

**UNA CARACTERIZACIÓN SOBRE EL TIPO DE CIUDADANO QUE SE VINCULA A PARTICIPAR:  
EL CONSEJO LOCAL DE PLANEACIÓN DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE**

**EVA LORENA SIMBAQUEBA SANCHEZ**

**Trabajo de grado para optar el título de Politóloga**

**Director(a)**

**Clara Rocío Rodríguez Pico**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ, 22 MAYO 2012**

## CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I – Modelos Teóricos y conceptuales adoptados</b>	
1.1 Participación: Concepto	5
1.2 Participación Política	6
1.3 Planeación Participativa	7
1.4 Los sujetos de la participación	9
1.5 Caracterización de la participación	10
1.5.1 Dimensión socio-demográfico	10
1.5.2 Dimensión psicológica	10
1.5.3 Marco sociopolítico	11
1.5.4 Dimensión referente a los sujetos de la participación	11
<b>Capítulo II – Diseño Metodológico</b>	13
2.1 Variables de carácter socio-demográfico	13
2.2 Variables pertenecientes al aspecto psicológico	14
2.3 Variables referentes al marco sociopolítico	14
2.4 Variables en relación a los sujetos de la participación	14
2.5 Fuentes de información e instrumentos de recolección de datos	15
<b>Capítulo III – Antecedentes de la participación en Bogotá</b>	18
3.1. Impulso a la participación	18
3.2. Participación, planeación y descentralización	23
3.3. Participación y normatividad en los Consejos Locales de Planeación	29
3.4 Los ciudadanos que participan en Bogotá	33
<b>Capítulo IV – Aproximación a los sujetos Participantes</b>	36
4.1 La participación en la Localidad Rafael Uribe Uribe	36
4.1.1 La Localidad Rafael Uribe Uribe – Localidad 18	36
4.1.2 El Consejo Local de Planeación Localidad Rafael Uribe Uribe	38
4.2 Perfil de los Consejeros Locales de Planeación Localidad Rafael Uribe Uribe	41
4.2.1 Carácter socio-demográfico	41
4.2.2 Aspecto psicológico	44
4.2.3 Marco sociopolítico	45
4.2.4 Sujetos de la participación	46
4.3 Consideraciones Finales	48

## Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

La difícil situación que afrontó la ciudad de Bogotá en el año 2010, caracterizada por irregularidades asociadas con la contratación para el arreglo de las vías de la capital; omisión en contratos de obras públicas que han sufrido toda clase de problemas en relación a la fase III de TransMilenio (calle 26 y carrera 10a.); suspensión provisional del Alcalde Samuel Moreno por el incumplimiento en la ejecución de las obras en cuestión; y corrupción en la ejecución de contratos de obras públicas en Bogotá, invita a reflexionar sobre los procesos democráticos de elección y toma de decisiones ciudadanas, en donde la participación ciudadana referida a los procesos de planeación y control social ocupa una posición destacada.

Sin embargo, pareciera ser que a la hora de ejercer una real influencia en los asuntos públicos, dichos escenarios de participación se quedan cortos para activar acciones eficaces por parte de los sujetos de la participación, quienes parecen no comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos, disminuyendo su capacidad de ser parte activa y eficaz en el señalamiento, vigilancia, contención y aportes de solución y planeación a las irregularidades que afectan a Bogotá.

En esa línea Bogotá cuenta con 20 Consejos Locales de Planeación (CPL) creados en el año 2000 con el propósito de planear en cada localidad las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local. En estos consejos participan personas como padres de familia, jóvenes, rectores de establecimientos educativos, comerciantes, gerentes de establecimientos de salud pública local, adulto mayor y pensionados, de quienes existe poca información académica que dé cuenta sobre sus rasgos, haciendo en ocasiones que sea muy difícil identificar el tipo de actor participativo acorde al perfil necesario para ampliar la capacidad de acción efectiva de las instancias de participación. No es que no se cuente con mecanismos o que con cada administración sea necesario reformarlos, por el contrario, se trata de reconocer que ya se ha avanzado y que esa experiencia acumulada por los sujetos de la participación es necesario empezar a cualificarla para dar un salto menos formativo y más decisorio a esas instancias.

Revisar este tema desde una perspectiva académica podría llevar a diversos tipos de abordaje, desde aquellos que están referidos a estudiarlo con un enfoque institucional ó quizás normativo, lo cual resulta interesante, pero no daría suficientes explicaciones al mencionado fenómeno de la inoperancia de la participación desde los ciudadanos. Es por ello, que antes de revisar qué falla en las instituciones para que sucesos como los que están ocurriendo ahora se presenten, cabe preguntarse sobre los tipos de ciudadanos que están vinculados a los espacios de participación, conducentes a tomar parte en el control y seguimiento de la gestión en los planes de desarrollo de la ciudad.

En razón de lo anterior, con esta monografía se propone adelantar una exploración que, a partir de un estudio cualitativo, caracterice los rasgos de los sujetos de la participación, como una invitación para que se adelanten más estudios en torno al tema, que contribuyan a tomar acciones para mejorar su proceso de participación. Sería ideal poder hacer una investigación que vinculara varias instancias distritales y locales de participación, quizás las más relevantes referidas a distintos niveles de la participación en las 20 localidades del Distrito, sin embargo, un estudio de esa magnitud escaparía a los alcances reales de una monografía, en cuanto a los recursos de tiempo, espacio e inversión económica y humana, razón por la cual la intencionalidad de la investigación tiene que ser delimitada a un ámbito mucho más acorde a las posibilidades reales.

En particular esta propuesta de investigación tiene su origen y está directamente relacionada con los estudios que Fabio Velásquez y Esperanza González han adelantado sobre el tema y se formula en función de tendencias que investigaciones clásicas han arrojado sobre el campo de la participación a partir de teorías de corte individualista. Sirve como inspiración a esta intencionalidad investigativa no solo el interés personal que despiertan en la autora estos temas; la crítica situación de la ciudad; la necesidad de renovación, profundización y ampliación de estudios similares que abordan de manera general el caso de Bogotá ó de las instancias de participación ciudadana; sino además lo aprendido en el énfasis de participación política y algunos de los autores vistos en cursos que analizan la participación, en donde quedan evidenciados importantes interrogantes sobre el tema que le son propios a la ciencia política empezar a despejar para el contexto bogotano,

En Bogotá los CPL son entidades que permiten la inmersión de agentes participativos por su especial atención en la planeación del desarrollo en cada una de las diferentes localidades, por ésta razón tienen como funciones ser receptivos a las necesidades de la comunidad, y por qué no a las ideas proactivas que ésta aporte al desarrollo vital de la ciudad. En este sentido, para la Administración Distrital, junto con las Alcaldías Locales, es importante llevar a cabo políticas de participación ciudadana como una estrategia de retroalimentación y flujo de información sobre lo que cada localidad necesita.

Se considera trascendental analizar las características y los factores que inciden en los ciudadanos para decidir participar en espacios de deliberación y decisión como son los Consejos de Planeación Local partiendo de tres hechos, por una parte, el importante rol que desde décadas pasadas se le ha atribuido a la participación en la planeación y en el control social, función que vuelve a estar más activa que nunca debido a la situación de crisis que atraviesa la ciudad. En segunda instancia, el interés que ha despertado históricamente el estudio de la participación tanto de los actores, en función de sus actitudes, capacidades, motivaciones o recursos, por mencionar algunas variables, como de las estructuras institucionales y funcionales en las que se gestan los espacios de participación, lo cual ha conducido a valorar el tema a partir de diversos enfoques y teorías. Y en tercer lugar, reconociendo la complejidad de la participación en Bogotá por sus diversas características y múltiples conflictos que van desde lo político y económico hasta lo social y cultural.

Partiendo de esto, y según el contexto descrito, la investigación tiene por Objetivo General, *Establecer el perfil del sujeto participante en el Consejo Local de Planeación (CLP) en la localidad bogotana de Rafael Uribe Uribe para el proceso de Planeación realizado en el año 2012, a fin de descubrir posibles tendencias en torno a la participación y sus protagonistas en dicho ámbito, que contribuyan a precisar en casos específicos las posibles generalizaciones que se han hecho para el caso de Bogotá.*

La investigación se ajusta a estudiar los rasgos del sujeto participante en el Consejo Local de Planeación, descrito anteriormente, por ser una instancia relacionada con el control, planeación y

vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo local y por ende pertinente para el contexto actual que vive la ciudad; y se elige la localidad Rafael Uribe Uribe (RUU) con el propósito de poder explorar los rasgos de sus participantes en un ámbito que ha sido históricamente diverso en cuanto a sus características socio demográficas, económicas y políticas, en función de aspectos tales como: características, intereses, conocimientos, motivaciones, aptitudes, habilidades, experiencia, expectativas, etc., aportando con esto un conocimiento preliminar que motive a otros a continuar, en esta misma línea, más estudios en el resto de las localidades, vinculando otras instancias de participación.

Para lograr este objetivo, es necesario alcanzar los siguientes objetivos específicos: (i) Puntualizar los antecedentes de la participación ciudadana en el ámbito local comprendiendo el eje de la planeación. (ii) Conocer el proceso de conformación del Consejo de Planeación Local en la localidad Rafael Uribe Uribe. (iii) Señalar, a partir de precisiones sociodemográficas, el perfil de los agentes participativos del Consejo de Planeación Local en la localidad Rafael Uribe Uribe. (iv) Explorar las razones que llevan a los Consejeros, del Consejo de Planeación Local de la localidad Rafael Uribe Uribe, al ejercicio de la participación en el marco de los Encuentros Ciudadanos 2012.

Es necesario hacer un aporte investigativo al tema de la participación a partir de los agentes que participan desde un punto de vista analítico, con el cual se logre comprender de manera más clara quiénes son los sujetos que participan en los espacios locales, para ir más allá de las respuestas institucionales, y este trabajo, precisamente, desde el área de la Ciencia Política sustenta una investigación en hechos empíricos, capaz de ofrecer elementos que revelen dichos planteamientos. Es mucho lo que se ha estudiado desde los resultados participativos institucionales, y muy poco desde el individuo que decide participar.

## CAPÍTULO I – MODELOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES ADOPTADOS

### 1.1 Participación: Concepto

La participación ha sido interpretada de diversas maneras, en virtud de la complejidad que supone su significado. Así, el concepto se ha entendido como una vía para la construcción de consensos, como una forma de lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la toma de decisiones que les competen, como un mecanismo para la rearticulación y redefinición del Estado, y como un medio a través del cual se fortalece la sociedad civil al lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales que han sido tradicionalmente excluidos de su ejercicio.

Desde mediados de la década del setenta y durante la del ochenta, la teoría marxista de las clases y las teorías de los movimientos sociales destacaron que la sociedad, más que un organismo armónicamente integrado por instituciones funcionales, es más bien un escenario de confrontación de fuerzas (clases, actores, grupos) con distintos grados de cohesión, intereses diferenciados, recursos desiguales y apuestas divergentes sobre problemas que les conciernen<sup>1</sup>. En este sentido, la diversidad y el disenso tienen un papel más importante que el consenso, y el conflicto se erige como fuente generadora de dinámicas sociales, donde las instituciones políticas adquieren un papel relevante al colocar el problema del poder como uno de los nodos claves de jerarquización de actores y grupos sociales.

En esta perspectiva en el presente estudio, y para su respectivo desarrollo se tomarán como referentes conceptuales los aportes de Esperanza González y Fabio Velázquez, quienes entienden la participación como intervención antes que como incorporación, es decir, como un “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”.<sup>2</sup>

Desde este enfoque, la participación es concebida como,

---

<sup>1</sup> Velázquez, Fabio. *Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia*. en Revista Foro, No. 1. Bogotá, Septiembre de 1986, Pág., 22.

<sup>2</sup>González, Esperanza; Velázquez, Fabio. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá. Pág. 19

En primer lugar, un proceso autónomo en el que cada uno de los participantes opera sobre las bases de las decisiones propias, fundadas en su lectura de la realidad y en sus propios intereses y posibilidades; segundo, proceso en el que las asimetrías que operan son de carácter horizontal, es decir, que no todos los participantes están dotados de los mismos recursos (materiales, de información, de poder, etc.), pero se supone que ningún sector por definición tiene algún privilegio en el proceso (...); y finalmente, el objetivo de la participación no es necesariamente integrarse socialmente a una cultura dominante. Puede ser perfectamente la transformación total del orden vigente o la introducción de cambios (culturales, políticos, económicos, etc.) que modifiquen sus reglas del juego.<sup>3</sup>

## 1.2 Participación Política

En el trabajo de Psicología Política por Manuel Sabucedo, se argumenta que en un régimen democrático la legitimidad *depende de la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos*, por tanto, una democracia debe poseer los cauces participativos precisos para que sea el conjunto de los ciudadanos el auténtico responsable de sus destinos.

De tal manera que la democracia, inexcusablemente, necesita de la participación política, definida ésta conceptualmente como aquellas *acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un bajo o alto grado en los asuntos de un Estado*<sup>4</sup>, y es en este sentido en el que se entiende que la participación política es un término que va unido al de democracia, pues es en el escenario público donde opera y donde produce sus efectos.<sup>5</sup>

Esta concepción sobre la participación política es reforzada por los análisis de Herbert McClosky, quien define la Participación Política como *“aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental”*. Es decir que la participación política es la manera de profundizar en las prácticas políticas a través de las cuales se incentiva a los ciudadanos a realizar actos intencionalmente orientados a determinar quiénes asumen el papel de gobernantes así como

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, Pág., 22.

<sup>4</sup> Sabucedo, Manuel, *Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral*, Pág. 165.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. 30



también los actos orientados a ejercer influencia en las decisiones de estos gobernantes en el campo de generación de las políticas públicas.<sup>6</sup>

En relación al carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/u órganos públicos, Nuria Cunill afirma que, la participación ciudadana es determinada por “la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular”<sup>7</sup>. En este sentido, establece unos *niveles de participación*, entendidos a manera de etapas en las cuales se desenvuelve el proceso participativo, *Información, Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación y Decisión*.<sup>8</sup> Con lo que, sostiene la autora, que a medida que se progresa en las diferentes fases el proceso participativo se hace más complejo y exigente, implicando para el participante cumplir con una serie de requisitos y condiciones de muy diversa índole como conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, entre otros.

### 1.3 Planeación Participativa

La planeación es entendida como «un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinean objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos»<sup>9</sup> Restrepo resume esa noción y señala que la planeación es «un

---

<sup>6</sup>MCCLOSKEY, HERBERT (1975): “Participación política”, en SILLS, DAVID L., Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 7, Madrid, Aguilar, Pág. 625-636

<sup>7</sup> Cunill, Nuria. Niveles de la participación. Pág. 19

<sup>8</sup> *Información*: Conjunto de datos, hechos, nociones y mensajes a través de los cuales los participantes conocen e interpretan una situación y adquieren elementos de juicio para su conducta. *Consulta*: Procedimiento mediante el cual los participantes opinan sobre todos o algunos de los aspectos de un problema o situación. Esa opinión constituye un elemento de juicio para la toma de decisiones. *Iniciativa*: Formulación de sugerencias por parte de los agentes participantes destinadas a resolver un problema o transformar una situación. *Fiscalización*: Es la vigilancia que ejerce una persona o un grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas. *Concertación*: Es el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad definen la solución más conveniente para un problema y los medios para ejecutarla. *Decisión*: Es la adopción de una idea o de una forma de actuación sobre un problema, escogida a partir de la formulación de dos o más alternativas. *Gestión*: Es el manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinado a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final. González, Esperanza. Niveles de la participación. Pág 21

<sup>9</sup>PARRA, Ernesto, «La trocha ciudadana». En CNP. Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional de Planeación 2001, Bogotá. Pág 63

ejercicio de inteligencia colectiva, en el cual una sociedad logra identificar sus posibilidades de desarrollo y sus propósitos comunes, así como los medios para avanzar en ellos»<sup>10</sup>

En el año 2003, la Fundación Corona publicó el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*<sup>11</sup>, un estudio sobre los desarrollos de la participación durante la década del noventa. En ese libro los autores examinan la trayectoria de la planeación participativa en el país. Esta descripción se basa, en primer lugar, en la construcción de un marco normativo e institucional de la planeación participativa (Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997) que definió las reglas de juego y los roles de los diferentes actores en la construcción, ejecución y seguimiento a los planes en todos los niveles de gobierno. Leyes que, enmarcadas en los postulados filosóficos de la Constitución de 1991, proyectaron la actividad planificadora como instrumento central de la gestión de lo público.

Un segundo argumento, relacionado con diferentes procesos, informes y propuestas, que según los autores generaron 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, entre otros, los informes de seguimiento a los planes de desarrollo, el impulso a la “Trocha Ciudadana” como proceso de movilización social en el territorio, orientado a generar propuestas para la formulación de los planes de desarrollo y la realización de los Congresos Nacionales de Planeación.

Y por último, los logros obtenidos, hasta ese momento, a través del ejercicio de la planeación participativa, como el desarrollo normativo e institucional de la planeación en departamentos y municipios; la definición de un enfoque sobre la planeación, en el que conceptos como participación ciudadana, fortalecimiento de lo público, gobernabilidad, capital social, descentralización, calidad de vida y desarrollo humano sostenible ocupan un lugar central.

---

<sup>10</sup> RESTREPO, Clara Inés, «Planeación, participación y gobernabilidad». En Arturo ESCOBAR y otros. Planeación, participación y desarrollo. Medellín: Corporación Región, Universidad Nacional (sede Medellín) y Fundación Social. 202. Pág 95

<sup>11</sup> González, Esperanza; Velázquez, Fabio. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá. Pág. 55

No obstante, a pesar de los avances que los autores plantean sobre planeación participativa, el documento también destaca sus insuficiencias: por un lado, el límite de alcance a la acción de los Consejos de Planeación plasmado en la Ley Orgánica de Planeación, pasando por alto la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación, restringiéndolos a la elaboración de un concepto sobre la propuesta de plan presentada por el respectivo gobernante. Por otro, la insuficiente influencia de los Consejos de Planeación en los contenidos de los planes y las políticas públicas, lo cual no permite que la ciudadanía participativa genere espacios de discusión a las decisiones de las autoridades públicas

Según, Fabio Velásquez y Esperanza González, desde el 2002 se presenta un balance positivo de la planeación participativa ya que ha continuado desarrollándose y apareciendo nuevas prácticas de democratización de la gestión pública, entre ellas la formulación de políticas sociales con participación ciudadana, las asambleas constituyentes municipales y los presupuestos participativos conceptos elaborados sobre cientos de planes de desarrollo, el fortalecimiento del tejido social alrededor de la planeación, especialmente en el nivel municipal, la apertura de los gobernantes a la participación ciudadana y la creación de espacios de deliberación y de encuentro con las autoridades públicas.

#### **1.4 Los Sujetos de la Participación**

La planeación participativa constituye, según Fabio Velásquez y Esperanza González, un espacio de renovación permanente de los principios de la democracia, que proporciona una herramienta pedagógica para la formación de ciudadanos interesados en los asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición<sup>12</sup>.

En este sentido los Sujetos de la participación, son concebidos como individuos fortalecidos en una cultura centrada en lo público, que afianza lazos y prácticas de solidaridad, y sentido de pertenencia; que reconocen sus derechos pero también sus deberes como ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública, e intervienen en la definición de dichos asuntos con una mayor fluidez, en términos de interlocución, en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Actores animados por la

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, Pág. 25

idea de luchar por sus derechos, encontrar salidas a los problemas sociales y, en últimas, generar mejores condiciones de vida.

La noción de **sujeto participativo** es clave para abordar la caracterización de la participación, la cual siguiendo la conceptualización de Esperanza González y Fabio Velázquez, en su texto *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, alude a **individuos o colectividades que, a partir de sus identidades y a través de una conducta cooperativa, intervienen en la esfera pública en función de intereses específicos, particulares globales, en busca de objetivos concretos**<sup>13</sup>.

## 1.5 Caracterización de la participación

En la perspectiva del presente ejercicio, se encuentra que una amplia gama de factores son responsables de este comportamiento, lo que obliga a concretar los conjuntos de categorías, que siguiendo a Sabucedo, dan una visión completa de la problemática de la participación desde diferentes niveles de análisis, permitiendo un acercamiento a la realidad de la ciudad para describir sus dinámicas y poder interpretarlas. Así, este estudio contempla cuatro dimensiones de análisis<sup>14</sup>:

### 1.5.1 Dimensión socio-demográfica

Esta dimensión brinda información muy valiosa sobre la incidencia diferencial que distintos segmentos de las variables a analizar tienen sobre la conducta sometida a estudio, según Mcklosky, aunque estas variables son importantes, están sujetas a efectos de interacción, pues los mismos factores demográficos pueden tener consecuencias diferentes en distintos contextos políticos y culturales.<sup>15</sup>

### 1.5.2 Dimensión psicológica

Se consideran variables psicológicas a aquellas que proceden de las características personales individuales (sean estas genético – constitutivas o de tipo adquirido) y de las estructuras cognitivas que representan ciertos modos característicos de conceptualizar el mundo propio y el mundo

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, Pág. 180

<sup>14</sup> Sabucedo argumenta que, un estudio como el presente no se puede abordar desde una única perspectiva teórica, salvo que se desee hacer un informe parcial o sectario.

<sup>15</sup> MCCLOSKEY, HERBERT (1975): "Participación política", en SILLS, DAVID L., Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 7, Madrid, Aguilar, Pág.. 628

ambiente sociopolítico<sup>16</sup>. La ejecución o no de participar políticamente depende fundamentalmente de las actitudes y creencias que tenga el sujeto sobre su relación con el sistema sociopolítico<sup>17</sup>.

### **1.5.3 Marco sociopolítico**

Según Sabucedo, la participación política debe ser estudiada y analizada tomando en consideración el ambiente próximo que rodea al sujeto humano, ya que su comportamiento no se produce en un vacío social, sino que serán las relaciones que se establezcan entre él y su medio lo que determine un tipo de conducta u otra<sup>18</sup>.

Desde esta perspectiva, la exploración de la participación se considera desde los espacios e instituciones democráticas que permiten la adaptación de la energía e influencia de la gente, como lo plantean Archon Fung y Erik Olin Wright, en su libro *Democracia en profundidad*<sup>19</sup>, pues fortalecer los mecanismos a través de los cuales el ciudadano común participa e influye efectivamente en las políticas que lo afectan directamente, se constituye en una estrategia de reforma institucional que fortalece la democracia participativa.

Estos autores aportan al análisis de la participación una revisión desde los valores democráticos de la participación, es decir, deliberación y otorgamiento de poder de decisión de los ciudadanos, ofreciendo así *alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil*.

### **1.5.4 Dimensión referente a los sujetos de la participación**

Según Fabio E. Velásquez, la participación como proceso implica la intervención de distintos sujetos (ciudadanos comunes, líderes sociales y políticos, autoridades gubernamentales, entre otros). Cada uno de ellos tiene su propia lectura de la realidad y construye un discurso y una práctica sobre la participación. Su contraste y el descubrimiento de discursos y prácticas hegemónicas constituyen uno de los alicientes del análisis de la participación.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pág. 629

<sup>17</sup> Sabucedo, Manuel, *Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral*, Pág. 177

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pág. 187

<sup>19</sup> Fung, Archon y Wright, Erik Olin. *Democracia en Profundidad*. Pag.19-24 y 39-85

La literatura que existe sobre la participación ciudadana es extensa, no obstante la mayoría de estudios realizados sobre el tema no identifican los rasgos característicos de los agentes participantes, sin embargo es conveniente aclarar que en la revisión de estudios previos, las investigaciones recopiladas presentan algunas experiencias que permiten conocer características similares al análisis aquí planteado.

## CAPÍTULO II – DISEÑO METODOLÓGICO

Esta investigación adopta una configuración descriptiva, ya que considerando las particularidades de análisis que se plantean, busca especificar las características propias de un grupo específico de personas, valorando diversos aspectos, generando un conocimiento orientado a una mejor comprensión del objeto de estudio<sup>20</sup>.

En relación a lo anterior, el enfoque a través del cual se desarrolla la descripción es el estudio de caso<sup>21</sup> ya que la unidad de observación será el Consejo de Planeación Local - Rafael Uribe Uribe, y éste permite hacer un estudio profundizado y exhaustivo del tema, para obtener un conocimiento más amplio y detallado del mismo, sin embargo no puede ser generalizable para el conjunto de consejeros de la ciudad.

Es en este sentido que el estudio se desarrolla primordialmente bajo parámetros cualitativos, de ahí que porte “sesgos subjetivos” derivados del conjunto de interpretaciones realizadas sobre los testimonios recogidos durante el proceso de recolección de información.

Para el desarrollo de la investigación se tomará un esquema de análisis que contempla cuatro grupos de variables, a partir de las cuales se podrá analizar la información sobre el tipo de ciudadano que se vincula a participar y los rasgos de su participación, así:

### 2.1 Variables de carácter socio-demográfico

- **Edad**: Tiempo transcurrido a partir del nacimiento de un individuo.
- **Sexo**: conjunto de los aspectos sociales, en función del sexo se define si el sujeto pertenece al género femenino o masculino

---

<sup>20</sup> Universidad Mesoamericana. Técnicas de Investigación

<sup>21</sup> El estudio de caso es una estrategia de investigación en ciencias sociales aplicada a un único fenómeno contemporáneo complejo, que sea de carácter más específico que general y que a la vez represente una situación problemática más amplia; la investigación buscará cubrir en profundidad tanto al fenómeno como su contexto real y basarse en múltiples fuentes de evidencia y podrá tener el propósito de explicar, describir, explorar, evaluar o diagnosticar. Arzaluz Socorro, La utilización del estudio de caso en el análisis local, Región y sociedad, ISSN 0188- 7408, Vol. 17, n° 32, 2005, pág. 111

- **Nivel Educativo:** Nivel de instrucción alcanzado por los sujetos
- **Ingreso económico:** Cantidad de dinero que un sujeto puede gastar en un periodo determinado.

## 2.2 Variables pertenecientes al aspecto psicológico

- **Obligación cívica:** Identificación del sujeto con el sistema político en el que vive, vinculación que da lugar a que el sujeto interiorice o no las reglas imperantes en ese sistema y desarrolle el tipo de actuaciones demandadas por el mismo.
- **Identificación con el grupo:** Relación en la que los sujetos pueden establecer vínculos semejantes con algún grupo de referencia.
- **Alineación Política:** Sentimientos del sujeto en su relación al sistema político
- **Liderazgo:** Tipo de influencia ejercida por unas personas sobre otras en el desarrollo de actividades colectivas.
- **Conocimiento:** Información con la que cuentan los agentes participativos acerca de sus derechos de participación y de los mecanismos e instancias que les permite su ejercicio.
- **Motivaciones:** Razones de variada naturaleza que llevan a los sujetos a intervenir en dinámicas de participación

## 2.3 Variables referentes al marco sociopolítico

- **Clima político:** Condiciones políticas que favorecen u obstaculizan la participación (clima de libertades, apertura de administración local a la participación).
- **Temas de debate e ideología:** Identifica la conciencia política, es decir el conocimiento real de los asuntos políticos.
- **Percepción sobre eficacia de la participación:** imagen que los individuos van construyendo a partir de su propia experiencia, acerca de si la participación produce los resultados esperados.

## 2.4 Variables en relación a los sujetos de la participación

- **Sujetos de la participación:** Agentes sociales que, a título individual o en representación de un colectivo, son miembros de la instancia de participación.



- **Identidades:** Elementos de autodefinición, individual o colectiva, que permiten a los sujetos sentirse semejantes a unos y diferentes a otros. Las identidades son múltiples y generan sentidos de pertenencia, solidaridades y comunidad de intereses.
- **Recursos:** Medios de los cuales se valen los sujetos de la participación para alcanzar los objetivos que se han trazado a través de su ejercicio (tiempo, información, dinero)
- **Organización Social:** Grupo de personas que persiguen objetivos comunes y que establecen una estructura y unas funciones para el cumplimiento de sus actividades.
- **Confianza:** Nivel de expectativa que tiene los individuos acerca del grado en que los demás individuos se comportan, en determinadas circunstancias al tenor de normas establecidas, como condición clave para actuar colectivamente.

Para la aproximación a los agentes participantes que aquí se plantea, se diseña una matriz de operacionalización (**CUADRO No. 1 CATEGORÍAS OPERACIONALES**), la cual presenta un resumen de cada dimensión de análisis a observarse, así como las variables definidas para cada aspecto. En este aspecto, se invita al lector a realizar una revisión del instrumento anexo.

## **2.5 Fuentes de información e instrumentos de recolección de datos**

La propuesta metodológica para la recolección de datos que aquí se plantea para la caracterización de la participación es la encuesta, ya que como técnica de carácter descriptivo, permite disponer de un instrumento que facilita acceder al perfil de un sujeto participativo, como indicador de su contexto de actuación, y punto de inicio para un proceso de investigación descriptivo. Por tal razón, y debido a que el trabajo de campo exige consultar a los agentes participativos, la encuesta será el instrumento que permita conocer profundamente, en el plano de la participación, las razones que llevan a los ciudadanos a intervenir en la instancia de participación aquí estudiada.

Se complementa, además, el trabajo de campo, con la observación participante<sup>22</sup> de ciertos Encuentros Ciudadanos desarrollados en la Localidad Rafael Uribe Uribe, con el fin de prestar

---

<sup>22</sup> La observación participante es una técnica de observación utilizada en las ciencias sociales en donde el investigador comparte con los investigados su contexto, experiencia y vida cotidiana, para conocer directamente toda la información que poseen los sujetos de estudio sobre su propia realidad, o sea, conocer la vida cotidiana de un grupo desde el interior del mismo.

atención a los distintos actores que intervinieron en el Consejo Local de Planeación de la localidad Rafael Uribe Uribe y obtener información primaria que facilitara el procesamiento de la información. Para este proceso, se llevó registro de lo ocurrido en el desarrollo de los siguientes Encuentros Ciudadanos RUU- 2012:

### Encuentros Ciudadanos Sectoriales

Población / Sector	Fecha	Sitio	Hora
<b>LGBTI</b>	17 de Abril	JAC Marruecos Casas CII 49c Sur 5t-18	2:00 a 5:00 pm
<b>Mujeres</b>	20 de Abril	Col. CAFAM Sta Lucia Dg 36 Sur 16b-26	8:00 a.m. a 5:00 pm
<b>Participación y Planeación</b>	25 de Abril	CIO CII 32 Sur 23-53	4:00 a 7:00 pm
<b>Adultos Mayores</b>	28 de Abril	CDC Colinas Crr 15C 31G-40 Sur	2:00 a 5:00 pm
<b>Comunales</b>	5 de Mayo	CDC Molinos CII 48p Bis 5-10	2:00 a 5:00 pm

### Encuentros Ciudadanos por Territorios

Micro territorios	Fecha	Sitio	Hora
<b>Marruecos</b>	19 de Mayo	Marruecos Molinos Sede A CII 49D Bis Sur 23a-52	8.30 a.m.-1:00 p.m.

Para el desarrollo de dicha observación participante se definieron algunas categorías de análisis:

- ¿Cuál es el número de consejeros que participan en el desarrollo de cada Encuentro Ciudadano?
- ¿Existe alguna inconsistencia en el Registro de asistencia, en relación a los consejeros, a cada Encuentro Ciudadano?
- Del grupo de consejeros, ¿qué sectores son los más activos?
- ¿Del grupo de consejeros quiénes son más activos, los hombres o las mujeres?
- ¿Tiene alguna relevancia la edad de los consejeros?
- ¿Tiene alguna relevancia el hecho de que el consejero haya nacido en Bogotá o no?
- ¿Tiene alguna relevancia su experiencia previa como líder del consejero?
- ¿Qué roles ha cumplido cada consejero?

- ¿En qué fase (convocatoria, motivación, sistematización de información, moderación de los encuentros), de los Encuentros Ciudadanos han participado los Consejeros?
- ¿Tuvieron algún papel de liderazgo los consejeros?
- ¿Hubo algún indicio de contacto con sus bases o con sus organizaciones?
- ¿Se presentaron situaciones que mostraran el interés específico del actor en participar como consejero?

## CAPÍTULO III – ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN EN BOGOTÁ

### 3.1 Impulso a la participación en el Distrito

Con el Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre del año 1954, se creó el Distrito Especial o Bogotá D. E. aprobado por el presidente Gustavo Rojas Pinilla el cual entró a regir el 1º de enero de 1955, anexando a la ciudad propiamente dicha, los municipios cundinamarqueses de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén, así como parte de la Colonia Agrícola de Sumapaz.<sup>23</sup>

En los años siguientes nacieron las alcaldías locales entre ellas el caserío de Chapinero el cual se constituyó como la primera alcaldía menor de la ciudad, siendo seguida en 1964 por Puente Aranda y 1967 por Ciudad Kennedy. Cinco años más tarde se dividió el distrito en 16 alcaldías menores, incluyendo los municipios anexos. Nuevas alcaldías fueron los tres tradicionales sectores del centro: Santafé, Teusaquillo y Los Mártires; los Barrios Unidos del Norte, Antonio Nariño, San Cristóbal y Tunjuelito, segregada de Usme. En 1977 se creó la alcaldía menor de La Candelaria, y en 1983, el gobierno designó a Ciudad Bolívar, como una localidad más de la ciudad.<sup>24</sup>

En 1991 con la Nueva Carta Constitucional, el Distrito Especial se convirtió en Distrito Capital, y las zonas se elevaron a localidades, dividiéndose el Distrito en 20 localidades, incluyendo la Localidad Rafael Uribe Uribe -segregada de Antonio Nariño- y la parte restante de Sumapaz y los cascos urbanos de las cabeceras municipales anexas, fueron creciendo hasta fundirse casi totalmente.

La nueva Constitución le dio facultades al Concejo de Bogotá para que, a iniciativa del Alcalde, dividiera la Ciudad en Localidades y estableciera competencias y funciones respectivas para las mismas.<sup>25</sup> Así mismo se redefinió el Distrito Especial como Distrito Capital y eliminó el concepto de «municipio anexo» para introducir el concepto de «localidad».

---

<sup>23</sup> Concepto 074 de 2003. Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

<sup>24</sup> Consolidación del área urbana de Distrito Capital de Bogotá. Uniandes

<sup>25</sup> Estas facultades se pueden apreciar en la Constitución Política de Colombia de 1991. Capítulo IV. Art. 322

En 1993 el Estatuto Orgánico<sup>26</sup> para Bogotá D.C., en respuesta al proceso de descentralización que se planteó en el texto constitucional de 1991, buscó mejorar la calidad de vida de los habitantes por medio de la creación de las Localidades, buscando que fuesen los mismos habitantes quienes se involucraran directamente en la formulación y vigilancia de las políticas públicas desde un gobierno local, mucho más asequible y cercano, logrando así consensos que permitieran establecer canales recíprocos de participación que elevaran los índices de legitimidad de los gobiernos locales.<sup>27</sup>

La ciudad cuenta con un gobierno distrital, representado por el Alcalde Mayor de Bogotá D. C., quien es el jefe de la administración distrital, además cada una de las localidades tiene un Alcalde Local, nombrado por el Alcalde Mayor del Distrito y bajo la supervisión de éste, quienes se encargan de coordinar la acción administrativa del gobierno distrital en la localidad. La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades. El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos.<sup>28</sup> En este sentido, cada localidad está sometida, en los términos establecidos por el decreto mencionado y por los acuerdos distritales, a la autoridad del alcalde mayor, de una junta administradora y del respectivo alcalde local. De igual manera, a las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.<sup>29</sup>

La trayectoria de participación ciudadana en Bogotá ha estado configurada por la explosión de la oferta de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local, que se dio entre 1991 y 2007. Durante este período, el catálogo de instrumentos no dejó de crecer y su extensión siguió una pauta ascendente; el discurso que ha estado presente como fundamento en la creación de estos espacios ha sido el interés por ampliar la representación social, mejorar la

---

<sup>26</sup> Decreto –Ley 1421 de 1993: "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.". Tiene por objeto dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>27</sup> La posibilidad de dividir el territorio en comunas y corregimientos y establecer JAL había sido definida para el país desde 1968, solo que para Bogotá existía lo que se llamó "el limbo jurídico" que hacía que por ser distrito especial no le fueran aplicables estas y otras normas de descentralización. Esto se resuelve con la CP91 y con el estatuto orgánico. Tirado Mejía, Álvaro. *Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades: Recomendaciones en torno al modelo de gobierno de Bogotá D.C.* 2001. P.45

<sup>28</sup> Decreto Ley 1421 de 1993. Art. 54.

<sup>29</sup> *Óp. cit.* Art. 61

eficiencia en la gestión pública, fortalecer vínculos entre el Estado y la ciudadanía, con el fin de aumentar la legitimidad y gobernabilidad.

Así, la democracia participativa es concebida como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas<sup>30</sup>, pues se considera que tanto la democracia participativa en la planeación y en la gestión pública local, como la descentralización son una vía efectiva para: a) solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por la incapacidad del bipartidismo y del sistema político representativo, b) incluir políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y c) responder a demandas y conflictos sociales surgidos al calor del proceso acelerado de urbanización del país.

Algunos de los rasgos centrales en materia de participación ciudadana en las décadas de los noventa y la primera del siglo XXI es la apertura, el crecimiento y la expansión permanente de las oportunidades institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Este proceso se da en el marco del sistema político representativo y en un esquema de gobierno que se caracteriza por un fuerte “presidencialismo distrital”, donde el alcalde concentra amplios poderes y funciones.<sup>31</sup>

Consecuentemente, las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003), quien desarrolla un discurso sobre la cultura ciudadana; Enrique Peñalosa (1998-2000), quien realiza cuantiosas y amplias obras públicas además de la creación de programas económicos y sociales dirigidos a aumentar la competitividad de la ciudad, y Luis Eduardo Garzón (2003- 2007), -quien impulsó un amplio programa de corte social-, todas implementaron un conjunto de espacios de participación, aunque en forma y con énfasis diferentes.

El extenso catálogo de mecanismos de participación en la gestión pública creados entre 1993 y 2007 se puede ordenar siguiendo tres tipos de criterios que definen el modelo de democracia participativa en la ciudad: En primer lugar, las instancias que buscan articular la participación en la planeación en los niveles territorial, distrital y local. Las más relevantes son: el Consejo Distrital de Planeación, el

---

<sup>30</sup> Cunill, Nuria. *La democratización de la administración pública*.1997. Pág. 101

<sup>31</sup>Nota Uniandina. Una mirada a la trayectoria de la democracia en Bogotá. - Universidad de los Andes - 2009

Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, los Consejos de Planeación Local y los Encuentros Ciudadanos en cada una de las 20 localidades. En segundo lugar, los instrumentos que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial, entre otros, el Comité Distrital y los Comités Locales de Política Social; el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Cultura; el Comité de Participación Comunitaria, el Consejo Distrital de Desarrollo Rural y los Gobiernos Escolares.

Finalmente, están los mecanismos orientados a la defensa de grupos poblacionales y de derechos humanos; aquí se destacan: 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, los Consejos Consultivos de Mujeres, el Consejo Distrital de Discapacidad, etc.

Esta pauta ascendente de instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública se ha defendido bajo dos propósitos:

- a) Abrir espacios a sectores sociales tradicionalmente excluidos, así como diversificar y ampliar la participación y representación social en la gestión y en las políticas públicas, pues se considera que la canalización de intereses sociales mediante asociaciones secundarias permite avanzar hacia una mayor igualdad política y reducir asimetrías de poder<sup>32</sup>.
- b) Mejorar la eficiencia de la administración pública al fortalecer el control social, mejorar el flujo de información, facilitar la agregación de preferencias y servir de consulta a los funcionarios y técnicos<sup>33</sup>.

Los logros alcanzados en esos dos propósitos, en ocasiones se ven opacados por dos rasgos que se han vuelto recurrentes en las expresiones de participación en Bogotá, el primero de ellos referido a la evidente circunstancia de que los espacios son creados e impulsados desde el sector público, generalmente su origen no es ciudadano y con ello las formas de participación que se han

---

<sup>32</sup> Hernández, Andrés. *La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010 Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones*. 2010. Pág. 92

<sup>33</sup> *Ibíd.*, Pág. 92

promovido se concentran en los niveles más bajos de participación, fundamentalmente la consulta y la iniciativa en la formulación de sugerencias <sup>34</sup>. La oferta institucional se ha configurado para que la participación se exprese en espacios a los que se les asignan las funciones de consulta, intercambio de información, seguimiento y control, ó recomendaciones por parte de la ciudadanía a las entidades distritales y locales, dejando de lado el fomento más activo de espacios de participación en donde el ciudadano sea capaz de ser sujeto constructor de los destinos de la ciudad, más aún si se tiene en cuenta que aquellos espacios donde se invita al ciudadano a tomar decisiones, el carácter vinculante de esos acuerdos es potestativo de la autoridades locales.

Un segundo rasgo, que en cierta medida puede ser atribuido al anterior fenómeno, tiene que ver ya no con los espacios, mecanismos ó instancias de participación creadas e impulsadas en el Distrito, sino con los efectos que éstos han tenido sobre los ciudadanos que participan y la manera como éstos llegan a formar parte de los mismo. Sobre el tema Fabio Velásquez y Esperanza González en su libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Indican para el caso de Bogotá que los ciudadanos perciben cada vez con mayor claridad que pueden incidir en las decisiones públicas, reconocen que a pesar de la escasez de recursos existen nuevos espacios de deliberación pública de concertación y planeación social a través de los cuales puede ejercer una efectiva influencia sobre quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones públicas y ejecutarlas.

Un síntoma expresivo de esa nueva conciencia ciudadana es la difusión creciente del lenguaje de la participación. Argumentan los autores que hoy día puede hablarse con fundamento de la difusión de esa nueva gramática de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la cual la participación ciudadana ocupa un lugar central.

A pesar de lo anterior, el impulso que ha recibido la participación en Bogotá muestra de manera positiva un mayor interés por la planeación lo cual representa un saludable proceso de fortalecimiento de la cultura política democrática en la ciudad, ya que se denota el crecimiento constante de esta modalidad de participación ciudadana en la ciudad. Así, en Bogotá, en las dos

---

<sup>34</sup> *Ibíd.* Pág. 93



últimas décadas, por un lado, sectores minoritarios de la sociedad civil no se limitan a votar, sino que asumen un papel de supervisión permanente de los representantes y políticos elegidos, con el fin de que cumplan con los mandatos (es el caso del proyecto Consejo Cómo Vamos, Hacer Público lo Público y algunas experiencias de veedurías locales); y por otro lado, sectores más amplios y numerosos de ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales interponen acciones judiciales y administrativas en defensa de sus derechos y del interés público, desarrollando ejercicios de veedurías a programas y políticas públicas e impulsando acciones mediáticas de denuncia.

En definitiva, la participación ciudadana en Bogotá ha contado, por un lado, con la proliferación de espacios institucionales de participación, los cuales, con el paso del tiempo, se han desnaturalizado, han levantado múltiples obstáculos para alcanzar los objetivos que se plantearon y no logran suscitar una movilización y participación masiva de ciudadanos en los mismos; a pesar de esto la ciudad también ha presenciado el surgimiento y expansión de un amplio espectro de iniciativas personales y colectivas, así como acciones mediáticas que tienen por objeto “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos, activar la operación de las agencias horizontales de control, entre otros”, con lo cual se refleja un significativo avance participativo, que puede y debe mejorar en cuanto a la calidad de la participación, los efectos de los actos participativos en la corrección de los procesos públicos y sobre todo en el empoderamiento y construcción de un sujeto participativo más cualificado con criterio, conocimientos y aptitudes propias para un contexto complejo como es el caso de Bogotá, en donde la participación no es un añadido necesario para cumplir con mandatos legales, sino una condición para democratizar, modernizar y hacer efectivos los actos de gobierno en función de la población y el crecimiento de la ciudad.

### **3.2 Participación, Planeación y Descentralización en Bogotá**

En Bogotá la planeación de la ciudad está estrechamente ligada a la noción de territorio y de territorialidad, y en el campo de la planeación participativa ha tenido una experiencia interesante. Según Esperanza González y Fabio Velásquez, en la década del ochenta se desarrollaron algunos

ejercicios de intervención ciudadana en la asignación de presupuestos,<sup>35</sup> y en la definición de líneas de inversión en tres zonas de la ciudad. Dicho proyecto buscaba que las comunidades locales pudieran decidir sobre la inversión de recursos asignados a ellas, para lo cual la metodología contemplaba una serie de talleres en los cuales los líderes comunitarios, con base en la información proporcionada por las entidades distritales, llegaban a acuerdos sobre las prioridades de inversión, según sus propias necesidades.

Estas experiencias proliferaron, gracias a la ampliación de la infraestructura institucional para la planeación participativa que se derivó de la expedición de la Constitución Política de 1991 y de sus desarrollos legislativos, de un lado, y de la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá<sup>36</sup> en 1993, de otro. Posteriormente, fueron expedidas varias normas que reglamentaron la participación ciudadana en la planeación, de las cuales siguen vigentes los Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000 que rigen actualmente los procesos de formulación de los planes de desarrollo del Distrito y de las localidades, respectivamente.

Aunque estas normas tienen algunas limitaciones que se derivan del hecho haber sido elaboradas sin tener en cuenta una mirada de conjunto de la planeación en la ciudad, que incluye no sólo la formulación de los planes de desarrollo distrital y de las localidades, sino también el plan de ordenamiento territorial y el diseño de planes maestros, zonales y sectoriales, no dejan de ser hoy día un requisito necesario para que la gente pueda ejercer su derecho a intervenir en la vida de la ciudad y de su localidad.

Cabe precisar que desde la perspectiva de los actores de la planeación local, la posibilidad de participar se ve limitada por el débil e insuficiente diagnóstico que existe en el plano investigativo para dicha planeación, ya que tan solo se cuenta con avances superficiales y elementales sobre aspectos sociales y políticos que se desarrollan en las diferentes localidades de Bogotá, lo cual hace que el trabajo de formulación para los planes locales se despliegue en medio de una metodología poco proyectada y que responde cada vez a menos necesidades reales. La falta de información, la

---

<sup>35</sup> Velásquez, Fabio E., González, Esperanza. *La Planeación Participativa en Bogotá D.C., Análisis y Propuestas*. Fundación Corona. 2004. Bogotá.

<sup>36</sup> Señala la obligación de la Administración Distrital de propiciar e impulsar las prácticas participativas, tanto en el campo de la planeación como del control social de la gestión pública

relativa existencia de pautas precisas de trabajo, la poca claridad sobre las funciones y la impresión de establecer procesos desligados a lo distrital, son algunas de las derivaciones que se implantan en el ámbito local.<sup>37</sup>

Fue en este sentido, que posteriormente fue conformado el Comité Interinstitucional, instancia creada para coordinar y apoyar el proceso de formulación de los planes de desarrollo local. Paralelamente a la conformación del Comité, la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno en el primer bimestre del 2001 desarrolló la campaña para promocionar el proceso de planeación participativa, determinó los criterios y los procedimientos para la selección de los representantes en los Consejos de Planeación Local y, finalmente, elaboró un plan de acción para la implementación del proceso

En el marco del Plan de Desarrollo Distrital “Para Formar Ciudad” del alcalde Antanas Mockus, entre agosto y octubre de 1995, luego de una amplia negociación con las Juntas Administradoras Locales que pretendían ejercer autónomamente su derecho constitucional para hacer distribución de los recursos girados a las localidades, se efectuó el primer gran ejercicio de planeación participativa en el Distrito. Para el efecto, en cada localidad fue creado un Comité Técnico Local conformado por el alcalde local, la Comisión de Plan de la Junta Administradora Local –JAL<sup>38</sup>- y un representante por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, encargado de asesorar en la formulación del Plan.

La implementación del ejercicio empezó con una convocatoria en cada localidad, promovida por el propio Alcalde Mayor. Enseguida se hizo la inscripción de proyectos e ideas, la presentación pública de los proyectos y su clasificación, la sustentación por parte de cada comité técnico, para hacer selección final y la redacción del Plan de Desarrollo Local. Al final del proceso se efectuaron los Consejos Locales de Gobierno, es decir, unas reuniones públicas que contaban con la asistencia del Alcalde Mayor, funcionarios de la Administración Distrital y local, concejales y ediles, allí se

---

<sup>37</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia, La Planeación Local en Bogotá. LA MIRADA DE LOS ACTORES. Pág 2-10

<sup>38</sup> Según se establece en el Parágrafo 1, del Artículo 18 de la Ley 743 , ESTATUTOS ASOCIACION DE JUNTAS DE ACCION COMUNAL.

presentaba el Plan de Desarrollo Local a fin de que la Comunidad lo conociera y contara con la información requerida para hacer el respectivo seguimiento.

El proceso adelantado durante 1998 parte del mismo marco de referencia anterior, es decir, el Decreto del Plan de Desarrollo que, para la administración de Enrique Peñalosa Londoño se llamó “Por la Bogotá que Queremos”, dio cumplimiento al trámite previsto en los artículos 36 a 40 de la Ley 152 de 1997 y por el Decreto 739 del 28 de agosto de 1998, que fijan procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo local y establecen mecanismos permanentes de participación ciudadana.

Por otra parte, en 1998 el Decreto 739, que plantea el marco de desarrollo de la localidad, creó los encuentros ciudadanos en las localidades, los cuales estaban integrados por el alcalde local, los ediles, los ciudadanos y las organizaciones sociales como escenario para la participación ciudadana, en los cuales, las autoridades de planeación integradas por la JAL y la administración concilian con la comunidad el contenido en la formulación del plan de desarrollo local.

En el periodo 1998 – 2001 (Peñalosa) el Plan Distrital fue estructurado con base en prioridades, pero en este caso fue el alcalde local quien convocó a los ciudadanos, organizados o no, a un Encuentro Ciudadano en dos momentos diferentes: durante la formulación del Plan de Desarrollo Local y posteriormente para la identificación y priorización de los proyectos con base en los cuales se constituye el presupuesto de inversión de la localidad.

La preselección de los proyectos a ser ejecutados en cada vigencia la hicieron los encuentros ciudadanos, una vez al año. En esta oportunidad, no se realizó un proceso de sustentación propiamente dicho y la selección final de los proyectos se efectuó en encuentros ciudadanos mediante priorización pública y abierta, con base en la calificación que los participantes dieran a cada proyecto. Los proyectos de Acuerdo del Plan fueron hechos posteriormente por los alcaldes locales para ser aprobados por las JAL. En este ejercicio la decisión sobre la contratación de los

proyectos correspondió, de acuerdo con el Decreto 176 de febrero de 1998, a las Unidades Ejecutivas Locales –UEL-<sup>39</sup>.

Posteriormente, la administración de Antanas Mockus implementó en enero de 2001 el Acuerdo 13 de 2000<sup>40</sup>, el cual, dada la complejidad de sus condiciones técnicas, administrativas, políticas y operativas, demandaba para su ejecución, la armonización de diferentes entidades; esta razón, lleva a que desde la Secretaría de Gobierno surgiera la creación del Comité Interinstitucional<sup>41</sup>, instancia que es constituida de hecho, es decir, sin que mediara acto administrativo alguno, para que éste orientara la formulación participativa de los planes de desarrollo local al precisar técnica y metodológicamente la operacionalización de las determinaciones consignadas en aquel Acuerdo.

La administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón (2004 - 2007) planteó en su programa de gobierno la necesidad de dar un salto cualitativo en ese campo, bajo la convicción de que la participación debe ocupar un lugar de primer orden en las prioridades de gobierno, tanto como las políticas de equidad y de mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad.

El debate público sobre estas propuestas y las consideraciones que la propia administración distrital hizo sobre su alcance condujeron a modificar esa apuesta e incluir en el plan de desarrollo la idea de participación para la decisión, en el entendido de que lo importante era asegurar las condiciones para que la ciudadanía tuviera un alto grado de incidencia en las decisiones, así algunas de éstas no estuvieran en sus manos.

En el texto del Plan de Desarrollo Distrital, se observa el propósito de poner en marcha la elaboración, en forma participativa, de una política distrital de planeación de manera que permita el fomento de las políticas en tal sentido, a la vez que promueve las condiciones para su ejercicio

---

<sup>39</sup> Unidades Ejecutivas Locales –UEL-: es el organismo encargado de lograr procesos de contratación eficientes que garanticen el buen uso de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local asignados a los Proyectos de inversión en infraestructura vial y espacio públicos locales, proporcionando no solo calidad técnica de las obras, sino también que obedezcan a una prioridad de inversión contemplada dentro del marco de un Plan de Desarrollo Local.

<sup>40</sup> Acuerdo 13 de 2000: Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

<sup>41</sup> Comité Interinstitucional: es una instancia operativa del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4, del artículo 7 del Decreto 2145 de 1999; hace parte del Sistema Nacional de Control Interno y funcionará de acuerdo con el Reglamento Interno.

entre la población; por otra parte, el Plan propende por la creación del sistema distrital de participación que articule, dé coherencia y coordinación a las acciones participativas desarrolladas en las diferentes entidades vinculadas en el tema.

Para el periodo 2008-2012, encabezado por Samuel Moreno, y denominado “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, se enfatiza la participación ciudadana como un elemento central de la gestión pública, a través del fortalecimiento de la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, con el fin de lograr el desarrollo integral de la ciudad, e incidir en el seguimiento y ejecución de políticas públicas.

Para el desarrollo de la planeación local, durante el periodo de Samuel Moreno, el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC), lideró el proceso para incentivar la participación, consiguiendo así organizar procesos de formación e información en las diferentes localidades de Bogotá, orientados al desarrollo de los Encuentros Ciudadanos.

En medio de esta misma dinámica, el IDPAC, realizó un ejercicio de participación ciudadana para asignar el 24% del presupuesto de inversión del año 2009, atendiendo al propósito general del plan de desarrollo y al objetivo estructurante de participación del programa “Ahora decidimos juntos”, construyendo un acuerdo sobre el uso de dichos recursos a partir de una metodología que involucrara a los ciudadanos de manera decisoria, comprendiendo a los participantes a través de las diferentes organizaciones poblaciones con las que trabaja el IDPAC, Juntas de Acción Comunal, Organizaciones de mujeres, población LGBT, población afro descendiente, entre otras.<sup>42</sup>

Desde el punto de vista de las condiciones político-institucionales, puede decirse que en Bogotá los gobiernos en la última década han dado importancia a la participación ciudadana en los asuntos públicos y, en particular, en la formulación de los planes, pero eso no se ha traducido en una estrategia coherente de acción ni en hechos que respalden las afirmaciones contenidas en sus respectivos planes de desarrollo. Se ha dado impulso a acciones aisladas, muchas de ellas en cumplimiento de la norma, pero no se cuenta aún con una mirada estratégica sobre el rol que la

---

<sup>42</sup> Velásquez C, Fabio. *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Pág. 141-152

participación ciudadana debe cumplir en la planeación, a partir de lo cual se tenga claro qué se espera de ella, cuáles son los grandes objetivos que se persiguen con su ejercicio y cuáles son los resultados esperados.<sup>43</sup> Se suma a esto, que el aporte de la participación a la planeación encuentra múltiples dificultades para sobrevivir en una misma línea, que de continuidad y permita avanzar progresivamente con una visión de largo plazo, en el momento que se realiza el cambio de administración, quedando a expensas de los intereses e ideologías del momento.

### **3.3 Participación y normatividad en los Consejos Locales de Planeación**

Los principales desarrollos del Acuerdo 13 de 2000 se registran en la creación de los Consejos de Planeación Local (CPL), generando un espacio de participación importante para la racionalidad del proceso de planeación y complementario a las Juntas Administradoras Locales como espacio de participación.

Así, a la luz del Acuerdo 13 y con el acompañamiento del Comité Interinstitucional, se crearon los Consejos de Planeación Local, que posibilitaron un espacio para incorporar las decisiones comunitarias en sus planes de desarrollo, y, se amplió el escenario de las decisiones de inversión, al incorporar en la relación JAL- alcaldía, los encuentros ciudadanos, elevando el perfil de los encuentros ciudadanos a los que confiere un rol activo en los procesos de planeación participativa.

Dicho impulso en lo que tiene que ver a la planeación participativa para aprobación del Plan de Desarrollo Local y la formulación de los planes de desarrollo locales, procedió a desarrollar, en primer lugar, la conformación de los CONSEJOS de Planeación Local –CPL- y renovar el Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD-; para tal efecto, se convocó a las diversas organizaciones (sociales, sindicales, empresariales, ONG's), para que postularan temas dispuestas para conformar tales CPL y CTPD .

En segunda instancia, se hizo entrega oficial a la ciudad -para su debate entre todos los sectores-, de la propuesta del Plan de Desarrollo Distrital, esta actividad fue surtida mediante un acto masivo al que concurrieron representantes de las diferentes organizaciones y ciudadanía en general, en él, el

---

<sup>43</sup> Velásquez C, Fabio. *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Pág. 64

gobierno distrital propuso la metodología para la formulación de los planes de desarrollo local con el propósito de armonizar este ámbito dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad y, además, tener una mirada del Plan desde la perspectiva local.

El tercer momento cobró carácter eminentemente local ya que se trató de la formulación y aprobación, de manera armonizada, de los planes de desarrollo de cada una de las veinte localidades y del Plan del Distrito. El proceso en las localidades conllevó una metodología que partió de la inscripción en los encuentros ciudadanos, preparación interna en cuanto a coordinación institucional, metodología de trabajo y elaboración del borrador del plan; y finalmente, la realización de los encuentros ciudadanos.

En cumplimiento de las normas vigentes, los planes de desarrollo de los alcaldes Mockus, Peñalosa y Garzón incluyeron declaraciones explícitas sobre la importancia de promover la participación como un ingrediente sustantivo del manejo de la ciudad, sin embargo, no todos los alcaldes le otorgaron la misma relevancia al campo de la planeación, elemento que en últimas, explica los pobres resultados en materia de democratización de la gestión pública y de estímulo a la participación ciudadana en los procesos de planeación en Bogotá.

El año 2004 marca el inicio de lo que Fabio Velásquez y Esperanza González llaman el cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, el cual, corresponde a la administración de Luis Eduardo Garzón que, desde un principio, orientó su gestión hacia programas sociales, “pero ese objetivo sólo sería alcanzable en el contexto de una gestión democrática, es decir, abierta a la voz ciudadana y a la intervención de distintos sectores de la población en las decisiones públicas”. De esta manera, aquella administración planteó, por primera vez, una propuesta sólida y de largo aliento en materia participativa.

A partir de la anterior descripción, los CPL tienen como finalidad principal promover la formación ciudadana en los procesos de planeación local orientada hacia el fortalecimiento de la descentralización política de la ciudad, así como la mayor transparencia y calidad en la ejecución de los proyectos de inversión local. Los CPL tienen una composición con la mayoría de representantes



de las organizaciones de la sociedad civil y dos representantes de instituciones públicas y/o privadas, conformados por:

- La Asociación de Juntas de Acción Comunal
- Asociaciones de Padres de Familia
- Rectores de Establecimientos Educativos
- Organización de Comerciantes
- Organizaciones de Industriales
- Gerentes de Establecimientos de Salud Pública Local
- Organizaciones No Gubernamentales
- Organizaciones Ambientales
- Organizaciones de Campesinos en localidades con zonas rurales
- Organizaciones de Comunidades Indígenas y étnicas.
- Organizaciones de adulto/a mayor y/o de pensionados<sup>44</sup>

En relación a la convocatoria de los representantes de los diferentes CPL, los Alcaldes Locales, dentro de los ocho (8) días siguientes a la posesión del Alcalde Mayor, convocan a la ciudadanía para la conformación del CPL, utilizando para ellos medios idóneos de difusión. Cuando se acreditan varios representantes de un mismo sector u organizaciones afines, los inscritos eligen a quien los haya de representar, dentro de los cinco (5) días siguientes, previa convocatoria del Alcalde Local, la cual debe producirse al día siguiente del vencimiento del término fijado para la conformación del Consejo.

Vencidos los términos para acreditar o elegir los representantes, si las organizaciones o sectores no lo han hecho, el Alcalde Local designa a uno de los miembros afiliados de tales organizaciones y proceder a la inmediata instalación del CPL. Según la norma, para efectos de la escogencia de los representantes al CPL, se tienen en cuenta entre otros, estar vinculado a las actividades de la respectiva localidad y poseer conocimientos o experiencia en los asuntos del sector o actividad en la localidad. El periodo de un Consejero o Consejera local de planeación es de cuatro años, la misma vigencia del Plan de Desarrollo Local<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Acuerdo 13 de 2000. Art. 5

<sup>45</sup> Acuerdo 13 de 2000. Art. 9

El Acuerdo 13 de 2000 otorga a los CPL funciones y atribuciones que generan autonomía frente al proceso de planeación. Dentro de estas funciones y atribuciones se destacan: proponer una amplia discusión al proyecto del plan de desarrollo, realizar seguimiento a la ejecución del plan, organizar el territorio para efecto de la realización de los encuentros ciudadanos, fijar la metodología de los encuentros y las fechas y lugares de realización de los mismos, requerir informes sobre la ejecución del plan y organizar el banco de proyectos local, entre otras<sup>46</sup>.

El Acuerdo avanza en proponer una concepción estratégica de la planeación local al introducir la noción de proyectos de gran impacto y propuestas estratégicas locales y zonales<sup>47</sup>, lo cual le da un carácter vinculante a las decisiones de los Encuentros Ciudadanos. En el artículo 18, establece dicho carácter, el cual dice: “Las decisiones concertadas y aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de Planeación Local”. Este Acuerdo fue aplicado por primera vez por la Administración del Alcalde Antanas Mockus en el año 2001.

Actualmente los CPL son las instancias de participación ciudadana que deberán ser consultadas por las autoridades administrativas de la ciudad, como Alcaldías Locales o las JAL, para los temas relacionados con la planeación local<sup>48</sup>.

Las actividades que llevan a cabo los CONSEJOS de Planeación Local son:

- Diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad.
- Proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad.
- Organizar, promover y coordinar discusiones sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, a través de mecanismos que garanticen la participación.
- Ejercer el seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo local.

---

<sup>46</sup> Acuerdo 13 de 2000. Art. 10 y 11

<sup>47</sup> Los Proyectos de Gran Impacto son concebidos como “aquellos que brinden solución a problemas estructurales comunes a varias zonas de las definidas en cada localidad”. Las propuestas estratégicas locales y zonales, si bien son muy confusas en la mención y redacción del Acuerdo, han permitido avances para pasar de las pequeñas iniciativas a la formulación más estratégica del desarrollo local. Acuerdo 13 de 2000, Art. 15, 16 y 17.

<sup>48</sup> Acuerdo 13 de 2000. Art. 5

- Evaluar los informes presentados por el Alcalde o Alcaldesa local sobre el tema de planeación.
- Formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde o Alcaldesa Local, de acuerdo a los resultados de los Encuentros Ciudadanos.

La importancia del consejo de planeación se da en tanto se asuma como un actor político que tiene presente el sentido de apropiación y consolidación de su que hacer para orientar las posibles acciones que ayuden a resolver las necesidades de los y las habitantes de la localidad, trabajando de forma permanente con la administración local buscando generar propuestas en términos del desarrollo local; los consejos cobran vigencia en la medida que su acción se da para el fortalecimiento de lo público y no solo en los asuntos formales de planeación.

### **3.4 Los ciudadanos que participan en Bogotá**

El análisis de los agentes de la participación ciudadana en Colombia hecha por Esperanza González y Fabio Velázquez se plantea desde dos ópticas diferentes. De un lado, desde la *oferta participativa* misma, la cual define el perfil de quiénes pueden intervenir en cada uno de los espacios reglamentados, *se habla de un modelo ideal, teórico, de agente participativo definido por la ley*. De otro, desde la *demanda de la participación*, es decir, de los sujetos que efectivamente intervienen en dichos espacios, de los *agentes reales que se vinculan a dichas instancias, definidos por la estructura misma del tejido social*<sup>49</sup>.

En este sentido, según los resultados de los estudios de Fabio Velázquez y Esperanza González, se distinguen dos categorías de agentes participativos, en primer lugar, se encuentran aquellos que son *determinados por la norma*, quienes se portan como representantes de sectores específicos, por lo que su *conducta participativa está definida por el liderazgo y la orientación a elegir, seleccionar o designar*, contexto que ejemplifica una forma de relación con la base social en el sentido de opiniones e iniciativas y de rendición de cuentas. Por el contrario, y en segundo lugar, la categoría de *ciudadanos que intervienen directamente en escenarios públicos* para informarse, opinar,

---

<sup>49</sup> Esperanza González y Fabio Velázquez. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá. Pág. 181

presentar iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones, es identificada con la participación directa.

Las argumentos concernidos en esta segunda categoría a involucrar son, siguiendo a los autores, las motivaciones para la participación y el interés de los ciudadanos hacia intervenir directamente en la esfera pública, sin intermediación ni social ni política.

Según la investigación *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, se encontró que en lo que concierne a Bogotá específicamente, los resultados se complementan con la investigación realizada por Fabio Velázquez, *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*, en la que se señala el perfil de los agentes participativos para el Distrito Capital, estudio en el que se seleccionaron cuatro instancias de participación en Bogotá para aplicar la encuesta de participación así: los Consejos Locales de Cultura, Creados a mediados de la década del noventa, que tienen como referencia institucional al Instituto Distrital de Cultura y Turismo y como contraparte en la Ciudad al Consejo Distrital de cultura; el Consejo Territorial de Planeación, instancia de carácter global que opera en el nivel distrital; los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, operan como una referencia territorial (la localidad), pero no tienen una interlocución directa con las autoridades en ese nivel; finalmente, el Consejo Distrital de Política Social, instancia mixta de encuentro entre representantes de la administración distrital y delegados de instituciones y organizaciones que tienen que ver con la definición de la política social en la ciudad <sup>50</sup>.

Dicha investigación encontró que,

Desde el punto de vista sociodemográfico, los agentes participativos son en su mayoría hombres (70,39%), relativamente jóvenes (casi la mitad tiene entre 26 y 45 años), con un alto nivel de escolaridad (el 70% tiene estudios universitarios de pre y pos- grado), de estratos medio y bajo (90%), con un nivel de desempleo cercano al promedio urbano nacional (16.3%)<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Fabio Velázquez, *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*. Pág 172

<sup>51</sup> *Ibíd.* Pág. 261

En relación al sexo, existe un desequilibrio significativo entre hombres y mujeres, pues siete de cada diez son hombres; en cuanto a la edad, domina la población adulta, pero en su cohorte más joven, es decir, de 26 a 45 años y la contribución de los jóvenes es baja (10,4%); el nivel educativo promedio de los agentes participativos es estudios técnicos, tecnológicos y de posgrado, en este aspecto es importante señalar que el nivel educativo de las mujeres que se desempeñan como agentes participativos tiende a ser mayor que el de los hombres, (mujeres con educación universitaria: 72%; hombres con educación universitaria: 68,6%); así mismo, los estratos medios y bajos de la población son los que pesan más en el conjunto de los agentes participativos: el 93% de ellos pertenece a los estratos 1 a 4, siendo mayoritario el porcentaje de los agentes participativos pertenecientes a los estratos 3 y 4, y solo el 6,7% proviene de estratos altos.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibíd.* Pág. 271

## **CAPÍTULO IV – APROXIMACIÓN A LOS SUJETOS PARTICIPANTES**

### **4.1 La participación en la Localidad Rafael Uribe Uribe**

#### **4.1.1 La Localidad Rafael Uribe Uribe – Localidad 18**

La localidad Rafael Uribe Uribe se encuentra ubicada al suroriente de Bogotá D.C. y limita con: la localidad de Tunjuelito por el occidente, con la localidad de Usme por el sur, con la localidad de San Cristóbal por el oriente y con la localidad de Antonio Nariño por el norte, está constituida por cinco unidades de planeación zonal (UPZ): San José (36), Quiroga (39), Marco Fidel Suárez (53), Marruecos (54), y Diana Turbay (55). Las dos primeras corresponden a la zona consolidada de desmejoramiento reciente y las tres últimas a la zona crítica de pobreza acumulada y dificultades por las condiciones de hábitat que se encuentran en las zonas.

Las estimaciones más recientes de población proyectadas por la Secretaría de Planeación Distrital para el año 2007 indican que en la localidad habitan 459.665 personas y según la información arrojada por el Censo realizado en el 2005 por el DANE, el número de habitantes de la localidad es de 375.625, que representan cerca del 5.54% de la población total de Bogotá. Según el Censo 2005, el 1.4% de la población de la localidad se auto-reconoce como raizal, palanquero, negro, mulato, afro colombiano y/o afro descendiente, porcentaje que es similar al de Bogotá (1.5%). De la totalidad de personas caracterizadas en los micro territorios de Salud a su Hogar (SASH) en el año 2006 (62.010 personas), el 2.1% refirieron ser población ROM o gitana, el 0.2% afrocolombiano y el 0.1% población indígena. De acuerdo al Censo 2005, la proporción de hombres es del (48.1%) y mujeres (51.9 %) es similar a la de Bogotá con una ligera diferencia a favor de las últimas.

Según el diagnóstico del año 2003, realizado por el hospital Rafael Uribe Uribe se definieron dos zonas de condición de vida y salud a partir de características comunes del territorio y del modo de vivir de la población. La primera, corresponde a la zona consolidada de desmejoramiento reciente que corresponde a las UPZs Quiroga y San José, y fue considerada así porque este territorio ha presentado un desmejoramiento en las condiciones de vida en los últimos años. La segunda, la zona

crítica de pobreza acumulada que corresponde a las UPZs Marco Fidel Suárez, Marruecos y Diana Turbay, y se definió así por la crítica situación socioeconómica de la población de este territorio.

Hasta el año 2006 el total de barrios en proceso de legalización en la localidad es de cuatro; en la UPZ Marruecos el barrio Puentes de San Bernardo y en la UPZ Diana Turbay están Rincón del Zea, Esperanza Alta y Serranía. Las demás UPZ tienen todos sus barrios legalizados a la fecha. El total de barrios sin legalizar está ubicado en la zona crítica de pobreza acumulada.

Según los últimos datos disponibles de la ENCV 2007, la situación de pobreza en Bogotá ha mejorado entre el año 2003 y 2007 si se considera cualquier indicador para la medición de la misma. Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) un hogar se encuentra en condiciones de pobreza cuando cumple dos o más de los siguientes indicadores: vivienda inadecuada (pisos y materiales precarios de construcción); vivienda sin servicios (sin acueducto y/o sin sanitario); hogares en hacinamiento (más de tres personas por cuarto); hogares con alta dependencia económica (más de tres personas por una que trabaja y/o el jefe del hogar solo ha aprobado máximo hasta segundo de primaria), y hogares con ausentismo escolar (al menos un niño de 7 a 11 años pariente del jefe del hogar que no asiste a un centro escolar). Las personas con NBI en la localidad Rafael Uribe Uribe en el año 2003, ascendían al 9.5% ubicándola, en la novena localidad de la ciudad con más personas en situación de pobreza y 1.6% en situación de miseria, de acuerdo a la encuesta de calidad de vida del 2007 la situación de personas en situación de miseria cambió afirmativamente reduciendo el índice a 0.5%. Pero las condiciones de pobreza aumentaron significativamente al 10.6% del total de la población. Ubicándola actualmente como la quinta localidad en situación de pobreza de la ciudad.

El índice de crecimiento poblacional de la localidad según la encuesta de calidad de vida de 2007 es de 0.7% lo que indica que la localidad no está creciendo poblacionalmente, aunque sus condiciones de pobreza estructural continúan aumentando. La Localidad Rafael Uribe tenía un 67.8% de personas que no tenían acceso a la alimentación para el año 2003, ubicándola como la quinta localidad con más población que no alcanzaba a tener asegurada la canasta de alimentos en la

ciudad. En la encuesta de calidad de vida 2007, el 22% de la población indica que mejoraron sus condiciones de alimentación, pero el 11.7% indica que su condición alimentaria ha desmejorado.

Respecto a la distribución de vivienda por estrato según datos de la Secretaría de Planeación Distrital, la mayoría de las viviendas de la localidad (46.5%) son de estrato 1 y 2, y se encuentran ubicadas, en la zona crítica de pobreza acumulada. El último indicador relacionado con la situación socioeconómica es la clasificación del sistema de identificación de beneficiarios (SISBEN). Según la Secretaría de Planeación Distrital en el año 2006 de un total de 313.839 personas: (29%) fueron clasificadas en nivel 1, (39%) en el nivel 2, (31.3%) en el nivel 3 y (0.1%) en el nivel 4.

Por otro lado, la población desplazada tiene un sin número de características que definen su manera de insertarse a los nuevos territorios, en la localidad el programa Salud a su Hogar ha caracterizado a 1.885 personas que están divididas en 656 familias, sobre esta población se basan los datos y análisis. Según el proyecto de actualización del diagnóstico y georeferenciación de la población en condición de desplazamiento realizado por la unión temporal Asociación Luna Roja- Corporación Acción Ciudadana, se han identificado 123 familias en la UPZ San José y Quiroga (77 en la primera y 46 en la segunda). Es así, como se encontró que la distribución de la población es casi igual en cuanto a género (967 mujeres 51% y 918 hombres 49%).<sup>53</sup>

#### **4.1.2 El Consejo Local de Planeación Localidad Rafael Uribe Uribe**

Para el 2009, la Alcaldía Mayor de Bogotá a través Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC, bajo la asesoría de la Fundación Foro Nacional por Colombia, realizó un ejercicio investigativo a fin de comprender mejor los procesos participativos de poblaciones, sectores y localidades e identificar las debilidades y fortalezas de experiencias formales e informales participativas, obteniendo como resultado el análisis de las 20 localidades de Bogotá compilados una serie de documentos, del cual hace parte *¿Cómo participa la localidad de Rafael Uribe Uribe?*.

---

<sup>53</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá Positiva, Instituto Participación y Acción Comunal. *¿Cómo participa la localidad de Rafael Uribe Uribe? Línea base de participación local.* 2009. Pág 14-17.



Siguiendo el mismo documento, en la Localidad Rafael Uribe Uribe para el periodo 2008 – 2012 el proceso de planeación en la localidad se desarrolló conforme a lo estipulado en el Acuerdo 13 de 2000.

*Las elecciones del Consejo de Planeación Local se realizaron en febrero de 2008, para ello se citó por vía electrónica a los y las candidatas aceptadas –convocatoria que causó inconformismo en algunos candidatos y candidatas porque no se enteraron a tiempo de la jornada de elección-. La metodología o dinámica usada para la elección de los CPL fue la de reunión por sectores para que entre los mismos postulados escogieran el o la ciudadana que mejor los representara como sector, fue por eso que se citaron en diferentes horas del día a los y las candidatas de los sectores.<sup>54</sup>*

A la luz del documento, para el Consejo de Planeación Local de Rafael Uribe Uribe *la Participación Ciudadana es una herramienta por medio de la cual la ciudadanía participa en la elaboración del Plan de Desarrollo Local y los proyectos, hace parte de los mismos y verifica que éstos en verdad sirvan a las comunidades*, es decir que, la sociedad civil es un *actor protagónico*, pues cumple con funciones precisas en los diferentes niveles de participación que llevan al cumplimiento de los objetivos y las metas del plan de desarrollo local.

Sin embargo, afirma el texto, para los miembros del CLP es claro el carácter consultivo que tiene el PDL, el cual fue aceptado por unanimidad. Los actores participativos identifican cómo una falla en este ejercicio de participación la capacidad de decisión que ostenta la JAL, ya que es allí donde se negocia la aprobación de éste documento.

- A partir del documento es posible identificar como acción relevante del Consejo de Planeación Local, *el trabajo desarrollado para el proceso de los encuentros ciudadanos, que posibilitó la construcción de la propuesta del borrador del Plan de desarrollo de la localidad*, el cual, según el texto, fue concertado por primera vez con las respectivas autoridades locales.

---

<sup>54</sup> Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe. DECRETO LOCAL 007 DE 2012.

- **Conformación del CPL 2012 – 2016 Localidad Rafael Uribe Uribe**

Para el año 2012, la Alcaldesa Local de Rafael Uribe Uribe, Martha Janeth Bolívar, basándose en la circular 001 el presente año emitida por el Secretario de Gobierno Antonio Navarro Wolf, en la que se busca dar a conocer en las Alcaldías Locales el proceso de elección de miembros de los Consejos de Planeación Local (CPL), convoca a elecciones para definir los integrantes del CPL.

Los criterios definidos para estas elecciones fueron previamente acordados por la Comisión Local Intersectorial de Participación (CLIP) en donde se convoca, en primer lugar, a los y las delegadas de las organizaciones y/o sectores incluidos en el Acuerdo 13 de 2000 el cual busca reglamentar la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo, en las diferentes localidades. En segundo lugar, se convoca a los y las delegadas a los consejos locales y en tercer lugar a los y las delegadas de sectores y/o espacios de representación no incluidos en los dos últimos criterios.

Concluyendo la conformación del CPL de la Localidad de Rafael Uribe Uribe incluyendo: un delegado(a) de la Asociación de Juntas de Acción Comunal, un delegado (a) de las Asociaciones de Padres de Familia, un delegado (a) de las Organizaciones Juveniles, un delegado (a) de los Rectores de Establecimientos Educativos, el o la Gerente del Hospital de Rafael Uribe Uribe (establecimientos de salud pública local) entre otros.

Los requisitos para esta convocatoria fueron los siguientes:

- Tener domicilio certificado en la localidad.
- Tener actividad certificada no menor a un año en el sector al que representa.
- Anexar la delegación escrita de una persona jurídica de la Localidad o con experiencia certificada no menor de un año en lo local y cuyo objeto corresponda al sector respectivo y radicarla con copia de cédula o documento de identidad y los soportes que acrediten domicilio o residencia.

- En el caso que sean acreditados varios representantes por una misma organización o sector, la Alcaldesa local convocará en los términos del cronograma a dichos representantes para hacer la elección de uno solo.<sup>55</sup>

De acuerdo a la Circular dada por el Secretario de Gobierno, los siguientes consejos se instalaron el 13 de febrero de 2012.

**CONSEJEROS Y CONSEJERAS DE PLANEACIÓN LOCAL- RUU<sup>56</sup>**

SECTOR	DELEGADO PRINCIPAL
ASOJUNTAS	RODNEY FITZGERALD MOORE FORERO
ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA	AURA ROSA HERRERA
ORGANIZACIONES JUVENILES	JEAN PAUL FRANCO
RECTORES DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	JOSELUIS RAMIREZ CALDERÓN
COMERCIANTES	JUAN GONZALEZ
DELEGADO HOSPITAL RUU	EMILCE CASTILLO MARIN
INDUSTRIALES	TITO TURGA AVILA
ONG	AURA JOULIN MELO
ORGANIZACIONES AMBIENTALES	YAMID ACOSTA
ADULTOS MAYORES	JOSE MOISES ECHEVERRY AMADOR
CONSEJO TUTELAR	JONATHAN BERNAL
COMUNIDADES INDIGENAS	AGUSTIN AGREDA
COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES	EUCARIS MURILLO

**DELEGADOS Y DELEGADAS EN CALIDAD DE INVITADOS<sup>57</sup>**

CONSEJO LOCAL DE JUVENTUD	DUBER GUEVARA
CONSEJO LOCAL DE MUJER Y GENERO	MARIA DE JESUS ERIRA CUASTUMAL
CONSEJO LOCAL DE ARTE, CULTURA Y PATRIMONIO	JHON ALEXANDER GONZALEZ
CONSEJO LOCAL DE DEPORTES	DIEGO ERMITH CORREDOR LOPEZ
CONSEJO LOCAL DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO	JOSE RAUL VENEGAS
CONSEJO LOCAL DE NIÑOS Y NIÑAS	YURITZA TOVAR H.
CONSEJO LOCAL DE DISCAPACIDAD	LUIS ARMANDO LESMES BERNAL
ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS	JAIRO CAYCEDO GRUESO
COPACO	LUZ YOLANDA MARTINEZ
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL HOSPITAL RUU	ALVARO RODRÍGUEZ
COMISION AMBIENTAL LOCAL - CAL	DAVID APERADOR
ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS	EDGAR RODRIGUEZ
ORGANIZACIONES DE POBLACION LGBTI	LELLAR ALFREDO COBOS GONZALEZ
ORGANIZACIONES PROMOTORAS DE LA POLITICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	ALCIRA SILVA MORA
MEDIOS ALTERNATIVOS Y COMUNITARIOS	PEDRO CARVAJAL
ORGANIZACIONES PROMOTORAS DEL DERECHO AL HABITAT Y AL TERRITORIO	CARLOS JULIO MOYA PRIETO
ORGANIZACIONES DE MUJERES	ROSANA GARZÓN ALARCÓN
CONSEJO CONSULTIVO LOCAL DE POLITICA EDUCATIVA	Por definir

## 4.2 Perfil de los Consejeros Locales de Planeación Localidad Rafael Uribe Uribe

### 4.2.1 Carácter Socio-Demográfico

En este apartado se presenta el análisis de la información obtenida mediante la aplicación de la batería de indicadores descritos en el Cuadro No. 1, lo que permite realizar una lectura descriptiva de la información arrojada por la encuesta, a partir de la cual es posible tener una visión de conjunto de los rasgos más sobresaliente del grupo de agentes participativos.

<sup>55</sup> Resolución No. 02 de 2012. Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe.

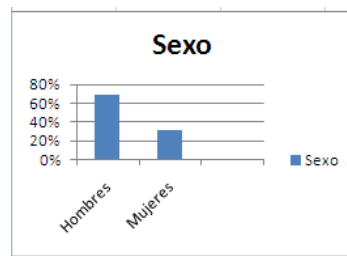
<sup>56</sup> *Ibíd.* Pág. 2

<sup>57</sup> *Ibíd.* Pág. 2

Dicha encuesta fue aplicada a los 13 consejeros y consejeras que conforman el Consejo Local de Planeación de la Localidad Rafael Uribe Uribe, permitiendo identificar algunos rasgos de su perfil y algunas actitudes con respecto a su propia identidad y frente a la participación. Vale decir, que las afirmaciones contenidas en este documento no pueden ser generalizadas al conjunto de Consejos Locales de Planeación Distrital, pues la selección de la instancia no se hizo al azar y tampoco representa ni una tendencia, ni una propensión de las características significativas para describir a todos los actores de dichas instancias.

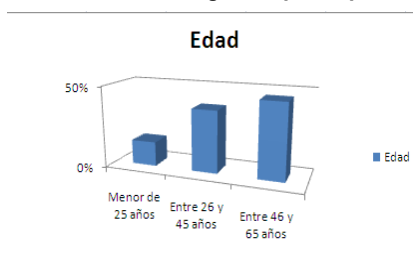
Desde el punto de vista socio demográfico, los agentes participativos son en su mayoría hombres (69,2%); relativamente jóvenes, el 53,8% tiene entre 26 y 45 años; con un nivel de escolaridad medio, es decir que el 69% alcanzó estudios técnicos o secundarios; de estratos medio y bajo (84.6%), con un nivel de ocupación del 61,5%.

**Cuadro 2: Perfil de los agentes participativos - Sexo**



Se aprecia en los resultados un desequilibrio entre hombres y mujeres como integrantes de la instancia estudiada. Lo que, a la luz de los hallazgos de las investigaciones de Fabio Velásquez y Esperanza González, plantea un interrogante sobre la división de género en el trabajo en el mundo de la participación, que implica que las mujeres convocan, movilizan, organizan, apoyan, mientras los hombres ocupan los cargos de responsabilidad y deciden.<sup>58</sup>

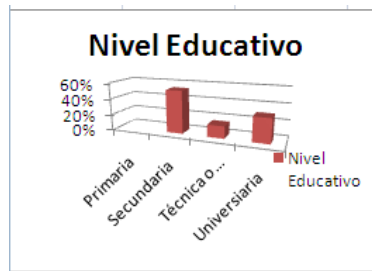
**Cuadro 3: Perfil de los agentes participativos - Edad**



<sup>58</sup> Fabio Velásquez, *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*. Pág 263

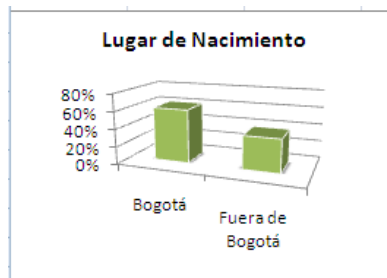
En relación a los rangos de edad, para la instancia estudiada, no existe una diferencia significativa que marque distancia entre jóvenes y adultos, aunque se debe resaltar que 2 de los 13 consejeros son menores de 25 años. Puede decirse que el Consejo Local de Planeación de la Localidad Rafael Uribe Uribe se enriquece de aportes de una población etaria, lo que determina el desempeño de sus funciones.

**Cuadro 4: Perfil de los agentes participativos – Nivel Educativo**



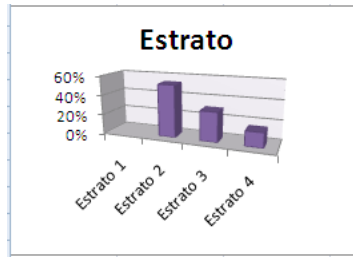
Uno de los rasgos más destacados del perfil de los agentes participativos es su nivel educativo promedio. Los datos del cuadro 4 muestran que tan solo cerca del 31% de los consejeros tienen estudios universitarios o de pregrado y sólo un 15% cursó estudios técnicos, lo que sugiere que la instancia está conformada en su mayoría por agentes con estudios secundarios.

**Cuadro 5: Perfil de los agentes participativos – Lugar de Nacimiento**



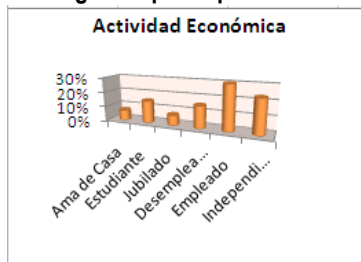
A pesar de que la Localidad Rafael Uribe Uribe está conformada por un componente alto de inmigrantes, la menor parte de los agentes participativos nació fuera de Bogotá (38%), y todos ellos llevan más de nueve años viviendo en la ciudad. Sin embargo hay que resaltar que son personas conocedoras de su localidad y que seguramente han desarrollado en ese tiempo un fuerte sentido de apropiación frente a su territorio.

**Cuadro 5: Perfil de los agentes participativos – Estrato**



Aunque se ha dicho en este documento que los procedimientos de la democracia participativa son universales, según el análisis de resultados, son los estratos medios y bajos los que pesan más en el conjunto de agentes participativos del Consejo Local de Planeación – RUU, se evidencia que dentro de este segmento de estratos ningún consejero proviene de estratos 5 ni 6. Así como tampoco ningún consejero pertenece al estrato 1.

**Cuadro 6: Perfil de los agentes participativos – Actividad Económica**



La mayor parte de los agentes participativos son personas ocupadas, como empleados o trabajadores independientes. Solamente una consejera se reconoció como Ama de Casa y otro como Jubilado. Si bien, los requerimientos para pertenecer a una instancia de participación incluyen disponibilidad de tiempo, los consejeros pertenecientes al Consejo Local de Planeación – RUU aventajan ésta dificultad y combinan las dos actividades.

#### **4.2.2 Aspecto Psicológico**

Los principales intereses para la participación del Consejo Local de Planeación RUU- hacen referencia a la necesidad de cambiar las situaciones de vulnerabilidad de la población; a la búsqueda de reconocimiento de grupos y sectores poblacionales y a la incidencia para la planeación del desarrollo local. Es de destacar que la incidencia en este espacio remite a un cambio de vida en

función de un número mayor de oportunidades que reviertan los efectos de la voluntad política para los ciudadanos.

En cuanto a la identidad podría afirmarse que, los agentes que conforman el Consejo Local de Planeación – RUU, responden a un carácter altruista, en la medida en que, según lo observado, no están determinados exclusivamente por la obtención de un interés individual, ni por la búsqueda de máximo beneficio a costa de los demás. Por el contrario, las acciones de los consejeros están determinadas por el rendimiento que vendría del logro de acciones en favor de otros y la comunidad, resultado de situaciones como la discriminación a sectores de la sociedad, mujeres, LGBTI, comunidades indígenas, afro descendientes, desplazados, entre otros, situaciones de un contexto que urgen ser elevadas en la esfera pública.

#### **4.2.3 Marco Sociopolítico**

En general la percepción de los sujetos participativos del Consejo Local de Planeación hacia las Condiciones políticas es de cambio frente a las tradiciones políticas de la localidad. Cambio que se expresa, en la continuidad de líneas de acción sobre la planeación participativa, desde el gobierno de Martha Bolívar, además de la incorporación de sectores que no incluye la norma a la acción de los Consejos Locales de planeación, como delegados invitados a participar en el Consejo.

En el marco de un nuevo gobierno local, la percepción sobre el cambio en la participación ha variado en cuanto a la cercanía entre la administración local y los sectores organizados, generando la sensación de posibles dificultades para concretar la incidencia del Consejo Local de Planeación – RUU en la esfera pública. Dicha situación parece responder a aspectos como una indisposición entre la administración entrante y el CLP, así percibido por esta última. Al parecer como una consecuencia de los intereses y procedimientos de dicha administración, los cuales tiende a apartar la gestión pública de la planeación participativa.

Un mayor involucramiento, se advierte en la rendición de cuentas y en la evaluación de los impactos en la puesta en marcha de programas de política pública destinados a la población local. Por ejemplo, una vez definidas en los Encuentros Ciudadanos las iniciativas con impacto en la población,

el Consejo Local de Planeación –RUU, tiene claro las estrategias para la participación en la planeación social, a la par que consideran que estos espacios también suelen ser cooptados por clientelismo:

Así, situaciones como la expresada anteriormente, y a pesar de que los consejeros participantes pierden en continuidad, a no ser que para el periodo siguiente sean de nuevos elegidos (as), aumentan su percepción en el sentido que su participación necesariamente se traduce en una acción ciudadana. Su rol de agencia en la concreción de cambio no logra ser desvirtuado por oposiciones políticas en el nivel de implicación ciudadana, ya que la intervención lograda por consejeros refleja un solo cuerpo hablando el mismo lenguaje en cuanto a la participación.

#### **4.2.4 Sujetos de La Participación**

- **El ejercicio de la Participación - Encuentros Ciudadanos 2012 Rafael Uribe Uribe**

Según el Acuerdo 13 de 2000, los Encuentros Ciudadanos son la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades locales y el Consejo Local de Planeación, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del Plan de Desarrollo Local, en este sentido son los Consejeros Locales de Planeación quienes se apoderan del desarrollo exitoso de dichos eventos, es decir que, asumen la responsabilidad de desarrollar una metodología y una ruta de trabajo que asegure la posibilidad de definir y priorizar los proyectos en los que se concreten las propuestas estratégicas locales.

En este contexto local, lo que se observa es que los actores, en general, conocen las particularidades y problemáticas de sus sectores lo que, de forma positiva, legitima su representatividad ante los intereses colectivos, situación que permitió, a cada Consejero, asumir el liderazgo y orientación del proceso de formulación de plan local en relación a la población que representa.

Para el desarrollo del trabajo en los Encuentros Ciudadanos el Consejo Local de Planeación – RUU, trabajando como un solo cuerpo, trazó una agenda en la que primero, se revisa la Estructura del Plan de Desarrollo Local presentado por la Administración Local, luego directamente en el sector



poblacional se prioriza la labor sobre dos preguntas, a) ¿Qué faltaría en la meta de Plan de Desarrollo?; y b) ¿Cuáles serían las alternativas de solución?, lo que se sintetiza en una plenaria que se lleva a cabo con los subgrupos de trabajo y se consolida en una relatoría donde se recogen las propuestas más puntuales y se eligen de manera democrática las prioridades de inversión.

Esta forma de trabajo por sectores y poblaciones, cedió a los agentes de la participación la oportunidad de trabajar de manera articulada con las bases sociales, cumpliendo su papel de interacción e interlocución para poder garantizar unos resultados que redundaran en beneficios para la localidad, sin embargo en algunas ocasiones se presentaron dificultades y conflictos de intereses entre los Consejeros y otros Líderes locales, como Presidentes de Junta de Acción Comunal y Comisionados Institucionales (Personería, Interventoría)

En la medida que cada consejero asumió la responsabilidad del desarrollo de 2 o 3 Encuentros Ciudadanos (EC), fue relativamente fácil identificar el papel de cada uno de ellos, lo que permite hacer las siguientes precisiones:

- El número de consejeros que participó en el desarrollo de cada EC, fue de uno por evento. Sin embargo para el Encuentro de Mujeres se presentaron las 4 mujeres que integran el Consejo Local de Planeación.
- Del grupo de consejeros, los sectores más activos son la Comunidad Afro descendiente y la Asociación de Juntas de Acción Comunal, quienes mantienen una relación directa con los sectores sociales y presentan mayor frecuencia de contacto.
- Particularmente para el año 2012, se renovó en pleno el Consejo Local de Planeación – RUU, no obstante la vinculación a la instancia está asociada a la pertenencia de una organización, lo que permite socializar el trabajo colectivo.
- En el marco de los EC, los consejeros asumen tareas de convocatoria y moderación de las actividades, sin embargo, para la Localidad Rafael Uribe Uribe la Corporación NEXOS Municipales tiene la labor de apoyar la construcción y realización de dichos Encuentros, fortaleciendo la labor del Consejo Local de Planeación, asumiendo tareas como logística,

sistematización, inscripción y convocatoria. Situación que de alguna manera crea un colchón de amortiguación para la acción de los Consejeros Locales de Planeación.<sup>59</sup>

En el desarrollo de los diferentes Encuentros Ciudadanos seleccionados para este estudio, lo que se observa es que existe un importante potencial de participación de los agentes del Consejo Local de Planeación – RUU.

### **4.3 Consideraciones Finales**

La documentación y análisis de esta experiencia de participación ciudadana en la Localidad Rafael Uribe Uribe, fue un ejercicio interesante de trabajo directo con los actores involucrados, para comprender su lógica, potencialidades, limitaciones y capacidad de réplica, visibilizar y socializar las experiencias y los aprendizajes y plantear propuestas para conocer quiénes son los actores de la participación .

Es una experiencia que se encuentra en diferentes niveles de desarrollo y resultados frente a los objetivos propuestos, procesos sistemáticos y continuos, que no se encuentran acabados, que están referenciados permanentemente con el contexto y las dinámicas sociales, culturales y políticas del territorio y de ámbitos superiores; es una apuesta que independientemente de cuál es el actor dinamizador o impulsor de las propuestas de incidencia, ha contado con la participación activa de actores comunitarios, representantes de organizaciones sociales, actores institucionales públicos y privados.

Según lo expresado por los miembros del CLP – RUU, se puede argumentar que, los principales logros obtenidos referentes a la participación, en el desarrollo de los Encuentros Ciudadanos en la localidad, se centran en cinco temáticas principales que a pesar de haber tenido un avance, presentan diferencias que no han sido resueltas limitando la planeación participativa y por ende su fortalecimiento y validación.

---

<sup>59</sup> Proyecto 554: Fortalecimiento de procesos sociales. Componente: Apoyo a la realización de los encuentros ciudadanos. Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe.

**a) Conocimiento, reconocimiento e información:**

La información en el proceso participativo es menos confusa y ha permitido el reconocimiento de las diferentes instancias y mecanismos de participación durante el desarrollo del proceso, convirtiendo hasta cierto punto (a veces demasiado limitado) – para el caso de la población – a los consejeros del CLP gestores de su propio desarrollo.

**b) Canales de comunicación y relaciones (Población – Administración Local)**

El concepto de participación, tanto para los consejeros del CLP-RUU como para los funcionarios de las entidades distritales se ha venido consolidando como un escenario y un espacio indispensable para el establecimiento de diálogos y toma de decisiones públicas, lo que permite el establecimiento de vínculos entre diferentes instituciones, entidades locales, y población civil.

**c) Reglamentación y definición de derechos en el ejercicio participativo**

De acuerdo con lo observado en el desarrollo de los Encuentros Ciudadanos en la localidad Rafael Uribe Uribe, la promulgación de leyes, decretos y actos legislativos han permitido la oficialización del ejercicio participativo en diferentes instancias y procesos, en donde se definen y determinan los tipos de actuación de los diferentes actores participantes en el mismo, como es el caso de la validación de procesos de veeduría, planeación y control sobre proyectos de interés colectivo y de carácter público, garantizando una gestión más responsable.

**d) Fortalecimiento de estructuras sociales y comunitarias**

El ejercicio participativo ha garantizado el fortalecimiento de líderes y actores sociales, así como estructuras sociales y redes comunitarias a nivel local, que incentivan y refuerzan los niveles de intervención de la población en general en actividades específicas de mejoramiento zonal.

**e) Apropriación del ejercicio participativo**

De cierta manera la reglamentación de los procesos participativos ha permitido que los mismo sean más creíbles y confiables para la población, ya que expresan los consejeros del CLP – RUU, es difícil el manejo de procesos en los que la toma de decisiones es previa al trabajo de

planeación con la comunidad, otro ejemplo de esto se presenta en aquellas situaciones en las que la voluntad política no prioriza sobre las propuestas participativas, y las decisiones son tomadas con base en el beneficio y lucro personal, situaciones que como consecuencia no permiten el fortalecimiento de la gestión de los representantes de los diferentes sectores en el marco de procesos de planeación participativa.

Finalmente, y en términos de los niveles de la participación planteados anteriormente en este documento, vale decir que en el ejercicio participativo de la Localidad Rafael Uribe Uribe, las etapas de participación en las cuales el ciudadano y las organizaciones sociales ejercen injerencia ante la administración local, a pesar de la falta de formación académica que se refleja en el instrumento metodológico de este estudio, se desarrollan indiscutiblemente.

La participación de los miembros del CLP – RUU, no se queda en las etapas de información y consulta, su labor como ejecutores del proceso participativo como son los Encuentros Ciudadanos, amplía su nivel de incidencia en la toma de decisiones en las diferentes formulaciones, programas y propuestas a desarrollar como producto de un proceso de planeación participativa.

Sea el momento para agradecer la disposición y el aporte de los Consejeros Locales de Planeación - RUU, que siempre estuvieron dispuestos para las encuestas, dudas y consultas que se establecieron durante el proceso, porque entre otras cosas, entendían que una forma de influir en aquellos que toman las decisiones, son los instrumentos que ofrece la planeación participativa y la construcción de conocimiento desde la práctica de las comunidades.

## BIBLIOGRAFIA

- CHAPARRO, Jairo, "Participación y descentralización en el desarrollo local de Bogotá 1993-2002", trabajo elaborado en el marco del estudio "La Construcción colectiva del territorio como estrategia para incrementar la gobernabilidad de las grandes ciudades de América Latina: una aproximación al caso de Bogotá", Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Diciembre de 2002.
- CUNILL GRAU, Nuria. La democratización de la administración pública En: BRESER, Luiz Carlos. Política y gestión Pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD, 2004
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin. Democracia en Profundidad. Nuevas formas constitucionales de gobierno participativo con poder de decisión. 2003.
- GONZÁLEZ, Adriana, "Una historia de aprendizajes en el diseño de una nueva ciudad. El Sistema Local de Planeación de Bogotá", Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2002.
- McCLOSKEY, H. (1974). "Participación Política", En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, Tomo 7, p. 625 – 636
- SABUCEDO, Manuel, Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral. Participación política.
- SABUCEDO, José. Participación política. En: SEOANE, Julio y RODRIGUEZ Ángel. Psicología Política. Madrid: Pirámide
- SUDARSKY, John, *Densidad y Articulación de la sociedad civil de Bogotá. Localidades y Sectores 1997-2001*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, IDCT y DAACD, 2003.

- VELÁSQUEZ, Fabio, “La participación ciudadana en Bogotá: ¿dónde estamos? ¿Para dónde vamos?”, en RICO de Alonso, Ana (editora), *Bogotá. Sistema Político y cultura democrática*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá - Universidad Javeriana, 2003.
- VELÁSQUEZ, Fabio, *La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura, Departamento Administrativo de Acción Comunal, 2003.
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.