación ciudadana se entrecruza con las dinámicas generadas por relaciones de tipo clientelar y asistencial que buscan legitimar una relación meramente funcional con el Estado. Pero si las democracias buscan que las políticas públicas respondan a los intereses de los ciudadanos, estas políticas deben fomentar, promover e instalar las formas de participación de la sociedad civil.

Si el presupuesto constituye la expresión financiera de las políticas públicas que resume la disponibilidad de recursos para las diferentes áreas de la gestión pública, no deja de llamar la atención el tema de la participación en las diferentes fases del ciclo presupuestal con miras a mejorar la calidad del gasto público. En este

sentido hay una reivindicación de la democracia participativa en la que se espera que los ciudadanos puedan contar con espacios que les permita definir los temas y las decisiones del gobierno en los que han de participar y algo muy importante, el cómo hacerlo, lo que a su vez permite suponer que es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas y al hacer parte en la toma de decisiones lo hará con mayor eficacia que los propios técnicos de la forma de gobierno tradicional (Montecinos, 2012), y cumpliendo un rol legitimador del proceso de formulación de políticas públicas.

Es en el contexto de la democracia participativa donde parece enmarcarse lo que respecta al tema de las finanzas públicas y dentro de estas lo referido al presupuesto participativo cuyo discurso y práctica se remonta al año 1989 en Brasil, innovación que desde entonces recorre América Latina y Europa, en donde se adopta el modelo y se aplica con las correspondientes adaptaciones.

El discurso sobre el presupuesto participativo en su visión histórica se resume en tres fases: según Cabannes (2007) la primera de 1989 a 1997 denominada de experimentación, la segunda de 1997 a 2000 llamada de masificación brasileña, y la tercera fase desde 2000 señalada como de expansión. Sobre el alcance de este mecanismo participativo en relación con la democracia participativa, se observan estudios que revelan situaciones exitosas y de no éxito, que van desde los argumentos en los que se plantea que la trayectoria institucional de los presupuestos participativos ve truncada por predominio de las instituciones representativas, hasta los argumentos que sustentan que estos han dado lugar a un proceso de democracia participativa cooptada en el sentido de haber sido usados para legitimar determinadas políticas gubernamentales y no para lograr transformar los instrumentos tradicionales de las políticas públicas (Wampler, 2007).

En la implementación, conocimiento y difusión de experiencias sobre presupuesto participativo como instrumentos de gestión pública en Colombia, todo parece indicar que no se ha avanzado más allá de la fase experimental en la que va ganando terreno la ciudad de Medellín y otros municipios del Departamento de Antioquia, sin desconocer las experiencias en otras entidades a lo largo y ancho de la geografía nacional, que al cabo del tiempo tendrán que dar lugar a un proceso de normatización si se quiere posicionar y consolidar la experiencia en lo referente a las metodologías, las apuestas, los

actores intervinientes y la adecuación institucional. No cabe duda que tal proceso participativo en la presupuestación requiere de la confluencia de la voluntad política y de la iniciativa ciudadana, factores que le darán impulso, lo potenciarán y le brindarán sostenibilidad al proceso, además de fortalecer la planeación estratégica otorgándole sentido a la tarea de priorizar y asignar recursos con la participación ciudadana, lo que contribuye a mejorar la gestión pública.

Representación desde la Planeación Participativa

La planeación participativa es un proceso político de confluencia de diversos actores que en medio del conflicto buscan llegar a consensos sobre la formulación y seguimiento de políticas públicas que eleven el bienestar de los ciudadanos. Como se indicó inicialmente, a partir de la Constitución de 1991, se incluyó el componente participativo en la planeación del desarrollo. Según la ley del plan de desarrollo (152 de 1994), se contempló que en el proceso de planeación deben tener representación las organizaciones de la sociedad civil y para tal fin se crearon el Consejo Nacional de Planeación (CNP) y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en todo el país, con los que se constituyó el Sistema Nacional de Planeación.

En dicha ley de carácter orgánico se definen los principios de planeación, el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación, estas últimas representadas por las corporaciones legislativas y administrativas y en los consejos de planeación. No menos importante para la planificación territorial de largo plazo y la participación ciudadana en esta materia, fue la Ley 388 de 1997 en el capítulo II artículo 5° sobre el Ordenamiento Territorial de los municipios y de los Distritos a través de un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular su ocupación, uso y manejo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, en el marco de las tradiciones históricas y culturales. En el artículo 4° introduce el tema de la participación democrática en el ejercicio de las actividades propias al ordenamiento del territorio al comprometer jurídicamente a las Entidades Territoriales a fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos,

mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones, y a su vez enfatiza que la participación ciudadana será posible a través el derecho de petición, el ejercicio de las acciones de cumplimiento, la celebración de audiencias públicas, también por medio de la discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias para proyectos urbanísticos.

Dentro de las principales funciones de los consejos de Planeación (nacional y territoriales) se encuentran las de analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo, formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan, y conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Además de la elaboración de conceptos sobre los planes de desarrollo y de los informes de seguimiento a los mismos, también se encarga de la organización anual de los Congresos Nacionales de Planeación con el fin de discutir en torno al desarrollo territorial y realizar intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de los consejos de planeación participativa.

Desde la creación de este mecanismo de participación y hasta 2014, se han destacado por un lado, los conceptos sobre las propuestas de plan presentadas por los expresidentes Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y el Presidente Juan Manuel Santos; también, y los informes de seguimiento a los planes de desarrollo, el mecanismo conocido como “Trocha Ciudadana” que intentó consolidarse como proceso de movilización social en el territorio, con el fin de crear propuestas para la formulación de los planes de desarrollo; a su vez, la realización de los Congresos Nacionales de Planeación, el impulso a la planeación participativa a través de la creación de los Sistemas Regionales de Planeación, la capacitación de líderes y la realización de foros y audiencias temáticas.

Los Consejos Territoriales de Planeación al igual que el Consejo Nacional de Planeación, tienen la misma función en su jurisdicción y deben estar integrados por organizaciones de la sociedad civil con una composición similar a este, exceptuando los grupos poblacionales que no existan en las entidades territoriales. La designación de los consejeros la realizan los jefes del ejecutivo en los órdenes nacional, territorial y local, de ternas que presentan las diferentes



organizaciones sociales (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En un país donde la cultura de la participación prácticamente no existía, la construcción de espacios para la discusión de la inversión pública como el Consejo Nacional de Planeación con representación de diversos sectores sociales (Forero, 2000:5), se constituyó en uno de los principales logros de este proceso que se inició hacia mediados de los años noventa. El despegue de la planeación participativa en Colombia se evidenció entre 1997 y el 2000 cuando se hicieron convocatorias para la creación de los consejos territoriales de planeación los cuales se impulsaron con la activa participación de diferentes líderes de organizaciones sociales.

Un aspecto significativo de la representación social en estos cuerpos deliberativos lo constituyen los informes públicos de seguimiento de los planes nacionales y territoriales de desarrollo, que inicialmente se construyeron como guías a candidatos de elecciones locales y territoriales. Se denominaron Trochas Ciudadanas, documentos preparados por la ciudadanía para ser presentados a los candidatos a alcaldes, gobernadores y presidente de la República, con el propósito de ser tenidos en cuenta en los respectivos programas de gobierno, y luego, una vez elegidos, en sus planes de desarrollo” (*Ibid.*, p.10).

Estos cuerpos deliberativos creados desde mediados de los años noventa y hasta el año 2005 en algunas regiones del país, empezaron a jugar un papel importante en la creación de la “memoria social sobre la planeación” y a tener incidencia en el estudio de sus problemáticas. Luego de 2005 se pasó a un periodo de cooptación (dado el nivel de dependencia con el órgano de planeación respectivo), además, las prácticas administrativas aplicadas por el gobierno nacional de la época (Gobierno de Álvaro Uribe) propiciaron una ruptura en la “institucionalidad y el esquema de reparto de competencias entre los tres niveles de la administración pública.... el mecanismo de los Consejos Comunales, en la práctica le restó sentido a espacios como los consejos de planeación” (Puentes y González, 2011, pp.218-219).

Este gradual descenso en el impulso de la participación de la sociedad civil a través de los Consejos Territoriales de Planeación se dio paralelo a la reducción en las dimensiones que miden el capital social.

Como desafío de la representación social en la planeación del desarrollo se observa que

una de las bases para el fortalecimiento de la planeación participativa en Colombia tiene que ver con el capital social. Según la investigación desarrollada por la Fundación Restrepo Barco (2012, p.91) se observa que en 2011 al compararse las dimensiones de capital social (solidaridad y mutualidad, relaciones horizontales y jerarquía), las dimensiones de confianza institucional, control social, participación cívica y participación política, y finalmente las dimensiones de información y transparencia, republicanismo cívico y medios, las caídas fueron significativas con relación a 2005.

La baja confianza de los colombianos en sus instituciones ha obedecido principalmente al factor corrupción, según el IPC (Índice de Percepción de la Corrupción) es alto el desprestigio de las instituciones representativas respecto al nivel de corrupción, con relación al resto de Latinoamérica “Colombia ocupa en 2012, el primer lugar entre los países en su nivel de percepción de corrupción, con un promedio de 82 puntos en la escala de 0 a 100” según Seligson *et al* (2014, p.95). A nivel mundial, el Índice de Percepción de Corrupción 2014, muestra a Colombia en el puesto 94 entre los 175 países evaluados.

1. El Escenario de las Movilizaciones Sociales

Mientras desde el escenario de la oferta institucional se busca la participación de distintos sectores de la sociedad civil colombiana en la planeación del desarrollo sin que se logre el impacto esperado, en otros ámbitos los movimientos sociales pasan a ser una forma legítima de expresión de las demandas no atendidas por el Estado. Estas movilizaciones contribuyen a desestatizar la concepción de poder y a repolitizar la sociedad civil (Fals, 1989, pp.49-58), tratando de influir en el proceso de toma de decisión del Estado desde fuera.

Dado el despertar que han tenido las luchas sociales en Colombia desde 2002, se analizará a continuación el accionar de los diferentes movimientos sociales que de forma concertada y organizada y con un liderazgo más o menos definido, se han movilizad en torno a tres principios básicos planteados por Touraine (1978, pp.30-50), el de la defensa de intereses específicos del grupo social al que representan, el principio de oposición ya que propugnan por la reorganización de la sociedad, y el principio de totalidad que deja entrever como motor de movilización el interés general, que orienta el

deber ser de la sociedad. En las últimas décadas en Colombia se identifican ciclos de acción colectiva (Tarrow, 1998) con intensificación de los conflictos en los años 2007 y 2013. Entre 2002 y 2014, tan diversos son los actores como las motivaciones que les movilizan.

Actores y Demandas en las Movilizaciones Sociales en Colombia

Mauricio Archila en sus investigaciones sobre los movimientos sociales en Colombia (2002), encuentra que entre 1958 y 1974 el promedio anual de luchas sociales fue de 173, según el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP (2014), entre 1975 y 1990 pasó a 476, y de 1991 a 2001, bajó a 429. Pero a partir de 2002 y durante los dos periodos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez se incrementaron significativamente las movilizations sociales en el país pasando en promedio a 643 por año.

Entre 2002 y 2008 según la misma fuente, de los 1.120 municipios que en 2007 existían en el país, 554 sirvieron de escenario para las protestas. La movilización social alcanzó en 2007 el mayor auge observado desde 1975 a esa fecha, cuando se reportaron 800 protestas y en el año 2008 la cifra llegó a 950. Según el diario *El Espectador*, “Las protestas en la era Uribe fueron motivadas por violaciones a los derechos humanos, desconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales. También es el reflejo del desacuerdo con políticas gubernamentales y el incumplimiento de pactos. (.....) la inconformidad nació en contra de la privatización de empresas estatales, el desempleo, las reformas académicas, la ausencia de una política agraria integral, la prestación de servicios públicos domiciliarios y sus tarifas. También la guerra y el conflicto motivan la manifestación pública”. El ambiente agitado subsistiría y se incrementaría aún más en el primer gobierno de Unidad Nacional liderado por el Presidente Juan Manuel Santos entre 2010 y 2014.

El informe de la Policía Nacional publicado en octubre de 2011, resalta el significativo aumento de la movilización en el primer año del gobierno Santos, cuando el número de manifestantes llegó a casi medio millón de ciudadanos. Mientras en el 2010 se habían presentado 1142 manifestaciones, en octubre de 2011 ya iban 1573. En los primeros once meses de gobierno se registraron en promedio 2.5 protestas por día, cifra que solo habría sido superada en 2007 (Cruz, 2013). Para 2011 se

movilizaron principalmente estudiantes universitarios, maestros, empleados públicos, pensionados y afiliados a sindicatos, participaron más de cien organizaciones de todo tipo, estos movimientos sociales se hicieron sentir principalmente por las consecuencias de los tratados de libre comercio y los efectos de la denominada "locomotora minero-energética" - una de las bases del Plan Nacional de Desarrollo -, sobre el sector rural, la educación y la salud y contra la reforma a la educación superior propuesta por el gobierno.

Siguiendo el enfoque de procesos políticos para el estudio de los movimientos sociales (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005; McAdam, McCarthy y Zald, 1999; Tarrow, 1998), las protestas no se explicarían como una reacción frente a las dinámicas económicas, sino por una compleja articulación entre un contexto favorable producto del cambio de estilo entre el anterior gobierno de Uribe (2002-2010) y su sucesor Santos, que generó expectativas y oportunidades para la protesta, y el papel activo por parte de las personas que se movilizan, que se expresa en la formación de estructuras de movilización y la creación de novedosos marcos de acción colectiva para articular otros actores y formular sus demandas” (Cruz, 2013).

Estas grandes movilizations desde 2007 de manera recurrente cuestionan la orientación neoliberal del gobierno que no ha impactado significativamente en la reducción del alto nivel de inequidad existente en el país, la luchas se expresan principalmente por parte de los sectores de salud y educación, y por las propuestas del gobierno sobre extracción de materias primas que favorece a las multinacionales, con consecuencias irreversibles sobre el medio ambiente.

El año 2013 sería el de mayor conflictividad, en la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP, se registraron 1.027 protestas durante ese año, el mayor número de luchas desde 1975, destacándose principalmente los masivos paros agrarios, de mineros artesanales, camioneros y estibadores de puertos, las huelgas laborales en empresas multinacionales mineras y petroleras, dos paros nacionales de madres comunitarias, ceses de actividades estudiantiles, huelgas de trabajadores de clínicas y hospitales, y paros cívicos motivados por carencias de servicios públicos o asociados con actividades extractivas.

En el primer periodo del gobierno Santos 2010 – 2014, los actores sociales se movilizaron demandando políticas públicas (económicas,



fiscales, agrarias, urbanas, sociales), incumplimiento de pactos y leyes (violación de pactos laborales y convenciones colectivas de trabajo, la retención de salarios y prestaciones sociales) (CINEP, 2014, p.8), derechos humanos integrales (incluidos los de las víctimas del conflicto armado interno, la comunidad LGBTI, y los colectivos de mujeres), servicios sociales (salud, educación y seguridad ciudadana), servicios públicos, y aspectos relacionados con el medio ambiente. Confluyeron así una amalgama de problemáticas que se expresaron principalmente a través de marchas, bloqueos de vías, paros e invasiones, principalmente.

En los tres periodos de gobierno entre 2002 y 2014, las movilizaciones sociales en Colombia involucraron actores y motivaciones diversas. Se entremezclaron organizaciones sociales que denominaremos tradicionales (sindicales, estudiantiles, campesinas e indígenas) y los nuevos grupos sociales (mujeres, defensores de derechos humanos, ambientalistas, comunidad LGTBI, transportistas, entre otras) que se identifican por su carácter multidimensional, pluriclasista, espontáneo, horizontal, localizado y por tener una organización semi-formal.

De las organizaciones que tradicionalmente se han movilizadas en el país desde 2002 se encuentra que sus demandas, si bien poseen particularidades regionales, responden a problemas producto de las orientaciones de la política económica del gobierno y se proyectan nacionalmente. En las luchas de 2013 las organizaciones sociales dejaron ver su solidaridad con la defensa de intereses más allá de los que representan, por lo que distintos sectores principalmente trabajadores de las centrales obreras y estudiantes de la Mesa Ampliada Nacional Estudiantil MANE, marcharon en apoyo al paro campesino. Esto obedece a que es común que en las movilizaciones generalmente se articulen otras luchas como la defensa del medio ambiente, el acceso a servicios públicos, la defensa del derecho al trabajo, el mejoramiento de las condiciones de vida local, las reivindicaciones de los pueblos indígenas, las luchas cívicas y las luchas de las mujeres por la autonomía (Borrero *Et al*, 2014, p. 86).

En el caso del movimiento campesino, este ha sido de carácter heterogéneo y diverso (campesinos sin tierra, indígenas, afrodescendientes, desplazados, minifundistas,

pequeños y medianos propietarios, artesanos, pescadores, pastores, mineros, mujeres, jóvenes, niños y niñas, desempleados) y ha estado “cruzado por diferenciaciones bien por su origen regional o por la identidad específica de quienes lo conforman.... y por la base social que representan..... ha tenido una alta capacidad de movilización y de elaboración de propuestas de política sectoriales de tierras y de desarrollo rural, así como de solución al conflicto armado”⁵. De ahí la importancia del papel que juega este sector en el desarrollo del país, destacándose principalmente los productores agropecuarios (zona andina), los campesinos productores de coca, dedicados a la ganadería y cultivos de pan coger (zona de colonización o de marginación) y el movimiento indígena.

Las dos grandes centrales sindicales (CUT y CGT), si bien han disminuido un poco su capacidad de convocatoria dada la caída en el número de afiliados, siguen teniendo gran capacidad de movilización. Además de exigir garantías laborales, protestan por los efectos del modelo económico aperturista y extractivista; recurrentes han sido las movilizaciones de estos colectivos por la problemática de la salud en los últimos quince años (contra la privatización de la red pública hospitalaria y por la crisis –cierres, despidos, reestructuraciones– de estas instituciones, por el acceso a servicios de salud y a la seguridad social).

Figura 1. Motivaciones de las Luchas Sociales en Colombia 2010 – 2014



Fuente: Elaboración Propia. *Cien Días*, N°. 82: 21p

Las organizaciones estudiantiles a través de la MANE se hicieron sentir de forma significativa en 2011 ante el proyecto de reforma a la educación superior y dada la problemática de la universidad pública, lograron consolidar un espacio en la agenda de movilización en el primer

⁵ Para detalles sobre la dinámica del movimiento campesino, véase: “Informe especial luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012”, Bogotá; CINEP/ Programa por la paz agosto (2013, 23p).

gobierno de Juan Manuel Santos. En el caso de estos movimientos, ya no se trata de una confrontación clasista en sentido estricto, pues la protesta de estos grupos ahora “está mediada por elementos culturales y políticos de autonomía y dignidad que marcan la construcción de nueva ciudadanía, apoyada no solo en los valores de igualdad y libertad, sino en el radical reconocimiento de la diferencia, la autonomía y la dignidad” (CINEP, 2013, p.3). Sus demandas ya no solo van dirigidas contra determinadas instituciones estatales, también contra las empresas privadas que cada vez en el país tienen más protagonismo en la prestación de servicios públicos.

Con relación a los nuevos movimientos sociales además de las marchas y bloqueo de vías, vienen utilizando nuevos repertorios de acción colectiva (protesta cultural) que se corresponden con nuevas modalidades de ciudadanía; para el mismo periodo de estudio, se destaca el papel de los movimientos de mujeres, movimientos de jóvenes, el movimiento LGBTI, los movimientos por la defensa del medio ambiente que luchan por el reconocimiento de las diferencias e identidades de grupo y un pluralismo cultural democrático. Particular importancia ha tomado en Colombia el "ambientalismo social", el cual “se relaciona con una nueva ola de movilización que se ha venido dando en las dos últimas décadas por parte de comunidades, pobladores, barrios, veredas, y redes de organizaciones populares locales y territoriales, en defensa de espacios y territorios ambientales” (Hernández, 2010, pp.102-103), han sido particularmente significativos los movimientos por el impacto negativo de la minería sobre las fuentes de agua y en defensa de planes alternativos de desarrollo para proteger la seguridad alimentaria. A este se suma el activismo en los últimos 3 años de organizaciones contra el maltrato animal el cual viene siendo recurrente en todo el país, se destacan en particular las movilizaciones en Bogotá en donde se aprecia mayor conciencia frente a esta problemática, motivada por la administración distrital del Alcalde Gustavo Petro que impulsó la política pública de protección animal en el distrito capital.

Los movimientos de mujeres han empezado a visibilizarse en los últimos años, paralelo al gradual incremento de participación de este colectivo en los niveles decisorios de la Administración Pública. Lo que se percibe es una representación que oscila entre el 2% y el 4% del total de actores movilizados en los últimos 25

años. Según Archila, en Colombia “las mujeres rara vez acuden a desafíos abiertos o acciones colectivas contenciosas en pos de demandas de género. Por lo común recurren a otras modalidades de visibilidad, como la participación política por medio de proclamas públicas o el cabildeo, y a un despliegue de actividades en la cultura o la academia, en las que muestran gran habilidad. Este rasgo, más que una debilidad o una fortaleza intrínseca de los movimientos de mujeres, es resultado de las condiciones en las que se desenvuelven en el país en el marco de una cultura patriarcal y excluyente que nos caracteriza aun en nuestros días” (2014, p.11). En el siglo XXI, hay un leve incremento de su visibilidad en las luchas, por su condición de víctimas del conflicto armado.

En relación a las Asociaciones de víctimas, las movilizaciones de estos colectivos entre 2002 y 2014 tuvieron dos grandes motivaciones; por un lado, las reacciones contra los hechos violentos: secuestros, asesinatos, masacres y desapariciones, y por el otro, las acciones encaminadas a exigir salidas negociadas al conflicto armado. Sobre el primer caso, se destacan los movimientos por los derechos humanos, y las movilizaciones de las organizaciones que agrupan a los desplazados por el conflicto. Sobre los primeros, se encuentra que el recrudecimiento del conflicto desde los años ochenta, motivó la victimización de militantes sociales activando la denuncia de estos actos, dada la constante estigmatización de la militancia social desde sectores de extrema derecha, que han intentado vincular las prácticas de las organizaciones de derechos humanos con la insurgencia (Caicedo, 2010). Ello obligó a la creación de una política pública en materia de protección y las agresiones contra líderes, defensores y defensoras de derechos humanos registradas por el Sistema de Información del Programa Somos Defensores – SIADDHH.

Según este programa, el activismo de los movimientos de derechos humanos impulsó la creación de la Unidad Nacional de Protección – UNP en 2011, con el fin de que el Estado asumiera la responsabilidad de proteger a personas en riesgo en medio de la disolución del organismo de Seguridad del Estado DAS debido a los escándalos por las interceptaciones ilegales a líderes de oposición, periodistas y defensores de derechos humanos.

Sobre las organizaciones de víctimas las cuales son producto del desplazamiento forzado, se observa que se han convertido en uno de los actores sociales visibles de las luchas sociales en



el país, dada la crisis humanitaria que genera esta problemática. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES señala que según el Centro de Monitoreo para el desplazamiento interno (IMDC): Global Overview 2014, *People Internally Displaced by Conflict and Violence*, Colombia se constituye en el segundo país en el mundo con el más alto índice de desplazamiento relacionado directamente al conflicto y la violencia, con cerca de 5.7 millones de víctimas, superado solo por Siria, que llega a 6.5 millones. A su vez, los cálculos preliminares para 2013 de CODHES, indican que, en Colombia, al menos 203.976 personas se vieron obligadas a desplazarse a causa del conflicto armado. De estas, 28.032 personas se desplazaron en hechos masivos o múltiples lo cual corresponde a 130 casos y 7.205 familias; esto quiere decir que al menos 5.905.996 personas han sido desplazadas forzosamente desde 1985 hasta diciembre de 2013 en Colombia. Tal cifra muestra que, en promedio, anualmente 203.665 personas se han desplazado dentro del país en los últimos veintinueve años. (Rojas y Hurtado, 2014, p.1). Entre 1988 y 2012, campesinos y pobladores rurales en situación de desplazamiento forzado, tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas en la Base de datos de luchas sociales de CINEP.

Otro factor de movilización ha sido el apoyo a una salida negociada al conflicto armado interno que ha vivido el país desde los años sesenta. A partir de 2012, tanto partidos políticos, gremios, campesinos, indígenas, estudiantes, sindicatos y víctimas del conflicto se han movilizado en las calles de las principales ciudades del país para manifestar su apoyo a los diálogos de paz de la Habana; también se han hecho sentir directamente en Cuba frente a los delegados del gobierno y de la guerrilla para expresar sus peticiones en medio de la negociación.

1. El Desencuentro

Varios factores podrían explicar el distanciamiento entre los canales de representación política y la sociedad civil en Colombia. Desde la cultura política se observa el predominio de dos partidos que se movieron entre gobiernos hegemónicos y bipartidistas desde el siglo XIX hasta finales del Siglo XX; sin importar cuál partido controlaba la

presidencia, las relaciones entre las dos colectividades estuvieron marcadas por periodos de hegemonía, concertaciones entre partidos y competencias forzosas entre ellos, que produjeron las guerras civiles del siglo XIX y la violencia política del Siglo XX. Los acuerdos de las dirigencias de los dos partidos tradicionales para lograr pactos de gobernabilidad terminaron en parte excluyendo del juego político durante casi todo el siglo XX a terceras fuerzas⁶.

A su vez, el bajo compromiso de los partidos tradicionales hacia el electorado que decían representar, respondía principalmente al grado de autonomía que han mantenido los dirigentes políticos de las estructuras de los partidos, especialmente por el alto nivel de fraccionalismo e indisciplina (Giraldo, 2014). Esto contribuyó a generar el corto circuito entre los partidos políticos y las organizaciones sociales, que se fue incrementando desde los años ochenta cuando se dio el aumento de las tensiones sociales en un escenario permeado por el fortalecimiento del clientelismo que llevó a las élites regionales a atomizarse, el recrudecimiento de la violencia política, el fenómeno del narcotráfico, la pobreza extrema, la marcada exclusión, así como la corrupción⁷.

La criminalización de la política debilitó a los partidos tradicionales toda vez que se produjo una “democratización anómala” que distanció a los partidos de las élites socioeconómicas por un lado, y produjo la nostalgia en algunos sectores de la sociedad de querer volver a la “buena política”, así, “algunos empresarios ilegales captaron el mensaje y descubrieron por distintas vías la anti política y la rentabilidad de los movimientos cívicos” (Gutiérrez, 2007). En los años ochenta el conflicto armado se complejizó todavía más por la inclusión de nuevos actores provenientes del narcotráfico y de grupos paramilitares, pero esto no constituía por sí mismo una línea divisoria entre los dos partidos políticos que continuaban alternándose en el poder y tanto uno como otro aplicaron fuerza y consenso en el tratamiento del problema.

Paralela a la criminalización de la protesta social en los años noventa, se dio el realineamiento en el sistema de partidos como sucedió en el resto de la región (Carreras, 2012), lo que llevó a que los votantes perdieran la confianza en los partidos y/o se diera la

6 Aquellas que no han recibido un aval proveniente de los partidos tradicionales o de algunas de sus facciones, que mantienen una total autonomía de las bancadas de uno u otro partido tradicional y no participan en sus respectivas convenciones.

7 Para ampliar el análisis sobre esta etapa y sus implicaciones en el corto circuito entre las sociedad civil y el Estado, véase: ¿Lo que el viento se llevó?: Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002, de Francisco Gutiérrez Sanín (2007), que contribuye a través de una investigación exhaustiva, a la comprensión de este periodo en relación con Partidos y democracia, las aporías de la modernización desde los partidos, fragmentación partidista, criminalización de la política, las expresiones regionales del Estado, y el deshielo del sistema.

emergencia de nuevas divisiones políticas llevando a un cambio a largo plazo en las preferencias de los votantes y configurando un reajuste del sistema de partidos que llevaría al surgimiento de nuevas colectividades pero también a la readaptación de los tradicionales⁸. La flexibilización de requisitos para la constitución de partidos y movimientos políticos con el fin que diferentes sectores sociales organizados tuviesen la oportunidad de competir electoralmente con los tradicionales, hizo que desde 1998, el país pasara del bipartidismo a un multipartidismo extremo con mayor presencia de partidos electorales y caudillistas y en menor medida partidos institucionalizados.

La apertura amplia a nuevos partidos y movimientos políticos al escenario político nacional no fue sinónimo de representación y mediación política toda vez que como afirma Ungar afectó al Congreso de la República en su capacidad de gestión y diluyó la responsabilidad de los representantes frente a los ciudadanos pues “una representación dispersa y fragmentada hace muy difícil la rendición de cuentas y esto, a su vez, afecta la credibilidad y la legitimidad del Congreso” (2011, p.382).

El grado de conexión entre la sociedad y el Estado se refleja a su vez en el nivel de participación política de los colombianos a través de formas convencionales como el voto. Sobre la adhesión política se observa que los procesos electorales se han desarrollado con bajos niveles de participación electoral – tradicional en la historia democrática del país – así, para el periodo 2002 y 2010, según datos de la Misión de Observación Electoral MOE, la abstención para elecciones presidenciales fue de 54% en 2002, 55% en 2006 y de 51% en 2010; en 2014 para primera vuelta se registró el más alto nivel de abstención desde 1994 con un 60% en tanto que para las legislativas el nivel de abstención fue del 57% para este mismo año.

Sobre el interés de los ciudadanos en la política, de acuerdo con cifras de 2007, el 74,7% de los colombianos reconocía que nunca o casi nunca hablaba de este tema. En 2010, el 75,3 % afirmaba que la política les importaba poco o

nada. Según el Latinobarómetro (2013), entre 1995 y 2013 frente a la pregunta ¿qué tan interesado está usted por la política? el promedio fue del 24%, por debajo de la media latinoamericana que para el mismo periodo fue de 28%. Resultados similares se observan para el mismo periodo con relación a la satisfacción con la democracia, con respecto a la cual Colombia obtuvo en promedio 28% de satisfacción con relación a 39% de toda Latinoamérica, según la misma fuente.

De la misma manera, la percepción que tienen los ciudadanos sobre las instituciones del Estado del orden nacional muestra un nivel de confianza bajo⁹, durante la última década, estas entidades no lograron tener una imagen favorable superior a este porcentaje pues, “tres de cada cuatro colombianos no manifiesta ninguna simpatía o afinidad por algún partido. Aún más, la confianza en dichos partidos cayó a su nivel más bajo en los últimos nueve años, desde 2004” (Barómetro, 2012). Según el informe *Cultura Política de la Democracia en Colombia*, para 2013 solo el 25.6 % de los colombianos encuestados confiaba en los partidos políticos.

De acuerdo con las experiencias anteriores señaladas, no obstante los mecanismos dispuestos para ampliar la representación de los movimientos de origen étnico y racial en el Congreso de la República, así como la apertura del sistema electoral a movimientos diversos entre 1991 y el 2003, los proyectos de representación política de estos movimientos sociales presentan obstáculos para constituirse en referentes nacionales de unidad, especialmente como hemos observado en el caso de los grupos afrodescendientes por la fragmentación de las identidades que dicen representar.

No se observa la existencia de un canal de comunicación efectivo entre los ciudadanos organizados que se movilizan activamente en diferentes escenarios del territorio nacional y los partidos políticos que toman las decisiones políticas en el Congreso; Roll (2014) al respecto considera que si bien en algunos escenarios de orden territorial se ha dado este diálogo, es

8 Los dos gobiernos previos a la administración Uribe (Samper 1994 - 1998 y Pastrana 1998 - 2002) terminaron por agotar “cada cual a su manera, las reservas de gobernabilidad que quedaban a los tradicionales” (Gutiérrez, 2007, p.496). Desde 2002, los Partidos Liberal y Conservador se vieron en la necesidad de buscar alianzas dada su condición de minorías, especialmente el Partido Liberal que en las últimas décadas había ejercido como partido predominante, vio desde la legislatura 1998 – 2002, amenazada su condición de partido mayoritario, lo que le obligaría a adaptarse a las nuevas reglas de juego y a la búsqueda de consensos con otras fuerzas políticas, a partir de 2002, este gran acuerdo político se sucedió en un sistema multipartidista y entre facciones de los partidos tradicionales - que decidieron declararse independientes - y nuevos actores relevantes.

9 Para 2013, la confianza en los concejos municipales fue del 45,5 % y en el Congreso de la República del 46,4 %, frente a este último, el 75% cree que el trabajo que se está haciendo en el Senado y en la Cámara de Representantes no es confiable. Según la encuesta realizada por *Ipsos Napoleón Franco* y publicada por la *Revista Semana*, se muestra que en 2014 se dio una profunda crisis institucional en el país pues “Salvo la Iglesia y las Fuerzas Armadas, prácticamente todas las demás, como el Congreso de la República, la Justicia, las altas cortes, la Contraloría, la Procuraduría, los medios de comunicación y los partidos políticos, así como sus representantes, fueron rajados a la hora de medir la confianza y favorabilidad por parte de los encuestados”. Véase, “Por qué las instituciones están en crisis”. *Semana*, noviembre de 2014.



común que prevalezca el escepticismo por parte de los movimientos hacia las colectividades políticas, y una indiferencia de los partidos hacia las organizaciones sociales, salvo su utilización como medio de legitimación electoral, por acuerdos de tipo clientelar¹⁰ y no por pactos de política pública.

Conclusiones

Los dos escenarios, el de la oferta estatal por fortalecer la representación política de la sociedad civil (ampliación de los mecanismos de participación electoral y de la participación en la planeación del desarrollo) y el escenario de las movilizaciones sociales, dejan entrever varios aspectos para el análisis.

Los vínculos de los partidos políticos y las organizaciones sociales siguen siendo débiles, “limitándose casi exclusivamente a las elecciones, y sólo por parte de un sector reducido de la población. Los partidos no funcionan con sectores de base, la inexistencia de la afiliación formal, y de bases estables del partido implica que una serie de actividades que expresan un cierto activismo partidista son también muy poco frecuentes” (Duque, 2007, p.81), fundamentalmente, por la débil conexión ideológica que existe entre estos y sus electores.

Esta frágil conexión sociedad civil – partidos políticos se dio históricamente en un escenario donde alternativas políticas de representación, visibilidad y reconocimiento de actores sociales no partidistas, fueron vistas como un desafío al ordenamiento político, por lo que los movimientos alternos tanto sociales como políticos han sido estigmatizados por considerárseles como potencial amenaza a la estabilidad del sistema. Si bien se han dado ciertos logros con relación a mayor visibilidad de las organizaciones sociales en el ámbito electoral desde la apertura del sistema en 1991, se puede entrever la necesidad de que la base de esos movimientos sociales se articule políticamente. Por ejemplo, la representación política impulsada constitucionalmente para grupos afrodescendientes e indígenas aunque constituye un avance en materia de inclusión, la misma normatividad vigente facilita su dispersión y debilita su representación a favor de las mayorías nacionales.

Con relación a la planeación participativa, se observa que este instrumento ha permitido iniciar el camino de aprendizaje social hacia la

construcción de acuerdos entre la sociedad y el Estado, hacia una cultura de participación de los colombianos en los asuntos públicos. El balance en torno a la operatividad de dichos cuerpos deliberativos deja ver un sinnúmero de conceptos construidos en torno a planes de desarrollo, en algunas zonas del país se evidencia el fortalecimiento del tejido social alrededor del ejercicio de la planeación, y la voluntad política de algunos gobernantes ha permitido impulsar espacios de deliberación y de encuentro con las organizaciones sociales como en el caso del Departamento de Antioquia y de su capital Medellín que desde 2007 y por iniciativa de la administración municipal, cuenta con una política pública sobre la planeación local y los presupuestos participativos. El problema aquí radica en que los mecanismos de origen popular deben subordinarse a la democracia representativa, en el caso de los CTP por ejemplo, es finalmente el jefe del ejecutivo el que selecciona al representante de la organización social y el que decide si incorpora o no las recomendaciones de estos cuerpos deliberativos, sucede algo semejante a lo que sucede con mecanismos como el referendo de origen popular o la iniciativa legislativa, los cuales necesariamente deben ser aprobados por los cuerpos de representación política, con la posibilidad de que pueden ser rechazados o modificados por el Congreso, la Asamblea o el Concejo según sea el caso.

El incremento del capital social es una tarea pendiente para que la planeación participativa puede llegar a constituirse en un importante instrumento hacia el logro de la gobernanza. Colombia es un país con precarios niveles de solidaridad, muy bajos índices de confianza en las instituciones y en el sistema democrático. Esto hace que el incremento de la protesta social no se dé paralelo a la presencia activa de la sociedad organizada en los canales previstos institucionalmente para la concertación como los consejos territoriales de planeación participativa. Lo anterior deja entrever la necesidad de replantear aspectos técnicos y políticos de aquellos, con el fin de generar credibilidad y motivar la representación social en la planeación del desarrollo.

Aunque existe un marco institucional creado para el fortalecimiento de las organizaciones sociales en el espacio público, ello no necesariamente, se ha traducido en la incorporación de sus demandas en la agenda

¹⁰ Duque (2007, p.34), lo reafirma al considerar que: “a partir de la identificación partidista, de la existencia de recursos que alimentan la distribución de incentivos selectivos y de reglas del juego que favorecen la reproducción del clientelismo, en un escenario en el cual el formato bipartidista involucra relaciones de oposición pero no de competencia entre los partidos mayoritarios, ambos partidos mantienen su capacidad de movilización electoral”.

pública o en la reformulación de determinadas políticas públicas, principal motivación de las movilizaciones sociales.

Bibliografía

- Archila M. et. al. (2002) 25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000, Bogotá: CINEP
- Archila, M. (2014) Aspectos sociales y políticos de las mujeres en Colombia, S. XX y XXI. [En línea] http://www.colombianistas.org/portals/0/congresos/documentos/congresoxviii/archila_mauricio.pdf
- Barretta, N. y Kaufman, J. (2011) La planificación orientada a resultados, en La gestión para resultados en el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco, J. (2011) “Partidos políticos y movimientos sociales en Colombia y Venezuela: entre caudillismo y paternalismo”, en: Verba Iuris, Enero – Junio.
- Borrero, Y. Echeverry, M. (2014) “Balance de la investigación nacional sobre acción colectiva y movimientos sociales por la salud en Colombia”, en: Gerencia Política Salud, Bogotá, 13: 76-89, enero-junio.
- Cabannes, Y. 2007. Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting: A synthesis based on the experiences of Ariccia (Italia), Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil), Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España). Belo Horizonte, CIGU, URB-AL.
- Caicedo, D. A. (2010) Movimiento social en defensa de los derechos humanos en Colombia: en busca de nuevas formas de militancia. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Carreras, M. (2012). “Party Systems in Latin America After the Third Wave: A Critical Re – assesment”, en: Journal of Politics in Latin America, No. 4, Vol. 1, 135-153pp.
- CINEP (2013). Informe Especial: Luchas sociales en Colombia 2013. Bogotá, CINEP
- CORPORACIÓN LATINOBAROMETRO (2013). Informe Latinobometro, Santiago de Chile.
- CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA (2010). Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. [En línea] <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf/8b580886-d987-4668-a7a8-53f026f0f3a2>
- Centro de Documentación Judicial (CENDOJ)
- Cruz, E. (2013) “La protesta social: protagonista del gobierno Santos (agosto 2010-agosto 2013)”. Desde Abajo, 1 de Noviembre.
- Duque, J. (2007) Los partidos políticos colombianos 1974-2006: Subinstitucionalización de los partidos tradicionales y emergencia de organizaciones políticas alternativas. Informe final del concurso: Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Fals, O. (1989). "Movimientos sociales y poder político", en Análisis político, Bogotá: IEPRI, No. 8, septiembre-diciembre.
- Forero, C. (2000). “El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000”. ILPES/MEC Seminario Funciones Básicas de la Panificación, La Habana.
- FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO (2012). Tercera medición de capital social en Colombia. Bogotá.
- García, S. (2007): La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca. pp. 2. Disponible en la red.
- García, L. Roberto y García, M. Mauricio (2010) Planificación orientada a resultados, en La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giraldo, F. (2014). Partidos Políticos en Colombia: Evolución y Protesta. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002). Bogotá: Norma.
- Guzmán, M. (2011). Presupuesto por resultados en La gestión para resultados en el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hernández, A. (2010) “La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010”, en: Colombia Internacional No. 71, enero a junio.
- McAdam, D. Tarrow, S. Tilly, Ch. (2005) Dinámica de la contienda política. Barcelona: Hacer.
- McAdam D. McCarthy J. y Zald, M. (1999) Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Madrid: Itsmo.
- Márquez, F. Otros (2001). Participación ciudadana en la gestión pública – Marco Conceptual. Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. CLAD No. 53.
- Otero, P. Et al. (2014) “Vínculos ideológicos y éxito electoral en América Latina”, en: Política y Gobierno. México, Vol. 21.



Puentes, G. González, C. (2011). El Sistema Nacional de Planeación: de la utopía a la cooptación. *Equidad Desarrollo* N.º 16, julio-diciembre, 193-222pp.

Rojas, G. Hurtado. P. (2014). Grupos posdesmovilización y desplazamiento forzado en Colombia: una aproximación cuantitativa. Bogotá: CODHES.

Roll, D. (2013). "Partidos Políticos y Movimientos Sociales", en: *El Mundo*, 16 de mayo de 2013

Seligson M. Rodríguez-Raga J.C. Sánchez, M. (2014). *Cultura Política de la Democracia en Colombia 2013*. Bogotá, Universidad de Los Andes, Usaid, Centro Nacional de Consultoría, Barómetro de las Américas.

_____. (2013) *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Bogotá: USAID, Barómetro de las Américas.

Tarrow, S. (1998) *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza

Touraine, A. (1978) *Introducción a la Sociología*. Ariel, Barcelona.

Velásquez F. González, E. (2011). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Wampler, B. 2007. *A Guide to Participatory Budgeting*. En: Shah A., (ed). *Participatory Budgeting*. Banco Mundial, Washington, DC