

Participación ciudadana en Bogotá. Consejos de planeación local: ¿escenarios de oportunidad política?*

Yessika Lorena Vásquez González, Bibiana Marcela Rueda Rodríguez*** y Lizeth Fernanda Serrano Cárdenas******

Resumen

El análisis de los movimientos sociales ha buscado examinar los patrones de movilización y activación pero también las oportunidades político- institucionales como marco que condiciona el surgimiento o despliegue de las estructuras de movilización. En particular, las instancias de participación ciudadana en los gobiernos locales se han convertido en arenas donde los movimientos sociales, muchos de los cuales reflejan proyectos de ciudadanías alternativas, han encontrado la posibilidad de visibilizar sus demandas, luchando para que éstas sean incorporadas en las agendas de los gobiernos. Este artículo tiene el propósito de examinar cómo los Consejos de Planeación Local en Bogotá se han constituido en escenarios donde diversos movimientos sociales de la ciudad han encontrado la oportunidad de posicionar sus demandas en las localidades. Finalizaremos con una visión crítica de estas instancias participativas señalando sus limitaciones, pero también las posibilidades que han representado.

* Enviado: 3-10-2020. Aceptado: 14-12-2020

** Profesora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. Investigadora asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (España). Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Alcalá (España). Investigadora visitante en la Universidad de Bristol (Reino Unido). Correo electrónico: lorena.vasquezg@utadeo.edu.co.

*** Docente e Investigadora del Área de Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. Politóloga y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Doctora en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Temas de interés: Desarme Desmovilización y Reintegración, Participación ciudadana, Participación ciudadana local, Gobierno electrónico, Gobierno abierto. Correo electrónico bibiana.rueda@utadeo.edu.co.

**** Profesora de la Facultad de Ingeniería, miembro del Grupo de Investigación GEGI y directora del Semillero de Investigación INSPIRA [Creatividad, Innovación y Emprendimiento] de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia. Ingeniera Industrial y Magíster en Ingeniería Industrial, de la Universidad Industrial de Santander. Candidata al Doctorado en Modelado y Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: lferranoc@ucatolica.edu.co.

Palabras clave: movimientos sociales; participación ciudadana; gobiernos locales; planeación local.

Abstract

The analysis of social movements has sought to examine the patterns of mobilization, but also the political-institutional opportunities as a framework that allowing the emergence or deployment of mobilization structures. In particular, spaces of citizen participation in local governments have become venues where social movements, many of which reflect alternative citizenship projects, have found the possibility of making their demands visible, fighting for them to be incorporated into public agendas. This article has the purpose of examining how the Local Planning Councils in Bogotá have been constituted in scenarios where social movements in the city have found the opportunity to get issues on the public agenda in their localities. We will end with a critical view of these participatory instances, pointing out their limitations but also the possibilities they have represented.

Keywords: social movements; citizen participation; local governments; local planning.

Resumo

A análise dos movimentos sociais tem procurado examinar os padrões de mobilização e ativação, mas também as oportunidades político-institucionais como quadro que condiciona o surgimento ou implantação de estruturas de mobilização. Em particular, as instâncias de participação cidadã nos governos locais tornaram-se arenas onde os movimentos sociais, muitos dos quais refletem projetos alternativos de cidadania, encontraram a possibilidade de tornar visíveis suas demandas, lutando para que fossem incorporadas às agendas dos governos. Este artigo tem o objetivo de examinar como os Conselhos de Planejamento Local de Bogotá têm se constituído em cenários onde diversos movimentos sociais da cidade encontraram a oportunidade de posicionar suas demandas nas localidades. Terminaremos com uma visão crítica dessas instâncias participativas, apontando suas limitações, mas também as possibilidades que têm representado.

Palavras-chave: movimentos sociais; participação cidadã; governos locais; planejamento local.

1. Introducción

Los movimientos sociales han estado tradicionalmente asociados a la articulación de procesos de acción colectiva frente a conflictos sociales de diverso tipo. La literatura clásica de movimientos sociales los interpretaban como formas de reivindicación y promoción de intereses colectivos, quienes a través de diferentes repertorios buscaban cambios en las esferas política, social, cultural y económica (Tilly, 1978; Zald, 1987; Touraine, 1981; Tarrow, 1989; Melucci, 1989). A juicio de Tarrow “El poder de los movimientos se pone de manifiesto cuando los ciudadanos corrientes unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales. Crear, coordinar y mantener esta interacción es la contribución específica de los movimientos sociales, que surgen cuando se dan las oportunidades políticas para la intervención de agentes sociales que normalmente carecen de ellas” (1997: 17).

Examinando el concepto de movimiento social encontramos una amplia heterogeneidad de acepciones. McCarthy y Zald señalan que se trata de: “un conjunto de opiniones y creencias que representan preferencias de cambio de ciertos elementos de la estructura social y/o de la distribución de recompensas en una sociedad” (1977: 1217), estos autores se orientan particularmente a analizar cómo tales creencias y opiniones se materializan en acción colectiva, a través de diferentes recursos organizativos. Un punto en común entre diversos autores (Diani, 1992; Melucci, 1989) es señalar que los movimientos sociales operan bajo una identidad colectiva, es decir, no se trata de expresiones aisladas (como protestas o manifestaciones), por el contrario, debe existir ciertas creencias que promuevan un sentido de pertenencia al colectivo, sin que necesariamente esto suponga homogeneidad pero sí mínimos comunes. Es lo que Tarrow ha denominado objetivos comunes (1997), a su juicio, los movimientos sociales promueven y plantean demandas comunes que reflejan intereses y valores compartidos. Para Melucci (1989) y Tarrow (1997) otro elemento

central en los movimientos sociales es la solidaridad, la cual actúa como una suerte de pegamento para hacer posible la acción colectiva, mediante el enraizamiento de vínculos colectivos. Dentro de los movimientos sociales persisten tanto organizaciones más estructuradas y estables como formas organizativas poco estructuradas que se reflejan en redes informales (Della Porta y Diani, 2011). Dada la complejidad de intereses y valores al interior de los diferentes movimientos sociales es común que en muchos casos su organización asemeje al funcionamiento de diversas células, policéfalas (al contar con diferentes líderes) y reticular con múltiples vínculos entre los nodos que conforman la red (Gerlach, 1971).

Una característica adicional para la literatura (Tilly, 1978; Touraine, 1981; Melucci, 1989; Tarrow, 1997; Della Porta y Diani, 2011), es el carácter disruptivo y contestario de los movimientos sociales. En efecto, dada su naturaleza transformativa y su búsqueda de cambios sociales en diferentes esferas (políticas, culturales y económicas), así como su objetivo de representar a actores sociales excluidos que buscan posicionar sus demandas en las agendas políticas, donde los gobiernos muestran resistencia para oír tales reclamos, los movimientos sociales pueden dar lugar a relaciones conflictivas con la esfera política, pero es precisamente en tal conflictividad en donde expresan formas de resistencia y se ponen de manifiesto los desafíos a los patrones políticos y estilos de vida dominantes. A este respecto, Diani subraya a los movimientos sociales como “redes de interacción informal entre una pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones, envueltos en un conflicto político y/o cultural, sobre la base de una identidad colectiva compartida” (Diani, 1992: 3).

Si los movimientos sociales vienen a expresar conflictos sociales a fin de desafiar los patrones dominantes la pregunta que surge es cómo determinados contextos favorecen, o no, que tales demandas sean consideradas en la agenda política. Analizar los procesos y patrones de movilización y desmovilización en la sociedad así como su reflejo en los movimientos sociales, implicaría considerar factores internos, como la dinámica organizativa interna del movimiento, pero también externos, como precondiciones de naturaleza económica, política y cultural (Kriesi, 1999). En particular, es relevante abordar cómo el contexto político es un marco que condiciona el surgimiento o despliegue de las estructuras de movilización. La configuración institucional y política es central para

comprender los ciclos de protesta, negociación y desarticulación de los movimientos sociales. La denominada estructura de oportunidad política (EOP) da luces acerca de la influencia de factores vinculados con el contexto político en la decisión de participar y en el tipo de participación que tendrá lugar (Tarrow, 1999). Determinadas características de la EOP contribuirán a establecer si el sistema político es más o menos receptivo a las demandas de los ciudadanos articuladas en las organizaciones o movimientos sociales y engloba, entre otros, variables como la configuración institucional, las reglas que rigen el sistema de representación o las configuraciones de poder existentes en la confrontación con los contestatarios (Gamson y Meyer, 1999; Kriesi, 1999; Tarrow, 1997). Elementos tales como las instituciones y sistemas de partidos, así como actores políticos o políticas concretas pueden resultar útiles para comprender los procesos y dinámicas de movilización, analizando la relación entre las estrategias de los movimientos y la apertura o cierre de las denominadas ventanas de oportunidad (Gamson y Meyer, 1999).

El propósito de este artículo consiste en examinar cómo los Consejos de Planeación Local en Bogotá se han constituido en escenarios donde diversos movimientos sociales de la ciudad han encontrado la oportunidad de posicionar sus demandas en las localidades. Finalizaremos con una visión crítica de estas instancias participativas señalando sus limitaciones, pero también las posibilidades que han representado en términos de la participación ciudadana en Bogotá. Siguiendo a Gamson y Meyer (1999: 392), es necesario identificar las circunstancias en términos de oportunidad política que promueven o, por el contrario, constriñen los movimientos sociales y sus posibilidades de ser escuchados por los gobiernos. Estas condiciones de oportunidad política pueden verse alteradas a lo largo del tiempo por ejemplo, a través de los cambios de gobierno, que al trasladarlo al escenario de la participación ciudadana local va a implicar más o menos apoyo a los espacios de participación ciudadana creados. En particular, se analizarán los Consejos de Planeación Local que, desde su creación en el año 2000, se han convertido en escenarios donde diversos movimientos y grupo sociales pueden posicionar sus demandas en las localidades. Así, el artículo abordará en primer lugar, una revisión teórica sobre los movimientos sociales, examinando, entre otros, su papel en los procesos de democratización en América Latina y en particular, en el impulso de nuevos espacios de participación ciudadana directa. En segundo lugar, se explorará la dinámica de los movimientos sociales en Colombia y las

dificultades que ha entrañado un Estado que ha hecho uso de manera frecuente de estrategias de represión y un régimen político hermético, tendiente al clientelismo y la cooptación. Por último, se analizarán los movimientos sociales en Bogotá y las oportunidades que han representado los Consejos de Planeación Local.

2. Democracia, movimientos sociales y participación ciudadana

La literatura sobre democratización se centró especialmente en el papel desempeñado por las élites políticas en los procesos de instauración, o reinstauración, de democracias que tuvieron lugar en la década del 80 en diversos lugares del mundo. Había cierta polémica en relación al rol que se consideraba debían desempeñar los movimientos sociales en los procesos de transición a la democracia (Bermeo, 1997), algunos autores señalaban que para garantizar una transición exitosa se requerían bajos niveles de movilización social a fin de evitar una confrontación entre las élites y ‘los de abajo’ que pusiera en cuestión la redemocratización (Diamond, Linz y Lipset, 1989; Huntington, 1996). A pesar de este planteamiento diversos estudios han explorado, en particular en América Latina, la capacidad de los movimientos sociales para presionar procesos de apertura y consolidación democrática, a la vez que lograr insertar demandas de sectores tradicionalmente excluidos de la arena política (Escobar y Álvarez, 1992; Collier y Mahoney, 1997).

Entre los roles desempeñados por los movimientos sociales en los procesos de democratización se encuentran el de liberalización, en términos de promover la expansión a nuevas prácticas democráticas, más allá de la democracia representativa formal, y la expansión, llevando nuevos modelos de democracia al nivel local (Rossi y Della Porta, 2011). En efecto, un amplio abanico de expresiones de la sociedad civil en Latinoamérica en las décadas del ochenta y noventa contribuyeron de manera significativa a los procesos de redemocratización. En casos como el de Brasil los movimientos vecinales y estudiantiles, de derechos humanos, sindicatos, de campesinos formaron parte de la emergencia de la “sociedad civil” que además de demandas por la prestación y mejora de servicios públicos, presionaban por la apertura de espacios democráticos de contestación y de participación real en los procesos de gobierno. Estas expresiones y demandas fueron

canalizadas hacia diferentes experiencias de democracia participativa que desde la década del noventa se han constituido en un corolario en la región, difundiéndose con distintos grados de éxito en diferentes países de América Latina. Siguiendo a Sousa Santos y Avritzer (2004), se ha tratado de una tendencia que se ha extendido a lo largo de la región inserta en los procesos de democratización. Ha buscado establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, tratando de resolver el reto que implica la representación política en sociedades complejas, en el marco de regímenes tradicionalmente excluyentes.

3. Tendencias en el estudio de los movimientos sociales en América Latina

Con el propósito de aportar a la comprensión del estudio de los movimientos sociales en el contexto Latinoamericano, se realizó un ejercicio de minería de datos sobre las palabras clave de los artículos publicados en la última década en la literatura proveniente de la base de datos multidisciplinar Web of Science. Esta información fue procesada con el apoyo del software VOSViewer, permitió construir el mapa de calor que se presenta en la Figura 1. Los temas de acuerdo al número de publicaciones asociadas se representan de mayor a menor, en rojo, naranja, amarillo, verde y azul respectivamente. El mapa de calor, permite evidenciar que el estudio de los movimientos sociales en Latinoamérica se ha concentrado en el análisis de los ejercicios de representación política, el estudio de movimientos indígenas, con un particular interés de estos movimientos en el nivel local. En la investigación sobre el tema, se evidenció el particular énfasis en estudiar los movimientos sociales que se han enfocado en retos particulares para la región: pobreza, desigualdad (Bacallao-Pino, 2016), memoria colectiva, distribución de la tierra, reformas agrarias (Wolford, 2010), soberanía alimentaria (Teubal, 2009), gobernanza del agua (Terhorst, Olivera, y Dwinell, 2013) y desarrollo territorial.

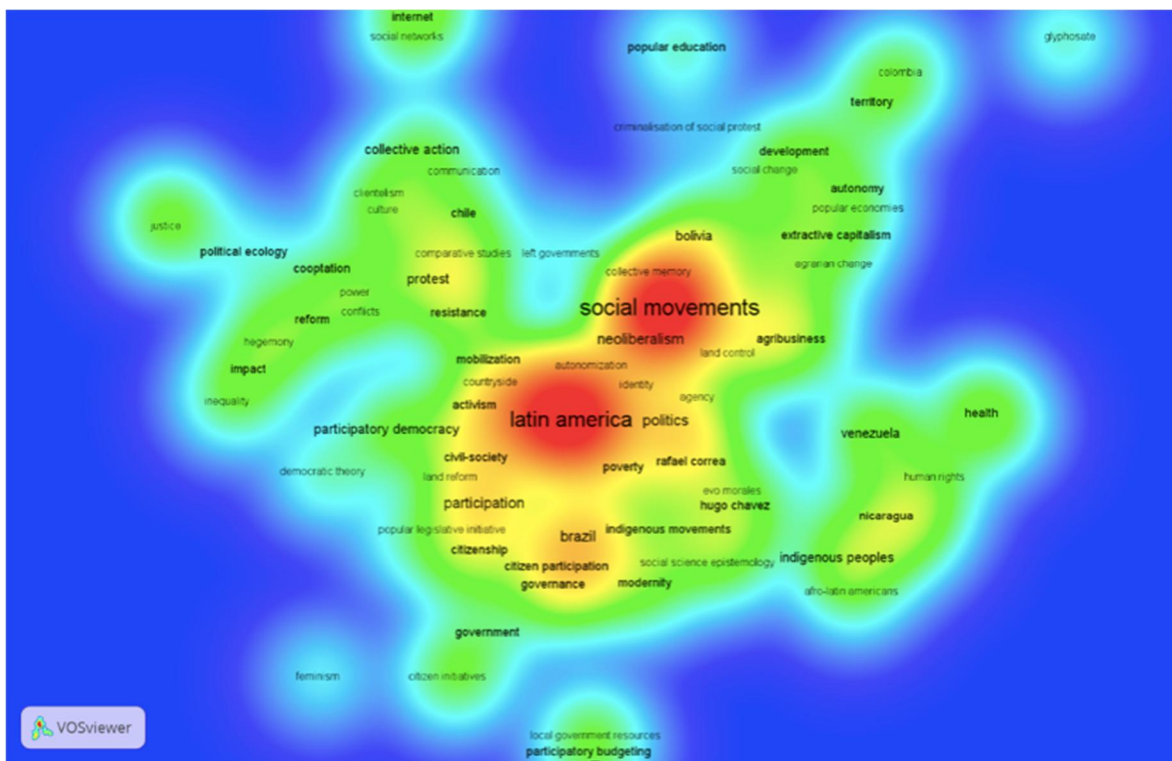


Figura 1. Mapa de calor con los temas más relevantes sobre el campo de conocimiento considerando artículos publicados en la base de datos Web of Science bajo la búsqueda: Title: ("social movements" AND topic: ("latin america")). Fuente: Autoras usando información bibliográfica de la base de datos Web of Science y el software VOSviewer.

Posterior a la identificación de los temas más relevantes que se han estudiado sobre el campo de conocimiento, se procedió a identificar cómo ha evolucionado el interés en el estudio de los movimientos sociales en Latinoamérica, esta evolución se representa para la última década en la Figura 2.

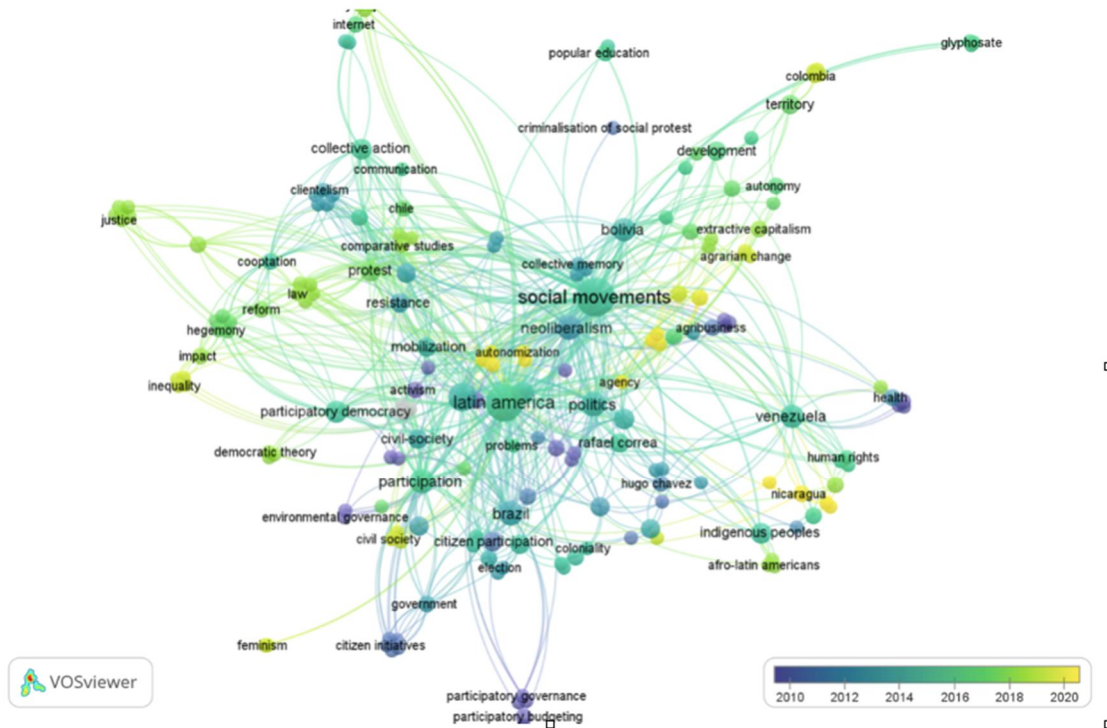


Figura 2. Evolución del campo de conocimiento en la última década considerando artículos publicados en la base de datos Web of Science bajo la búsqueda: Title: ("social movements" AND topic: ("latin america"). Fuente: Autoras usando información bibliográfica de la base de datos Web of Science y el software VOSviewer.

La Figura 2 permitió validar que, al inicio de la década, el interés en el campo de conocimiento, se concentró en estudiar la relación de los movimientos sociales con los esquemas de gobernanza participativa, gobernanza local, esquemas específicos de presupuestos participativos, activismo y experiencias orientadas al desarrollo de los territorios rurales. Posteriormente, el interés se concentró en las iniciativas ciudadanas y en el estudio de la relación de los movimientos sociales con los diversos mecanismos de participación ciudadana. Igualmente, se identificó que algunas investigaciones han concentrado su interés en el estudio de los movimientos sociales desde períodos de gobiernos particulares, ejemplo de ello, es el estudio de Becker (2013) que cuestionó las interacciones entre los gobiernos de izquierda y los movimientos sociales, profundizando en dicha relación en el período de gobierno de Rafael Correa en Ecuador. De forma similar, se destaca la investigación de Spanakos (2011), quien analizó el gobierno de Hugo Chávez

en Venezuela, como un caso para estudiar los movimientos sociales desde la perspectiva de dinámicas de micropolíticas que generaban efecto en red, para ello, abordaron el estudio de la complejidad y la contingencia detrás de la construcción y de la disolución de coaliciones. En relación con las redes, se encontró el artículo de Haarstad, Amen y St. Clair (2012) quienes proponen dos vertientes en los análisis de movimientos sociales bajo este enfoque: 1) el estudio de la importancia de las redes y de los vínculos que los movimientos sociales utilizan para operar, y 2) la importancia de la escala de las acciones desarrolladas por los movimientos sociales.

Los investigadores en el campo de conocimiento en los últimos años han migrado su interés al estudio de la protesta social, al desarrollo de análisis comparativos entre países de Latinoamérica y sus respectivos gobiernos locales y al análisis de influencia del internet en la construcción de la acción colectiva. Sigue siendo vigente, la profundización de la relación participación ciudadana y movimientos sociales, con especial énfasis en el estudio del problema de cooptación (Lima, 2020), de sus riesgos asociados y de los efectos en la credibilidad de los movimientos sociales como agentes de cambio. Finalmente, el estudio de los movimientos sociales y sus efectos en las políticas de reforma agraria, control de la tierra, tienen una relevancia prioritaria. Por último, se encuentra que el análisis de los mecanismos de participación política, el estudio de la corrupción política y la relación movimientos sociales- políticas urbanas se encuentran como temas emergentes en la agenda investigativa del último año.

4. Movimientos sociales en Colombia. Represión, cooptación y resistencia

En Colombia la relación entre el régimen político y los partidos tradicionales, con lo que se podría denominar sociedad civil, ha oscilado entre dos extremos. Por una parte, particularmente desde el periodo del Frente Nacional hasta 1991 pero también en diferentes periodos en los últimos veinte años, se ha tratado de una relación antagónica en la que ha predominado la desconfianza mutua y la intención de desmovilización por parte del régimen frente a cualquier expresión de organización social que resultara contradictoria al

orden político establecido. Lo anterior se ha evidenciado tanto en la prohibición de las huelgas y el señalamiento de insurrecto o agitador a quien protestara,¹ como en la alta probabilidad de que líderes sociales pudieran ser objeto de la violencia,² sin que el Estado diera garantías efectivas de seguridad. Así retomando a Archila “el límite entre el legítimo uso de la fuerza y la penalización de la protesta fue continuamente transgredido por el Estado” (Archila, 2004: 218). Por otra parte, el Estado ha promovido la organización de asociaciones, como las de vecinos y campesinos, entre otros, sin embargo el resultado ha estado más cerca del patronazgo y el clientelismo, que del fortalecimiento de la sociedad civil. Estos elementos han tenido efectos nocivos tanto en la tendencia a la formación y pertenencia a movimientos y asociaciones, en particular cuando estas tienen algún carácter político, como en las características de la participación en la esfera política.

En este marco, buena parte de los movimientos y organizaciones sociales desde la década del cincuenta han luchado por diferenciarse en particular por la vía negativa: no partidista, no política, no subversiva, no clasista (García, 2001), en un entorno en donde la persistencia de la lucha guerrillera vinculada ideológicamente a la extrema izquierda ha podido contribuir, al igual que el régimen político, a la fragmentación social y la debilidad de la sociedad civil del país. El carácter hermético del régimen político que fue predominante desde el inicio del Frente Nacional³, creó una suerte de división entre la esfera de lo político y lo social, donde lo político parecía un ser terreno exclusivo de los partidos, cuya relación con la sociedad se reducía al voto, mientras lo social y sus reivindicaciones deberían estar libres de contenidos políticos. Desde el Estado se promovió la despoltización en el discurso de las organizaciones sociales, que en otros términos significaba favorecer la desmovilización política de la sociedad. Esta dicotomía ha parecido resolverse a partir de la generalización de relaciones clientelares (Leal B. y Dávila, 1994), el control de ciertas organizaciones sociales y la represión (Archila, 2004), cuando no la

¹ Esto particularmente en los años en que se mantuvo de forma casi permanente el estado de sitio, de 1958 a 1991.

² Según datos de Londoño (1997: 94) de 1987 a 1997 habían sido asesinados más de 1500 líderes y activistas sindicales. Por otra parte, en su informe sobre agresiones a líderes sociales y defensores de derechos humanos desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016 hasta julio de 2020, INDEPAZ señala que han sido asesinados 971 líderes sociales y defensores de derechos humanos (INDEPAZ). Los departamentos en donde se han presentado el mayor número de asesinatos son en su orden: Cauca, Antioquia, Nariño y Valle del Cauca.

³ Siguiendo a lo señalado por Hartlyn (1989) en el Frente Nacional fue evidente la ausencia de los sectores sociales en la concertación y definición de políticas como la laboral, la tributaria, entre otros.

vinculación a la extrema izquierda o a las guerrillas de las organizaciones contestatarias con el fin de descalificar el contenido de sus reivindicaciones (Torres, 2002).

Dado que los espacios privilegiados de intermediación entre las preferencias y demandas de la ciudadanía y el Estado son los partidos políticos pero en el caso de Colombia a partir del Frente Nacional éstos se disociaron de las bases sociales, los instrumentos que encontró la ciudadanía para canalizar sus reclamos fueron las protestas y las huelgas que tuvieron una presencia importante en la vida política de la década del setenta y ochenta, así como en los últimos años, desde el 2007 especialmente. Así desde 1970 y hasta finales del 80 los paros cívicos se constituyeron en un mecanismo frecuente⁴ de demanda frente al Estado ante la ausencia de otros canales eficaces de interlocución, si bien en un principio eran espontáneas y atomizadas, al final del periodo lograron un cierto grado de organización. En principio gran parte de estas manifestaciones buscaban solución a problemas de índole de provisión de servicios y bienes públicos en las aéreas urbanas y rurales, aunque desde la década del noventa la protección de derechos humanos y la ampliación de espacios democráticos, han sido objeto de reivindicación (García, 2001:88).

En 1971 se efectúan los primeros paros nacionales y departamentales. Este instrumento se generaliza especialmente en municipios pequeños y en barrios de zonas pobres de las ciudades para demandar la acción del Estado en la provisión y prestación de servicios. Una de las más concurridas fue la de 14 de septiembre de 1977 que aunque fue nacional tuvo como principal escenario la ciudad de Bogotá, logró articular los movimientos cívicos y el sindical convergiendo en demandas más amplias como el aumento general de los salarios y la congelación de los precios en los productos de primera necesidad. Considerando la amplia movilización generada en el paro de 1977 la respuesta estatal fue nuevamente la represión para evitar que este recurso se generalizara y convirtiera en una fuente de desestabilidad institucional.

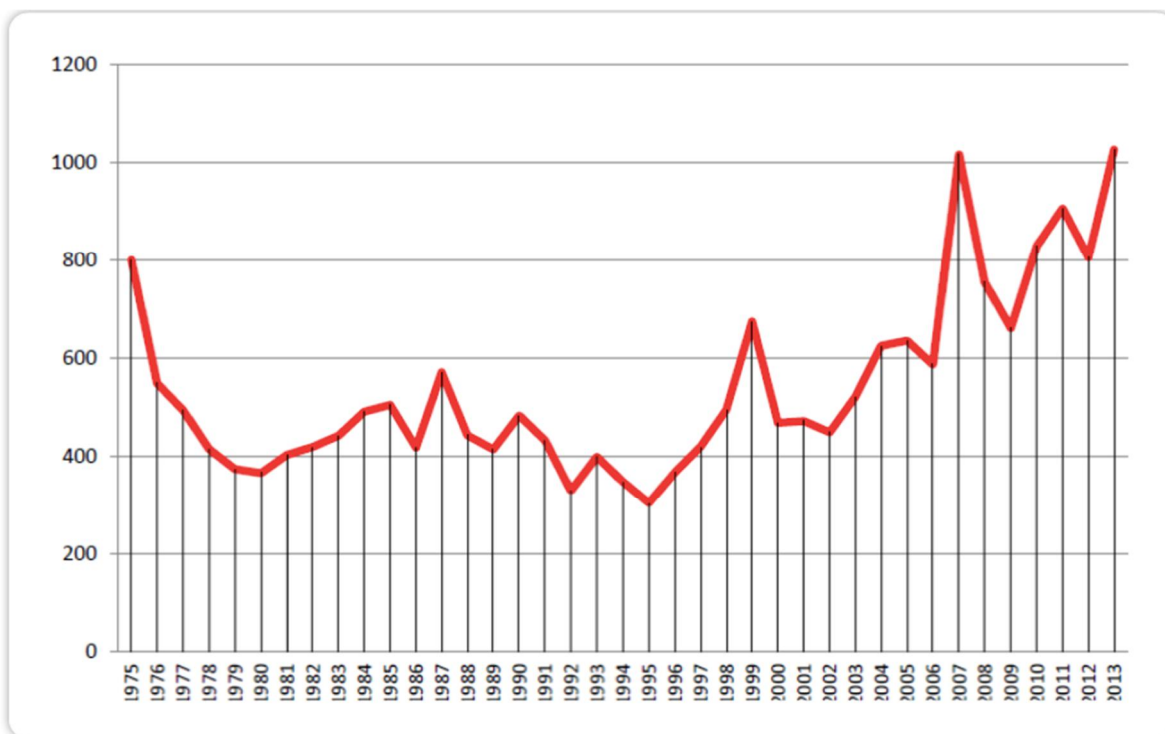
A finales de los ochenta el gobierno central inició la reforma orientada a llevar a cabo un proceso de descentralización municipal, que a juicio de algunos autores no puede entenderse dejando de lado del papel desempeñado por los paros cívicos que contribuyeron a llamar la atención del gobierno respecto a la necesidad de tener una gestión más eficaz de

⁴ De la Roux y Escobar (2005: 186) señalan que entre 1957 y 1981 se registraron 154 paros cívicos de los cuales solo 16 se realizaron entre 1957 y 1970. A partir de 1971 y 1981 se efectuaron 138.

bienes y los servicios públicos en lo local, en la cual la comunidad tuviera un papel más activo. Con la Constitución de 1991 se inicia una etapa, por lo menos en el plano formal, que por una parte abre la esfera política a nuevas fuerzas y por otra, instituye mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal. Esto más que tener un efecto disuasorio⁵ en el número de paros cívicos condujo a una desarticulación en lo nacional y en lo regional, dado que ahora las demandas se elevaban principalmente a los gobiernos municipales que eran los responsables de las competencias. Otro de los efectos son los temas objeto de reivindicación, los servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado, luz, transportes, vías) van perdiendo centralidad mientras que otros como la protección de derechos humanos, la paz y los servicios sociales, educación, sanidad, entraron con más fuerza en escena.

El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) ha venido haciendo seguimiento a las luchas sociales desde la década del setenta hasta la actualidad. En un informe presentado en el año 2014 evidencia cómo desde el 2007 se han incrementado las diferentes expresiones de luchas sociales en Colombia, para el año 2013 se alcanzaron 1027 entre marchas y plantones, paros, huelgas, cese de actividades, entre otros. Este fue el mayor número desde que se inició el registro por parte del CINEP en 1975. Como ilustra la gráfica 1, desde el año 1995 se aprecia una tendencia progresiva y ciertamente creciente de las luchas sociales en el país pero ha sido desde el año 2007 cuando esta trayectoria ha mostrado un claro incremento. Siguiendo el informe del CINEP (2014) las luchas sociales han sido diversas desde temas agrarios de impacto nacional, hasta conflictos asociados al modelo extractivista minero-energético de corte neoliberal, pasando por la reivindicación del respeto a los derechos humanos, condiciones laborales dignas, el derecho a la salud, a la educación, entre otros. Archila destaca (2010) que los términos de las demandas de las luchas sociales en Colombia se ha transformado, entre 1975 y 2001 las luchas obedecían a demandas más materiales servicios públicas, vivienda, prestaciones sociales, entre otros, mientras que a partir del 2001 reivindicaciones asociadas a derechos humanos y políticos.

⁵ Archila, siguiendo datos del CINEP, señala que entre 1975 y 2005 el promedio anual de luchas sociales fue de 420. Entre el 2002 y el 2007 fue de cerca de 500 (2010).



Gráfica 1. Trayectoria de las luchas sociales en Colombia, 1975-2013. Fuente: CINEP (2014: 5).

Desde la década del noventa se observa una transformación de los movimientos sociales en Colombia, coincidente con la instauración de la Constitución de 1991 en donde se pueden identificar ventanas de oportunidad política, en cuatro direcciones. En primer lugar, se amplían las dimensiones del conflicto social pasando de la esfera económica- material a aspectos culturales y políticos. Así, se aprecia un cambio en el contenido de las demandas ahora más orientadas hacia colectivos como los indígenas, afrodescendientes, jóvenes, mujeres, colectivo LGBT, medioambientalistas y un trasfondo discursivo en el que además de reivindicaciones concretas se formulan demandas con la necesidad de transformarlos en derechos que merecen ser reconocidos, exigiendo una ampliación de la ciudadanía (Archila, 2004). Se sigue una tendencia que ya ha sido visible en América Latina, las denominadas ciudadanías alternativas que buscan una ampliación del ejercicio de la ciudadanía reivindicando nuevos modelos de desarrollo, luchando en contra de las desigualdades de raza, género, entre otros (Escobar y Álvarez, 1992).

En segundo lugar, ante la disposición de nuevos derechos establecidos por la Constitución de 1991 así como la instauración de espacios de participación ciudadana, los movimientos sociales han buscado enmarcar sus demandas en la reivindicación de derechos utilizando diversos procedimientos para allanar una respuesta por parte del Estado. La introducción de mecanismos e instancias de participación ciudadana, en desarrollo de la Constitución de 1991, ha permitido igualmente, que se haya observado una tendencia hacia la acción de los movimientos sociales en el ámbito local, como también la presencia en espacios participativos. En muchos casos la participación en estos espacios ha estado mediada por una postura crítica, aunque se reconocen como instancias de interlocución con los gobiernos municipales que antes no existían (Vásquez-González, 2013).

En tercer lugar, reformas como la elección popular de alcaldes y la apertura hacia fuerzas políticas, que supuso la Constitución de 1991, brindaron a las organizaciones sociales la posibilidad de constituirse en actores políticos participando en las contiendas electorales, si bien ello también ha supuesto un reto para las mismas y para la institucionalidad del Estado a fin de garantizar que éstas puedan gobernar y no resulten objetivos de la violencia. Así, los movimientos sociales, además de sus repertorios asociados a las protestas y las movilizaciones también han inscrito sus luchas en escenarios de representación política y participación ciudadana, este fenómeno se analizará en el próximo apartado revisando especialmente el caso de Bogotá. Por último, el Acuerdo de Paz con las FARC ha abierto nuevas posibilidades a la vez que desafíos a la protesta social y los movimientos sociales en el país (Cruz, 2015).

Por otra parte, es preciso reconocer que las organizaciones y movimientos sociales en Colombia han mostrado gran fragmentación y laxitud como consecuencia de una sociedad civil con manifiesta debilidad organizativa y baja autonomía respecto del Estado. A este respecto Archila (2004) resaltaba la evidente paradoja del caso colombiano, en donde se evidencian altas cifras de protestas enmarcadas en una cierta debilidad organizativa de los movimientos sociales. Tal como lo señalaba Velásquez (1997), es importante admitir que dos de las organizaciones sociales más importantes del país y que agrupan al mayor número de afiliados fueron creadas por la iniciativa del Estado o de los partidos tradicionales, las Juntas de Acción Comunal y los sindicatos. Esta debilidad se ha hecho más evidente en los

sectores más pobres de la población. Asimismo, es preciso destacar que el Estado y los partidos tradicionales han tenido poco interés en fomentar una organización social autónoma. La cooptación (vía clientelismo) y la represión han sido los instrumentos para neutralizar los movimientos contestatarios e independientes. De igual forma, el Estado ha presentado una latente incapacidad para institucionalizar conflictos, razón por la cual la violencia ha resultado ser un recurso endémico para abordar los antagonismos sociales y políticos, “el Estado colombiano tiene varias caras, dependiendo de la dimensión que aflore en la relación con los movimientos sociales, bien de colaboración o bien de confrontación. Es decir, la relación del Estado con la población civil no es siempre de coerción, pero este ha sido un rasgo distintivo de nuestro régimen político. Lo anterior nos lleva a la clásica paradoja de la historia reciente colombiana: la coexistencia entre democracia y violencia, que algunos la identifican con represión” (Archila, 2019: 15).

5. Movimientos sociales en Bogotá. De la lucha por la vivienda a la lucha por los derechos

Entre las décadas del cincuenta y setenta se va a empezar a configurar un sector popular en Bogotá asociado al derecho de la ciudad, paralelamente se van a ir estructurando los mecanismos de canalización de demandas hacia el gobierno, así encontramos tres vías principales: las Juntas de Acción Comunal, las iniciativas más informales de cooperación mutua y las vías de hecho, especialmente desde la década del setenta. Ante la nueva realidad urbana y la violencia rural, el gobierno crea en 1958 las Juntas de Acción Comunal (JAC) que van a canalizar en Bogotá muchas de las iniciativas vecinales, en particular porque al ser la única organización reconocida institucionalmente eran los vehículos más eficaces para lograr que se atendieran las demandas. Por otra parte, las reivindicaciones de las luchas sociales en la ciudad, se centraron en el acceso a la vivienda, o en la mayoría de los barrios por la legalización de éstos, y la dotación de servicios básicos como las vías, acueducto, alcantarillado, luz. Como lo señalaba Torres (2007), ya desde la década del cincuenta, en un primer momento de poblamiento de los barrios informales, se articulaban de manera informal ayudas entre vecinos, éstas se reducía a necesidades puntuales como

traer el agua o acceder a la electricidad a partir del uso del alumbrado público. En ese sentido, cuando las carencias se hacían más complejas se fueron suscitando formas organizativas más estables las cuales además de coordinarse para resolver autónomamente sus privaciones actuaban como órganos de interlocución con entidades externas para captar recursos, muchas de ellas vinculadas a las JAC. Las JAC por esa naturaleza de canalización de demandas y articulación con las instituciones gubernamentales se van a convertir en espacios vulnerables a la reproducción de prácticas clientelares. El perfil y forma de actuación de estas incipientes organizaciones de los barrios populares en parte estuvo definido por los referentes organizativos previos, en muchos casos se trataba de una adaptación de las prácticas campesinas al nuevo contexto. Tales expresiones tuvieron lugar principalmente en la primera etapa de constitución de los asentamientos (Torres, 1999). No obstante ya desde ese entonces se puede evidenciar una tendencia asociativa débil en la ciudad en parte resultado de la precaria herencia de asociacionismo en las zonas rurales.

En los años setenta algunos barrios populares estaban consolidados y surgen nuevas generaciones que, además de las tradicionales demandas derivadas del asunto de la vivienda, reclaman espacios deportivos, zonas verdes, escuelas infantiles, colegios dando lugar a nuevos movimientos y organizaciones alejados de las arraigadas JAC. Paralelamente se van constituyendo en la ciudad, inserto en demandas más amplias al régimen político del país, grupos de estudiantes, organizaciones cristianas de base, sindicatos que cobran fuerza, parte de los cuales con gran influencia de la izquierda. En especial los grupos cristianos de base tendrán gran relevancia tanto en la autoorganización como en la autogestión de los barrios populares, y en la concienciación política de sus vecinos. Las nuevas asociaciones que se fueron formando pretendieron transformarse en espacios alternativos a las JAC, con mayor independencia de las redes clientelares.

Por otra parte, las protestas y paros cívicos se convirtieron en la ciudad, al tenor de lo que pasaba en el resto del país, en mecanismos para llamar la atención del Estado dada la poca capacidad reivindicativa de espacios como las JAC, prácticas que se hicieron reiteradas desde la década del setenta hasta finales de los ochenta. A pesar de la capacidad de convocatoria y poder de movilización que tuvieron muchas de ellas se trataron de luchas atomizadas con poca perspectiva de convertirse en un movimiento articulado con mayor posibilidad de presión y negociación (Archila, 2003). Tanto las nuevas organizaciones

como los paros cívicos pusieron de manifiesto las limitaciones del Estado para dar respuesta a los nuevos reclamos y la incapacidad política para gestionar dichas reivindicaciones por vías democráticas.

A lo largo de los ochenta se pueden identificar varias transformaciones al interior del tejido asociativo de Bogotá (Conde y Santos, 1994). En primer lugar se observa una extensión de los intereses ya no sólo centrados en cuestiones como demandas por servicios públicos y vivienda, asuntos como la educación van ganando fuerza. En segundo, la participación amplía sus espacios de acción, se pasa de lo territorial (JAC) a lo sectorial (educación, sanidad, política social). Por otra parte, la financiación deja de proceder casi de manera exclusiva del sector público para recibir aportes del sector privado y organizaciones extranjeras. Finalmente, es notable la integración de los jóvenes en las asociaciones, teniendo lugar un cambio generacional en las mismas. Durante la década de los noventa y hasta la actualidad, dichas expresiones organizativas comunales se han expandido y diversificado. Organizaciones culturales, de género, colectivo LGBTI, madres comunitarias, juveniles han venido a ampliar el abanico de expresiones de acción colectiva en la ciudad, en algunos casos insertándose en los mecanismos de participación formal instaurados por el gobierno de la ciudad que fueron vistos como una oportunidad de influir de alguna manera en los procesos de gobierno local.

6. La apertura institucional y la normatividad participativa en Bogotá

Las escasas medidas implementadas por el Estado Colombiano para abrir el sistema político e incluir a los ciudadanos en la gestión pública antes de los años noventa no habían conseguido dinamizar a la ciudadanía y fomentar la participación de los ciudadanos. En este sentido, como hemos mencionado antes, las Juntas de Acción Comunal (JAC) tuvieron un éxito relativo. Las JAC fueron creadas por el Estado Colombiano con el fin de fomentar el desarrollo comunal, para resolver los problemas de servicios públicos y vías de las comunidades, y tuvieron un rápido arraigo entre la población; se consolidaron y multiplicaron considerablemente con el apoyo del Estado, hasta convertirse en una de las

principales organizaciones de base comunitaria en el país, pero pronto se insertaron en las dinámicas políticas tradicionales, convirtiéndose en espacios de injerencia clientelista (Leal, 1990). Otros experimentos participativos fueron los primeros ejercicios de planeación participativa que datan de los años ochenta, y que sin embargo no tuvieron continuidad, y fueron de carácter transitorio y localizado (Velásquez F. y., 2003). Así, la posibilidad de influir, discutir, u opinar sobre las decisiones públicas locales no fue una posibilidad amplia, real y generalizada, sino hasta establecidas las primeras reformas descentralizadoras, y especialmente a partir de la nueva constitución y sus desarrollos legales posteriores. La aprobación de la elección popular de alcaldes, gobernadores, y ediles, marca el inicio de este proceso, y con la apertura de los numerosos espacios deliberativos como consejos y comités que proliferaron a partir de entonces, se rompió, al menos parcialmente, con el dominio que los partidos políticos tradicionales tenían sobre la esfera pública. Con el establecimiento de las Juntas Administradoras Locales (JAL) en las localidades, se rompe con el monopolio de los alcaldes y concejales en la discusión de los asuntos públicos, permitiendo a los ciudadanos de las localidades participar en la discusión de las políticas públicas y los programas gubernamentales. En conclusión, con la incorporación de estos cambios en los sistemas políticos locales las dinámicas políticas se modificaron, introduciendo nuevos actores, y complejizando las relaciones entre los mismos.

En este contexto, es evidente que esta rápida apertura democrática implicó un reto para la administración y para la ciudadanía. Luego de años en los cuales Bogotá había estado rezagada en materia de descentralización, con la expedición de la nueva constitución, y de la Ley 1 de 1992, fue posible iniciar el proceso de organización y descentralización de la ciudad. Como resultado, en 1992 se posesionaron los primeros Alcaldes Locales y Ediles en las localidades de Bogotá. Sin embargo, en este primer ejercicio, aun no se contaba con la infraestructura administrativa e institucional suficiente para el funcionamiento de las localidades, si bien existían las autoridades locales. Igualmente, los primeros Planes de Desarrollo Local se aprobaron en 1993. En esta oportunidad los ediles tuvieron un papel central en la movilización de la ciudadanía alrededor de la discusión del Plan de Desarrollo Local; estos, según la norma, tienen la función de adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas (PDD)

“previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad” (Art. 69 Estatuto Orgánico de Bogotá). Sin embargo, ya desde estos primeros ejercicios se identificaron algunos elementos clientelistas en la asignación de los recursos. El balance de esta etapa primigenia arrojó que debía mejorarse sustancialmente la infraestructura administrativa e institucional de las localidades, y que los vicios políticos tradicionales amenazaban con cooptar el escenario de las JAL como lo habían hecho con las JAC. Se vio la necesidad de la descentralización de la secretaría de Planeación del Distrito para apoyar a nivel local a las autoridades mediante oficinas locales de planeación; así mismo, para dinamizar la participación ciudadana local se hacía evidente la pertinencia de la creación de Consejos Locales de Planeación y de mecanismos para el seguimiento de los Planes de Desarrollo de las localidades.

A partir de entonces y hasta la actualidad se ha ido ampliando la infraestructura participativa, entendida como los mecanismos dispuestos por el nivel local para facilitar la influencia de los ciudadanos en los procesos de gobierno, bien sea a nivel de barrio, localidad o de la ciudad en su conjunto (Vásquez- González, 2020). Dichos procesos participativos tuvieron su origen tanto por la normativa implantada al respecto por el gobierno nacional como por propuestas de la administración de la ciudad o surgidas en la misma comunidad. Hasta el 2013 existían más de 40 instancias de participación si bien no todas estaban en funcionamiento. Los ámbitos en los cuales operan estas instancias participativas instauradas son: gobierno, salud, integración social, medio ambiente, cultura, educación, control social y derechos humanos, violencia intrafamiliar, propiedad horizontal, deportes, desarrollo comunitario, poblacional, mujer y género, LGBTI, víctimas del conflicto armado, entre otros. En materia sectorial se han aprobado otros espacios: medio ambiente (Decreto 697 de 1993), seguridad ciudadana (Decreto 665 de 2000), servicios públicos (acuerdo 21 de 2001), atención de desastres (decreto 332 de 2004), cultura (Decreto 627 de 2007), política social (decreto 460 de 2008).⁶

⁶ Entre otros, las mencionadas normas crearon: el Consejo de Planeación Local; el Comité de Participación Comunitaria; la Asociación de Usuarios en Salud; el Consejo distrital ambiental y Comisión Ambiental Local; Consejo distrital y Consejo Local de Cultura; la Veeduría Ciudadana; el Comité distrital y Comités locales de política social; el Comité de desarrollo y Control social de los servicios públicos; el Consejo distrital de desarrollo rural; los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles y los foros educativos municipales.

Por otra parte, el gobierno de la ciudad en aras de promover y favorecer la participación de colectivos minoritarios creó: el consejo consultivo de mujeres; Subcomité de Infancia y Adolescencia; Comité Local del Adulto Mayor; Consultiva Local de Comunidades Negras; Consejo Consultivo de planificación de territorios indígenas; los Comités distrital y local de defensa de los derechos humanos; el Comité distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia; el Consejo distrital y local de juventud. Paralelo a este proceso han ido surgiendo diversas expresiones de redes populares y movimientos sociales que además de las tradicionales Juntas de Acción Comunal han ampliado el abanico de actores y prácticas participativas en lo local. Estos nuevos actores generalmente se despliegan en las diferentes localidades o barrios, más que en la ciudad en su conjunto, tienen tres tipos de campos de acción: lo territorial (barrio, localidad); lo sectorial (educación, salud, política social, medioambiente, entre otros); y lo poblacional (mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, LGBTI, entre otros).

7. La participación ciudadana en la planeación local

Los primeros ejercicios de participación local se desarrollaron en el marco de Decretos emitidos por los alcaldes de turno, como el caso del Decreto 425 de 1995, del alcalde Antanas Mockus, y el Decreto 739 de 1998, de Enrique Peñalosa. Esa primera apertura significó el debilitamiento de los vínculos clientelistas locales que permeaban a las JAL, el inicio de un proceso de formación ciudadana amplio en la participación en la planeación de los recursos, y el acercamiento de la administración local con la comunidad. Se puede observar en esta primera normatividad el establecimiento de un sendero por el que transitarían las siguientes administraciones, que de alguna manera conservaron la idea de la participación ciudadana en grandes asambleas aportando ideas para la conformación del Plan de Desarrollo Local. Los resultados de la implementación de esta normatividad nos indican, según la evidencia de la Encuesta sobre Conocimiento de la Administración Local adelantada por el programa Cultura Ciudadana en 1996,⁷ en la ciudad de Bogotá, que la

⁷ Esta encuesta fue realizada por el programa Cultura Ciudadana de la Alcaldía Distrital en 850 hogares con una muestra representativa por estratos y un error de muestreo de 2,71%.

participación de la comunidad local para la época era baja. El 62% de las personas encuestadas declaró no pertenecer a ninguna organización política, social o cívica. Igualmente, solo el 4% de las personas encuestadas participan políticamente en diferentes frentes, eligiendo sus representantes locales, entrando en dialogo directo con sus administraciones, y haciendo parte de una organización. Por otro lado, son la mayoría quienes muestran desinterés en las actividades políticas locales (Pizano, 2001). Esto evidencia que el desarrollo de las actitudes participativas ciudadanas locales durante estos años era bajo.

No es sino hasta el año 2000 que se crea una normatividad dirigida a la participación ciudadana en la planeación local, el Acuerdo 13 de 2000. Con esta norma expedida por el consejo de Bogotá se define un referente jurídico para la participación local en la ciudad y dejan de ser los alcaldes de turno quienes definen cómo se lleva a cabo el ejercicio. El Acuerdo 13 de 2000 creó los Consejos de Planeación Local (CPL). Se trata de instancias de planeación local de carácter consultivo, conformados por representantes de diferentes sectores sociales, que tienen la responsabilidad de diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad, proponer alternativas de solución, coordinar la discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local (PDL), vigilar su ejecución, y hacer recomendaciones al Alcalde Local sobre el proyecto del PDL considerando los resultados de los encuentros ciudadanos⁸. Los CPL se convierten desde entonces en una de las principales instancias de participación institucionalizada local en Bogotá, vinculada directamente con la planeación de la inversión de los recursos en las localidades de la ciudad.

La creación de los CPL en las localidades significó una oportunidad para la representación y participación de la sociedad civil organizada en la planeación de los recursos locales. Esto es evidente en el primer ejercicio de conformación de CPL en el año 2001 (Tabla 1). Durante este ejercicio se observa la movilización de varios sectores sociales para ser elegidos representantes en los CPL. Se destacaron las Asociaciones de Padres de Familia y las ONG, y se empieza a ver la participación de los grupos juveniles, las organizaciones

⁸ Los encuentros ciudadanos son escenarios creados por el Acuerdo 13 de 2000 en los cuales, bajo el liderazgo de los CPL, los ciudadanos priorizan los problemas de la localidad y plantean alternativas de solución a los mismos, en el marco de la propuesta de PDL presentada por el alcalde menor a los ciudadanos.

ambientalistas y de comerciantes, y una tímida participación de las organizaciones campesinas e indígenas.

SECTOR SOCIAL	No. ORGANIZACIONES INSCRITAS					
	SAN CRISTÓBAL	KENNEDY	BOSA	SUBA	TEUSAQUILLO	ANTONIO NARIÑO
ASOJUNTAS	1	1	1	1	1	1
Asociaciones de padres de familia	16	34	47	9	13	3
Organizaciones juveniles	8	30	7	8	8	3
Rectores establecimientos educativos	37	29	3	2	20	3
Organizaciones de comerciantes	12	7	7	4	8	6
Organizaciones de industriales	1	-	2	3	3	1
Gerentes de establecimientos de salud	6	2	2	1	5	-
ONG	56	37	46	34	36	23
Organizaciones ambientales	5	7	11	2	12	4
Organizaciones de campesinos	-	4	-	1	-	-
Organizaciones indígenas	-	1	1	5	1	-
Org. de comunidades afrobogotanas	1	1	1	1	-	1
Otras etnias	-	-	-	-	-	-
Total organizaciones inscritas	143	153	128	71	107	45

Tabla 1. Inscripciones para la conformación de los Consejos de Planeación Local Bogotá 2001.

Fuente: Fundación Corona, 2003.

En los últimos veinte años, durante los cinco ejercicios de planeación participativa local que se han adelantado, ha sido posible identificar que el proceso de conformación de los CPL en las localidades ha venido fortaleciéndose, y que muestra un saldo favorable en materia de participación en la instancia, como se verá a continuación al analizar los datos de organizaciones inscritas. Desde que se expidió el Acuerdo 13 y se implementó por primera vez, la inscripción de las organizaciones para participar como representantes de su sector en el CPL ha venido aumentando de forma importante. Durante el año 2001, aproximadamente 1268 organizaciones se inscribieron para participar como representantes en el CPL; en 2004 la cifra aumentó a 1933; y para el año 2008, 4027 organizaciones se inscribieron en las alcaldías locales para ese propósito, un aumento considerable respecto al año 2001 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010). Para 2012, luego de revisar las actas de elección de los consejeros del CPL, se pudo establecer para una muestra de localidades, que la tendencia tiende a ser menor que durante el periodo inmediatamente anterior, pero sigue la tendencia del periodo 2004 (Tabla 2).

El periodo 2008 representa un pico, o un aumento inusitado de la participación de organizaciones sociales durante la administración de Samuel Moreno Rojas. Sin embargo, independientemente de éste, la participación de las organizaciones sociales en esta instancia ha mostrado una tendencia a aumentar considerable en los últimos quince años. Este aumento de la participación de las organizaciones en la conformación de los CPL refleja un mayor conocimiento de la instancia, así como mejores y mayores medidas de difusión de las alcaldías locales para la convocatoria.

Localidades	2001	2004	2008	2012
Barrios Unidos	45	98	92	79
Chapinero	67	64	227	123
Santa Fé	8	149	174	149
Suba	69	82	231	156
Tunjuelito	82	69	180	s.d.
Usaquen	73	69	169	101

Tabla 2. Número de Organizaciones Inscritas para conformar los Consejos de Planeación Local 2001-2015. Fuente: Para los años 2001 – 2008 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010), los datos del año 2012 corresponden a la información suministrada por las alcaldías menores de cada localidad.

Respecto a la conformación de la instancia, el Acuerdo 13 estableció la participación de un representante por cada uno de los siguientes once sectores: asociación de juntas de acción comunal (ASOJUNTAS), asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, rectores de establecimientos educativos, organizaciones de comerciantes, organizaciones de industriales, gerentes de establecimientos de salud pública local, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones ambientales, y en el caso de que hubiera, un representante de las comunidades indígenas y étnicas, y de organizaciones campesinas (Acuerdo 13, 2000). Así mismo, a partir de 2003, por el Acuerdo 110 de 2003 se delega un representante del Consejo Tutelar, y desde el año 2010, por el Acuerdo 436, también se elige un representante de las Organizaciones del adulto/a mayor y/o de pensionados. Esto deja un CPL conformado por 13 consejeros de diferentes sectores. Este ha sido en ocasiones un elemento polémico del Acuerdo 13, en la medida en que hay sectores que no

se sienten recogidos por la normatividad ni representados dentro del CPL. En el proceso del 2012, a modo de ejemplo, se pudo establecer que, dentro de las localidades de muestra, existían conflictos y dudas respecto a la elección del representante de indígenas y etnias, pues sucedió que los participantes de los sectores (afrocolombianos, indígenas, gitanos, raizales, y palenqueros) no se sentían representados por un solo consejero, y así lo hicieron saber a las autoridades de las localidades; es el caso de la localidad de Santa Fe (Alcaldía Local de Santa Fe, 8 de febrero de 2012) o de la localidad de Barrios Unidos (Alcaldía Local de Barrios Unidos, 8 de febrero de 2012). La situación al parecer fue generalizada en toda la ciudad pues el IDPAC tuvo que expedir un memorando fechado el 8 de febrero de 2012 comunicando que, dadas las inquietudes que habían llegado a las oficinas de la entidad, se veían obligados a aclarar que el delegado era uno por cada uno de estos grupos independientemente del número de comunidades (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, 8 de febrero de 2012). Algo similar ocurre con las Juntas de Acción Comunal; no todas se sienten recogidas en el ejercicio, pues el representante es un delegado de ASOJUNTAS, y no todas las JAC están inscritas a esa organización, como se evidenció en el ejercicio de 2001 (Fundación Corona, 2003).

En parte en respuesta a esta limitación percibida por la comunidad, durante la administración del alcalde Gustavo Petro, la Secretaría de Gobierno expidió la circular 001 del 6 de enero de 2012, mediante la cual se “recomienda la vinculación de delegadas y delegados de las siguientes organizaciones: mujeres, LGBTI, población con discapacidad, Comité de Participación Comunitaria en Salud COPACO, de los consejos locales y demás expresiones sociales, culturales, de víctimas, de convivencia y de paz, no incluidas en el Acuerdo 13 de 2000 con presencia, vigencia y trabajo local” (Circular 001, 2012). Este ejercicio se cumplió en las localidades de forma muy dispareja, y terminó en la elección de comisionados invitados al CPL, con voz, pero sin voto, lo que generó dificultades en el funcionamiento de los consejos. Por otro lado, en el caso de ASOJUNTAS, los gerentes de establecimientos de salud pública local, y el Consejo Tutelar no hay elección del Consejero, sino que la organización, el Consejo o los establecimientos se ponen de acuerdo y envían un delegado. En este mismo sentido, en el último proceso de convocatoria y elección de CPL en Bogotá en 2020, durante el gobierno de Claudia López, la Secretaría de Gobierno, en la Circular Conjunta No. 002 del 8 de enero de 2020, reconoce que desde la expedición

del Acuerdo 13 en el año 2000, han surgido nuevas organizaciones orientadas a la participación ciudadana en las localidades, y recomienda “garantizar la representación de delegadas y delegados” de 19 organizaciones más, además de las 14 que ya estaban previstas en ejercicios anteriores. Esta medida visibiliza las nuevas dinámicas organizativas de las localidades de Bogotá, con la participación de organizaciones de barras futboleras, de biciusuarios, animalistas, de vendedores informales, de recicladores, de víctimas, de convivencia y paz, de mujeres, entre otros.

El hecho de que algunos de los sectores no se sientan recogidos dentro del Acuerdo puede ser la razón por la cual el sector que, históricamente, más ha demostrado interés en participar en el CPL sea el de las ONG, lo que se evidencia en la gran cantidad de inscritos para participar en la elección del delegado. El sector de ONG es el que ha tenido desde 2001 mayor porcentaje de participación de inscritos para el CPL, en 2001 fue del 37% de los inscritos, en 2004 del 42%, así como en 2008 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDPAC, 2010). En 2012, en la muestra considerada en esta investigación, los inscritos para delegado de ONG representan aproximadamente el 39% del total. Esto se puede explicar considerando que este sector de alguna manera permite que organizaciones con diferentes fines puedan participar, lo cual también es problemático en términos de la representatividad del comisionado elegido. Igualmente, aunque el número absoluto de organizaciones inscritas ha aumentado, la participación según los tipos de organizaciones ha variado. Se pueden observar dos tendencias desde 2001, algunas organizaciones han tendido a aumentar su participación, mientras otras la han disminuido. Las organizaciones que presentan un decrecimiento son las Asociaciones de Padres de Familia, las minorías étnicas, y los establecimientos educativos. Las inscripciones para participar en la elección de los delegados de las Asociaciones de Padres y los establecimientos educativos se redujo a casi la mitad en términos porcentuales entre el 2001 y el 2008. En contraste, otras organizaciones han tendido a aumentar o mantener su participación relativamente estable, es el caso de las ONG, las organizaciones juveniles, las organizaciones ambientales, de industriales y comerciantes (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDPAC, 2010). Esta tendencia es confirmada por la muestra hecha para esta investigación para el periodo 2012 – 2015. Es posible observar que la participación más alta la protagonizaron las organizaciones correspondientes a ONG, jóvenes, organizaciones ambientales, y

comerciantes; y las más bajas la de Asociaciones de Padres de Familia y Establecimientos Educativos.

Estas nuevas formas de representación política enfrentaron varias dificultades. En primer lugar, entraron en conflicto con las tradicionales formas de representación democráticas. Los espacios de representación política local, como las JAL y el Concejo Distrital, y que encarnan las prácticas clientelistas tradicionales, entran en competencia con los nuevos espacios de participación, como los CPL, por la representación de los ciudadanos (Vásquez-González, 2014). Es precisamente en esa tensión entre las JAL y los CPL que puede observarse la dicotomía entre estas dos lógicas, la clientelista y la participativa (Velásquez, 2003). A esto se suma que las instancias de participación ciudadana locales no son conocidas dentro de la comunidad. La participación de los ciudadanos en diferentes instancias de participación local, como es el caso de los diferentes consejos que se fueron creando durante estos años, entre los que se cuentan los CPL, se debe relacionar también con el conocimiento de los ciudadanos sobre la existencia y funcionamiento de dichas instancias. En este sentido, la adecuada difusión de la convocatoria y del proceso ha sido una preocupación repetida de las administraciones y de los ciudadanos, que ven cómo, parte de la legitimidad de esta instancia depende de la mayor participación en el proceso de parte de la comunidad (Fundación Corona, 2003; Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDPAC, 2010).

Paralelamente, en el caso de Bogotá, la propensión a asociarse ha visto una tendencia histórica negativa: considerando los resultados de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos, de los años 2001, 2003, 2007, 2011 y 2015, es posible concluir que cada vez menos desde 2001 los ciudadanos manifiestan pertenecer a alguna organización social; incluso las organizaciones que mayor participación registraban al comienzo del periodo, las iglesias o grupos religiosos, y los clubes deportivos o recreativos, muestran una reducción en el número de personas que declara hacer parte de ellas. Valga hacer la excepción de las iglesias o grupos religiosos en la ciudad, que, a pesar de mostrar la misma tendencia de las demás organizaciones, entre 2011 y 2015 registraron un aumento considerable, sin embargo, es una excepción. Al respecto Hurtado, García, y Copete, afirman que, en una sociedad como la colombiana, con un bajo capital social, “la religión y las organizaciones

religiosas se han convertido en un verdadero refugio frente al alto nivel de desconfianza” (2013: 330). Como lo han señalado varios estudios (Vásquez-González, 2018) el capital social es un elemento fundamental para el funcionamiento de espacios de participación ciudadana institucionalizada.

En este orden de ideas, las organizaciones que, en el promedio histórico, más han convocado miembros son las iglesias u organizaciones religiosas, los clubes deportivos, sociales o de recreación, las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones artísticas o culturales. Organizaciones de tipo político como movimientos o partidos políticos, o sindicatos, no han tenido una participación importante. Así mismo, las organizaciones que han disminuido en participación, pero cuyo descenso no ha sido tan marcado son los clubes deportivos sociales o de recreación, las organizaciones artísticas o culturales, y las organizaciones ambientalistas o ecológicas. La única organización que ha tenido una ligera tendencia al aumento, aunque se mantiene en el último lugar de la lista, es el grupo o movimiento étnico; esto indica que con el tiempo han tenido un mayor nivel de organización y que el tema se ha priorizado dentro de la agenda política reciente.

8. Conclusiones

Las oportunidades políticas para la participación de las organizaciones locales a través de canales institucionalizados se han abierto a partir de las reformas descentralizadoras en Colombia, y paralelamente a un proceso de institucionalización de canales de participación ciudadana local como los CPL, y las demás instancias de participación local representadas en los diversos consejos locales. En este sentido, es posible afirmar, que a partir de la década de los 90, y en especial a partir del año 2000 y en adelante, la estructura de oportunidades política institucional se abrió a la mayor participación de las expresiones y la organización social en Bogotá. Asimismo, es posible identificar que la voluntad política de las administraciones distritales ha sido fundamental para la adaptación de los canales institucionales a las nuevas dinámicas organizativas de las localidades, instando y recomendando a las autoridades locales abrir espacio a las diversas expresiones sociales en consejos como el CPL. En este sentido, se observó cómo las directrices de la organización

distrital han permitido a las organizaciones sociales no reconocidas por la ley participar en espacios de participación local, siendo valoradas y reconocidas por el gobierno.

Igualmente, podemos concluir que las instancias de participación local institucionalizadas han sido canales de participación reconocidos, utilizados y apropiados por las organizaciones sociales que han demostrado su interés en hacer parte de estos espacios de participación. Esto se evidenció con el aumento de la participación de las organizaciones en las convocatorias para la elección de los representantes de los diferentes sectores sociales en las instancias locales de participación como el CPL. Si bien la mayor participación de las organizaciones sociales en los escenarios de participación local institucionalizados no ha logrado elevar los niveles de asociatividad de los ciudadanos en la ciudad, sí ha permitido visibilizar, dar voz, e incluso fortalecer algunas organizaciones, nuevas y antiguas, a partir del reconocimiento de los gobiernos distritales y locales de su importancia social, que se ha materializado en la apertura de espacios dirigidos a la participación puntual de ciertos grupos emergentes. Esto es particularmente importante considerando el escenario de posacuerdo de paz, en el cual sectores como el de las víctimas se han convertido en centrales en el debate político. Algo similar podríamos decir de la aparición en escena de organizaciones de convivencia y paz, o la participación de barras futboleras, estas últimas siendo unos actores muy importantes en la conflictividad en algunos barrios de la ciudad.

Finalmente, existen obstáculos importantes para la participación de las organizaciones sociales en los espacios institucionalizados para tal fin. Es el caso de las tensiones existentes entre las instancias de participación local de la ciudadanía y las instancias de representación democrática, como las JAL. Esto, en la medida en que se percibe cierto solapamiento en las funciones de las JAL y los CPL, en la representación de los ciudadanos y colectivos, así como en su papel en el proceso de planeación local. Este escenario se puede convertir en un obstáculo para la participación efectiva de las organizaciones en los escenarios locales de la ciudad, generando desincentivos a la participación, minando el apoyo de la administración local a los procesos de participación social. En este sentido, la inercia de la dinámica clientelista que permea el sistema político colombiano se convierte en una amenaza para la consolidación de los espacios de participación local que pretenden acceder directamente a los escenarios de decisión política, sin recurrir a la intermediación

partidista (Vásquez- González, 2013). En relación a la estructura de oportunidades políticas en materia de participación ciudadana, durante los últimos años se ha evidenciado un menor interés hacia esta cuestión por parte de los gobiernos de la ciudad, en particular, por parte del gobierno de Enrique Peñalosa. De igual manera, la lógica del gobierno nacional actual parece buscar reducir los espacios de concertación con la ciudadanía, deslegitimando, en ocasiones, el papel de los movimientos sociales, aumentando el uso de la violencia y la represión. El panorama anterior, sin duda, deberá ser analizado y tenido en cuenta en la agenda de investigación sobre la cuestión participativa y los movimientos sociales en la ciudad.

Bibliografía

Archila, M. (2004). “Lo social y lo político en Colombia (1958-2000)” (207-234). En Ayala Diago, C., *La historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

____ (2010). “Protestas, movimientos sociales y democracia en Colombia (1975-2007)” (119-145). En *Temas y procesos de la historia reciente de América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO.

____ (2019). “Control de las protestas: Una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015” (95-156). En Archila, M., García, M. C., Parra, L. y Restrepo, A. M., *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015*. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP).

Bacallao-Pino, L. M. (2016). “Agents for Change or Conflict? Social Movements, Democratic Dynamics, and Development in Latin America”. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27 (1), pp. 105-124.

Becker, M. (2013). “The stormy relations between Rafael Correa and social movements in Ecuador”. *Latin American Perspectives*, 40 (3), pp. 43-62.

Bermeo, N. (1997). “Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transition”. *Comparative Politics*, 29 (2), pp. 305-322.

CINEP (2014). *Luchas sociales en Colombia 2013*. Bogotá: CINEP/ Programa por la Paz.

Collier, R. B. y Mahoney, J. (1997). “Adding Collective Actors to Collective Outcomes: Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe”. *Comparative Politics*, 29 (3), pp. 285-303.

Conde, J. y Santos, A. (1994). “Tejido social y red asociativa en Bogotá: ¿hacia prácticas emancipatorias?”. En Rodríguez Villasante, T., *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

- Cruz, E. (2015). “El post-conflicto y los desafíos de la protesta social en Colombia”. *Ciudad Paz-Ando*, 8 (1), pp. 84-103.
- De Roux, F. y Escobar, C. (2005). “Los movimientos populares en Colombia (1970-1983)”. En Camacho, D. y Menjivar, R., *Los Movimientos Populares en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas.
- Della Porta, D. y Diani, M. (2011). *Los movimientos sociales*. Madrid: CIS-Editorial Complutense.
- Diamond, L., Linz, J. y Lipset, S. (1989). *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*. Vol. IV. Boulder: Lynne Rienner.
- Diani, M. (1992). “The Concept of Social Movement”. *Sociological Review*, 40 (1), pp. 1-25.
- Escobar, A. y Álvarez, S. (1992). *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: Westview.
- Fundación Corona (2003). *La apuesta de los ciudadanos: tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Gamson, W. y Meyer, D. (1999). “Marcos interpretativos de la oportunidad política” (389-412). En McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, M. C. (2001). “Luchas y movimientos cívicos en Colombia durante los ochenta y los noventa, transformaciones y permanencias”. En Archila, M., *Movimientos sociales, Estado y democracia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional.
- Gerlach, L. (1971). “Movements of Revolutionary Change. Some Structural Characteristics”. *American Behavioral Scientist*, 43, pp. 813-836.
- Haarstad, H., Amen, M. y St Clair, A. L. (2012). “Social Movements, the Poor and the New Politics of the Americas”. *Globalizations*, 9 (6), pp. 741-752.
- Hartlyn, J. (1989). “Colombia: The Politics of Violence an Accomodation” (291-334). En Diamond, L., Linz, J. y Lipset, S., *Democracy in Developing Countries*. Vol. 4. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Huntington, S. P. (1996). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Hurtado, D. G. (2013). *Las vicisitudes del capital social de Colombia. Los cambios de Ksocial (capital social), Confie (Confianza institucional y control indirecto del estado) y Fenoval (Fe en fuentes de información no validadas, validadas), 2005-2011*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.
- INDEPAZ (s/f). *Informe especial. Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del acuerdo de paz. Del 24/11/2016 al 15/07/2020*. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/3.-Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz-2.pdf> [Fecha de consulta: 11/08/2020].

IDPAC (2010). *Encuentros ciudadanos 2008-Formulación de Planes de Desarrollo Locales*. Bogotá: Ediciones Screen.

Kriesi, H. P. (1999). “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político” (221-261). En McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M., *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leal, B. F. y Dávila, A. (1994). *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI.

Leal, F. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: IEPRI.

Lima, V. (2020). “The Institutionalisation of Social Movements: Co-Optation and Democratic Policy-Making”. *Political Studies Review*, mayo, pp. 1-20.

McCarthy, J. D. y Zald, M. N. (1977). “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”. *American Journal of Sociology*, 82 (6), pp. 1212–1241.

Melucci, A. (1989). *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Londres: Hutchinson Radius.

Pizano, L. (2001). *Aproximación a la cultura política en Bogotá*. Bogotá: CESO.

Rossi, F. y Della Porta, D. (2011). “Acerca del rol de los movimientos sociales, sindicatos y redes de activistas en los procesos de democratización”. *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, 50 (200), pp. 521-545.

Sousa Santos, B. D. y Avritzer, L. (2004). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Spanakos, A. P. (2011). “Citizen Chavez The State, Social Movements, and Publics”. *Latin American Perspectives*, 38 (1), pp. 14-27.

Tarrow, S. (1989). “Struggle, Politics and Reform: Collective Action, Social Movements and Cycles of Protest”. *Western Societies Papers No. 21*, Cornell University.

____ (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Terhorst, P., Olivera, M. y Dwinell, A. (2013). “Social Movements, Left Governments, and the Limits of Water Sector Reform in Latin America's Left Turn”. *Latin American Perspectives*, 40 (4), pp. 55-69.

Teubal, M. (2009). “Agrarian Reform and Social Movements in the Age of Globalization Latin America at the Dawn of the Twenty-first Century”. *Latin American Perspectives*, 36 (4), pp. 9-20.

Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley.

Torres, A. (2002). *Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Reconstruyendo el vínculo social*. Bogotá: UNAD.

_____ (2007). *Identidad y política de la acción colectiva: organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Touraine, A. (1981). *The Voice and the Eye. An Analysis of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vásquez-González, Y. L. (2020). *Planeación participativa en Bogotá: ¿De la esperanza al desencanto?* En Vásquez- González, Y. L. (ed.), *Instituciones Participativas en Sudamérica ¿Del optimismo al ocaso?* Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano. En prensa.

_____ (2018). "Midiendo el capital social: una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales". *Revista Espanola de Ciencia Politica*, 48, pp. 103-128.

_____ (2014). "Small is beautiful? Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires". *Argentina. 2014. Debates Latinoamericanos*, 2, pp. 63-84.

_____ (2013). *Participación ciudadana y democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado Bogotá-Madrid*. Disponible en: <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/20177> [Fecha de consulta: 20/08/2020].

Velásquez, F. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

_____ (1997). *Ciudad y participación*. Santiago de Cali: Universidad del Valle-Colciencias.

Wolford, W. (2010). "Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil". *Journal of Peasant Studies*, 37 (1), pp. 91-109.

Zald, M. N. (1987). *Social Movements in an Organizational Society*. New Brunswick: Transaction Books.

Encuestas

Bogotá Cómo Vamos (2001). "Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2001". Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-cuidadana/> [Fecha de consulta: 29/07/2020].

Bogotá Cómo Vamos (2003). "Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2003". Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-cuidadana/> [Fecha de consulta: 05/08/2020].

Bogotá Cómo Vamos (2007). "Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2007". Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-cuidadana/> [Fecha de consulta: 21/08/2020].

Bogotá Cómo Vamos (2011). “Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2011”. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/> [Fecha de consulta: 21/08/2020].

Bogotá Cómo Vamos (2015). “Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2015”. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/> [Fecha de consulta: 21/08/2020].

Comunicaciones

Alcaldía Local de Santa Fe (8/2/2012). *Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector indígenas y etnias CPL*. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (8/2/2012). *Formato Acta de Reunión: Elección al Consejo de Planeación Local-Sector ONGs*. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (8/2/2012). *Memorando Elección de Consejeros del Sector por Poblaciones Étnicas a los Consejos Locales de Planeación*. Disponible en el archivo de la Alcaldía Local de Suba.

Secretaría de Gobierno Distrital (6/1/2012). *Proceso de elección de miembros de los Consejos de Planeación Local, Acuerdo 13 del 26 de julio de 2000* [Circular 001 de 2012]. Disponible en el archivo de la Alcaldía Local de Suba.

Secretaría de Gobierno Distrital (8/1/2020). *Proceso de elección de miembros de los Consejos de Planeación Local, Acuerdo 13 del 26 de julio de 2000* [Circular Conjunta 002 de 2020]. Disponible en: http://www.kennedy.gov.co/sites/kennedy.gov.co/files/milocalidad/acuerdo_13_de_2000.pdf [Fecha de consulta: 01/09/2020].