

**DESCENTRALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN: LA  
EXPERIENCIA DE BOGOTÁ 2001-2010**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C  
2012**

**DESCENTRALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN: LA  
EXPERIENCIA DE BOGOTÁ 2001-2010**

**DIANA CAROLINA FLÓREZ DIAZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE POLITOLOGA**

**DIRECTOR DE TRABAJO  
PATRICIA MUÑOZ YI**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C  
2012**

**TABLA DE CONTENIDO**

INTRODUCCION _____	1
CAPITULO I _____	5
1. ESTADO DEL ARTE _____	5
2. MARCO TEORICO _____	11
3. MARCO CONCEPTUAL _____	14
CAPITULO II _____	18
1. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION; TRAYECTO HISTORICO Y NORMATIVO _____	18
1.1 Trayecto a nivel nacional _____	18
1.1.1 Ley 134 de 1994; mecanismos de participación política	22
1.1.2 Mecanismos de participación ciudadana _____	22
1.2 El caso de Bogotá _____	23
1.2.1 Estatuto orgánico de Bogotá 1993; Decreto 1421 _____	24
2. LAS ADMINISTRACIONES DISTRITALES DE MOCKUS, GARZÓN Y MORENO _____	26
2.1 ANTANAS MOCKUS; BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO (2001-2003) _____	26
2.2 LUIS EDUARDO GARZÓN, BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA, UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN (2004-2007). _____	27
2.2.1 Reforma administrativa de 2006 _____	28
2.2.2 Política Pública de participación. _____	28
2.2.3 Sistema Distrital de participación ciudadana, Decreto 448.2007	30
2.2.4 Estatuto de planeación del Distrito _____	31
2.2.5 Acuerdo Distrital 257 de 2006. _____	31

2.2.6 Decreto Distrital 539 de 2006_____	31
2.3 SAMUEL MORENO ROJAS; BOGOTA POSTIVA (2008-2011) _____	32
2.3.1 Lineamientos de la política pública para el distrito._____	34
CAPITLO III_____	35
1. RESULTADOS_____	35
1.1 Decreto 503, noviembre de 2011. Política Pública De participación._____	35
1.2 Encuesta Bienal de Culturas_____	36
1.2.1 Encuesta de Cultura Ciudadana 2001_____	37
1.2.2 Encuesta del Observatorio 2003_____	39
1.2.3 Encuesta de Cultura de 2005_____	40
1.2.4 Encuesta Bienal de Culturas 2007_____	41
1.2.5 Encuesta Bienal de Culturas 2009_____	42
1.2.6 Encuesta Bienal de Culturas 2011_____	42
1.3 Informes y encuestas del programa Bogotá Cómo Vamos Y la Fundación Nacional Foro por Colombia_____	43
CONCLUSIONES_____	47
BIBLIOGRAFIA_____	51
ANEXOS _____	56
NOTAS FINALES_____	89

## INTRODUCCIÓN

En el discurso politológico, una de las cuestiones que más llama la atención, es la de la democracia; múltiples estudios se han dedicado a describir y a analizar un régimen que entre otros factores, encuentra su legitimidad y consolidación por medio de la participación de los actores o ciudadanos. (Nohlen, 2004)

En Colombia, los procesos de apertura democrática, surgen en un contexto de reformas descentralizadoras que buscan precisamente entre otras cosas, la democratización del Estado y de la gestión pública y a su vez el fortalecimiento o creación de espacios de participación.

*“Desde hace muchos años en Colombia, hablar de una “crisis de representación” se ha convertido en una constante en el discurso político y académico. Esta crisis estaría medida por el hecho de que la esencia misma de la representación, es decir, la relación entre los representantes y los representados, se ve limitada o distorsionada por un cúmulo de factores que limitan la posibilidad de que los actores políticos sean capaces de, en efecto, canalizar las preferencias ciudadanas. (...) Se considera que el ejercicio de la ciudadanía no se puede agotar en el derecho a elegir sino que debe ser complementado con dispositivos para que el ciudadano juegue un papel preponderante en la vida política, Es por eso que la participación ciudadana adquiere tal nivel de relevancia y que el catálogo de los espacios y mecanismos que se abren para ésta, sean realmente excepcionales” (La Cultura Política en Bogotá desde la encuesta bienal de las culturas 2010, p.134)*

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo principal determinar si desde la puesta en marcha de los procesos descentralizadores en Colombia, en la ciudad de Bogotá, los gobiernos distritales de Antanas Mockus, Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno, implementaron políticas o estrategias eficaces de

promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana. De igual forma se determinan tres objetivos específicos: 1. Describir las políticas y acciones de los gobiernos distritales durante los últimos años para promover la participación ciudadana; 2. Identificar, cómo fue la participación ciudadana de los habitantes de Bogotá, entendida como conocimiento y participación efectiva en los espacios de participación del distrito y en organizaciones sociales y confianza en las instituciones; y 3. Describir cuales pueden ser algunas de las debilidades del proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en la ciudad y que puedan estar obstruyendo las políticas que surgen desde la administración.

Se considera conveniente estudiar la experiencia de Bogotá desde el año 2001, dado que existe cierto consenso cuando se afirma que la descentralización, es un proceso que aún no se ha consolidado, sino que por el contrario es un proceso joven e inacabado, en etapa de transición y en constante profundización; en esta medida, es posible afirmar que los efectos de tales reformas institucionales solo pueden analizarse en la medida en la que se considera la consolidación de los cambios institucionales; *“al examinar la puesta en marcha de los espacios de participación se colige que las últimas cuatro administraciones distritales han contribuido en la creación y fortalecimiento de dichos espacios, y se descubre una alta valorización de la intervención ciudadana para mejorar la gestión pública”*. (González y Velásquez, 2008, p. 38)

Para la realización del presente trabajo se recurrió a dos clases de referencias bibliográficas; en un primer lugar se hace una revisión de referencias bibliográficas clásicas tanto del tema de participación como del tema de descentralización; en esta primera parte, encontramos autores como Jordi Borja, Fabio Velásquez, Esperanza González entre otros; en segundo lugar se hace revisión de las referencias bibliográficas concernientes al debate actual de la participación en la ciudad; en este sentido se recurrió en primer lugar a una cartilla elaborada por la Fundación Foro Nacional por Colombia y por el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC), en compañía de Esperanza González y Fabio Velásquez, la cual constituye si se quiere, en un documento clave para la

elaboración del análisis y los balances de cada administración. Y en segundo lugar a encuestas realizadas para el distrito en la cual se miden, entre otras cosas la calidad de vida de los habitantes de Bogotá, como es el caso de las encuestas del Programa Bogotá Cómo Vamos y las encuestas del Observatorio de las culturas y la Fundación Nacional Foro por Colombia que hace un profundo análisis de la Cultura Política en la ciudad.

En cuanto a la metodología el trabajo se aborda desde una perspectiva analítica descriptiva, a partir de métodos cualitativos de recolección de información correspondiente al tema de la participación ciudadana en Bogotá en las administraciones mencionadas. El trabajo estará centrado en el análisis de la ciudad de Bogotá en el período 2000-2010, en las administraciones Mockus, Garzón y Moreno. Se analiza la Encuesta bienal de las Culturas del Observatorio de Culturas de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, que es una recopilación de las 6 encuestas que ha realizado el Observatorio de las culturas desde al año 2001; se hace una revisión de las encuestas y balances a las administraciones distritales, realizadas por el programa Bogotá Cómo Vamos; se hace alusión a algunas de las observaciones que hace el Departamento Administrativo de Planeación Nacional acerca de la evaluación a los planes de Desarrollo del Distrito y finalmente se menciona algunas de las observaciones que hace la Fundación Nacional Foro por Colombia en materia de participación ciudadana en Bogotá.

Los alcances de este trabajo, derivan en la posibilidad de describir las diversas dinámicas que se dieron al interior de las administraciones distritales con el objetivo de impulsar, promover y fortalecer el ejercicio y los espacios de participación en la ciudad de Bogotá, al mismo tiempo que pretende abrir el debate de cuáles pueden ser los elementos que están obstaculizando la puesta en marcha de esas iniciativas o impidiendo que éstas tengan un impacto eficaz en la ciudadanía.

Finalmente, la estructura de los capítulos será la siguiente:

El capítulo primero, estará dedicado al estado del arte de la participación ciudadana y la descentralización, al marco teórico y al marco conceptual. Se hará un recorrido general por el proceso de descentralización en Colombia y en Bogotá, sus antecedentes, sus dinámicas, sus objetivos y eventualmente su conceptualización. En el marco teórico se establece los enfoques bajo los cuales se estudiará el tema de la participación y finalmente, el marco conceptual dará cuenta de los conceptos base del presente trabajo.

El capítulo segundo se dedica a describir el trayecto normativo tanto de la descentralización, como de la participación a nivel nacional y a nivel distrital; de igual forma este capítulo está dedicado a examinar, las tres administraciones concernientes al presente trabajo de grado; los planes de desarrollo, así como toda iniciativa que surgió al interior de los gobiernos de Antanas Mockus, Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno para la promoción de la participación en el distrito.

En el capítulo tercero, se presentan en primer lugar, algunos de los resultados de las gestiones de las tres administraciones, así como la referencia a algunas de las encuestas más importantes que se han hecho en materia de participación ciudadana en la ciudad de Bogotá desde el año 2001.

Por último, se presentan algunas conclusiones relevantes que se extraen del trabajo con el fin de dar respuesta al objetivo principal y los objetivos específicos.

## ***CAPITULO I***

### **1. ESTADO DEL ARTE**

Los procesos descentralizadores en Colombia, empiezan a finales de los años 70, como consecuencia de una serie de inconformidades sociales frente al Estado; estos procesos, inmersos en dinámicas de descentralización territorial, son a su vez parte de los procesos de modernización del Estado y de apertura democrática y han surgido en América Latina en muchos casos, como respuesta a la crisis de legitimidad política y de gobernabilidad. Esta descentralización fue impulsada en gran medida por las protestas ciudadanas (expresadas mediante paros cívicos, marchas y movilizaciones entre otras cosas) surgidas por la escasa presencia del Estado que era incapaz de responder adecuadamente al creciente número de demandas que emergían desde la ciudadanía, por las deficiencias en los servicios sociales y públicos y por la carencia de condiciones democráticas básicas. El país atravesaba una crisis social aguda; falta de empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, ausencia del Estado en regiones periféricas del país, autoritarismo del régimen en el tratamiento de los conflictos sociales, ausencia de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, deslegitimación de los partidos políticos como canales de expresión ciudadana, crisis de representatividad del sistema político y violencia entre otros, hacían parte del panorama en el país. (Velásquez, 1986).

A este respecto, (Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008, p. 9) afirman lo siguiente:

*“El sistema político colombiano se ha caracterizado por la baja legitimidad y credibilidad de sus principales instituciones, la alta abstención electoral, la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones, la deficiente respuesta a las demandas sociales, la clientelización de las relaciones políticas, el alto índice de corrupción administrativa y la fuerte apatía general hacia la construcción de lo público. En este contexto ha surgido la necesidad de propiciar interacciones sociales y políticas que fortalezcan la confianza entre los ciudadanos, las Organizaciones No gubernamentales, los gobernantes, los miembros de las corporaciones públicas y los políticos para que impacten positivamente la gobernabilidad en los distintos niveles territoriales del país.”*

Ya para la década del 80, la participación aparece con más fuerza de la mano de un conjunto de reformas encaminadas a democratizar y crear espacios y canales

de intervención ciudadana en la gestión pública y en la gestión local; la descentralización empieza entonces a dar sus primeros frutos con la institucionalización de espacios como las consultas populares en los municipios, las Juntas Administradoras Locales y la elección popular de alcaldes municipales y distritales. (González y Velásquez, 2008)

La década del 90 inicia con un impulso definitivo a los procesos de descentralización y por consiguiente a los de participación ciudadana; la nueva carta constitucional consagra la participación ciudadana como un principio y fin esencial del Estado, en esta medida se dan los parámetros bajo los cuales entrarán en funcionamiento o en marcha las nuevas reformas a nivel institucional que favorezcan la promoción de la participación.

El proceso constituyente, “[estaría dirigido a] *fortalecer la democracia participativa*” (Dugas, 1993, p.26. Citado en Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008), y en este sentido podría afirmarse que la mayor aspiración de la Asamblea Constituyente fue la ampliación de la democracia participativa, y que sería ésta, la que brindaría los parámetros para el desarrollo de los cambios a nivel institucional en el país. Ésta, “*fue la manera de esbozar la importancia de la participación en la democratización de una sociedad que en el mejor de los casos solo estaba democratizada en lo político*”. (García, 1997, p.23. Citado en Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008, p.9)

*“Desde esta perspectiva, es importante recordar que la democracia participativa en Colombia proviene de diferentes discursos y lenguajes políticos defendidos con fuerza en las décadas de los años setenta y ochenta, plasmándose como proyecto político en la Constitucional de 1991”* (PNUD, 2008, P.180. Citado en Muñoz y otros, 2008, p. 9)

No es posible entender la noción de democracia alejada del concepto de participación, dado que es la participación tanto política como ciudadana, la que brinda legitimidad al proceso democrático, y debido a esto, se entiende por qué la constitución pretendió consolidar un sistema democrático basado en la participación, una participación que respaldaría al sistema democrático

representativo; se planteó que la participación de la ciudadanía sería la clave para la superación de la crisis que el país estaba viviendo; *“hace diez años, abrigábamos la esperanza de que la democracia participativa fuese algo así como la clave que abre todas las puertas bloqueadas por siglos de exclusión y de abandono, terminando a su vez con las asimetrías locales y regionales y con los grandes abismos de la diferenciación social (...)”*(Uribe, 2002, p 191.) La autora plantea que la constitución puso en la participación la esperanza de construcción de un país renovado que aseguraría la inclusión de nuevos actores o lo que ella llama *“ciudadanos virtuosos”* y que la ciudadanía entraría en un proceso constante de movilización y de injerencia en los asuntos públicos. Con la democracia participativa, se pretendió solucionar dos de los problemas políticos que aquejaban al país para ese entonces; a saber, el político administrativo y la violencia, y en este sentido la constitución también fue vista como una solución a las asimetrías en las relaciones institucionales derivadas del centralismo; y se asoció a su vez, la participación con la descentralización.

Uno de los grandes propósitos de la descentralización fue impulsar la participación política y ciudadana considerando que los niveles de votación y la vinculación de la población a la gestión estatal se encontraban en niveles bastante bajos. El principal promotor de la descentralización en Colombia, Jaime Castro (1998), plantea que *“la descentralización busca, fundamentalmente, darle vigencia plena a los principios y valores democráticos, particularmente a los de la llamada democracia local. Garantizarle a la ciudadanía el derecho a participar, con poder real y efectivo en el gobierno y la administración de los asuntos de interés público que más le interesan; en la construcción de su propio destino; en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida”* (Castro, 1998, pg. 20),

Es por esta razón que la descentralización se ha consolidado como una de las transformaciones más importantes del Estado Colombiano, en donde se pretende brindar herramientas adecuadas a las entidades territoriales con el fin de hacer frente a problemas como la pobreza, la deficiencia en las relaciones entre Estado

y sociedad civil y la escasa participación de la ciudadanía en los niveles locales y municipales; ésta, fue entendida como un medio o instrumento para la profundización de la democracia representativa, participativa y directa al tener la capacidad de disminuir la brecha entre sociedad civil y Estado. Se consideró que al acercar las instituciones públicas al ciudadano, se estaría contribuyendo a la promoción de la participación, el control ciudadano a la gestión de los actores estatales y la inclusión de toda la sociedad en las decisiones del gobierno; ésta descentralización buscó entre otras cosas, el aumento de la legitimidad del Estado mediante la democratización municipal y mediante la consolidación de procesos de participación ciudadana y política, en donde la ciudadanía contara con espacios propicios para injerir en las decisiones de carácter público.

Algunos autores consideran que la descentralización no genera automáticamente una mayor democracia y que no puede esperarse que se incremente la participación ciudadana por cuanto existen diversos factores como la cultura política de la apatía o restricciones como la falta de tiempo y el desconocimiento, sin embargo, las reformas institucionales apuntan a que los gobiernos municipales diseñen y pongan en marcha políticas de promoción de la participación ciudadana.

Se han abierto canales que favorecen y estimulan la participación política y ciudadana; hay un surgimiento de movimientos y partidos políticos fuera de los tradicionales, así como un fortalecimiento de iniciativas regionales y municipales y se han creado instancias de participación tendientes a cerrar la brecha entre el Estado y la sociedad civil y la interacción de esta última con la gestión de los asuntos públicos; se ponen en marcha una gran variedad de mecanismos para cumplir estos objetivos.

La participación puede entenderse como *“un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y/o grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en contexto de tramas concretas de relaciones sociales, culturales y de poder”* (Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008, p. 11)

*“En suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género y de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez, 1986, p.22).*

En el caso de Bogotá se implementaron dinámicas de reestructuración y adecuación de las instituciones para facilitar la inclusión de la ciudadanía en los espacios de participación y decisión.

Sin embargo, según el coordinador para el año 2009 del programa Bogotá como vamos, Carlos Córdoba, *“la participación es un elemento central en el actual plan de desarrollo (...) [sin embargo], la administración distrital no ha mostrado grandes avances y no ha logrado establecer una eficiente estrategia en la materia. Actualmente la ciudad cuenta con gran diversidad de espacios de participación que se encuentran desarticulados”* (Bogotá Cómo Vamos, 2009). De hecho, de acuerdo con la encuesta realizada por la iniciativa Colombiana para la promoción de la Participación Ciudadana publicada en el portal de internet Bogotá Como Vamos, el 88.2% de las personas residentes en Bogotá no ha participado en los espacios institucionales que ofrece la ciudad. (Bogotá Cómo Vamos, Noviembre, 2009)

Como se mencionó, la descentralización puede ser concebida como un proceso muy reciente e inacabado; pero por otra parte, autores insisten en señalar que en el caso colombiano, la descentralización más que la regla ha sido la excepción; *“en realidad, el estudio de la historia de la humanidad transita por el estudio de la centralización del monopolio del uso de la fuerza en un órgano único y legitimado para ello”* (Cifuentes y Correa, 1994). El Estado se presenta entonces, como el único ente capaz de hacer frente y de intervenir para corregir las desigualdades que la economía de mercado presentaba, en consecuencia el Estado sufrió un

crecimiento considerable que se empezó a revertir para la década de los años 70 y 80; el centralismo, propio de la década del 80 en el país, empezó a ser desmontado ante la presencia de la imposibilidad de éste de responder frente al creciente número de demandas que emergían desde la sociedad, así como las crisis que se presentaban al interior de éstas.

*“A partir de los años setenta empezó a establecerse en el mundo un nuevo orden económico internacional; desde entonces se inició un proceso en el que los capitales se transnacionalizaron y los mercados se unificaron. El Estado en consecuencia entró a revisar sus relaciones con la sociedad civil, su papel en la economía y su tamaño. La apertura económica, la desregulación, la privatización, la desestatización, la participación y la descentralización se impusieron. Hacia dentro y hacia afuera el Estado se redimensionó. Fue por ello que en la década de los ochenta se inició un ambicioso proceso de descentralización. La descentralización fue más una municipalización, como quiera que el departamento fue desplazado un poco” (Cifuentes y Correa, 1994).*

Antes de la Constitución de 1991, la descentralización ya había dado sus primeros frutos en materia normativa; la Ley 14/83, la elección popular de alcaldes, Acto Legislativo No.1 de 198, el Decreto Ley No.077 de 1987, la ley 76 del 85 y su esfuerzo por regionalizar el país. Posteriormente se creó el PNR<sup>1</sup>, un programa cuyo objetivo fue solucionar los problemas que se pudieran presentar en municipios de mayor violencia. En esta etapa de la descentralización se dio prelación a los municipios mientras que el departamento pasó a un segundo plano.

A partir de la década del 90, y ya con la Nueva Constitución entra en vigencia una serie de reformas estructurales; la elección popular de gobernadores y la fijación de un período de tres años para todas las autoridades territoriales de elección ciudadana fueron los hechos más sobresalientes.

*Finalmente y bajo este contexto, “en la década de los noventa y la primera mitad de la década del dos mil se produce en forma permanente una “cascada legislativa y de decretos ley” que se traduce en la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local. 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 de recuperación de los espacios públicos, y Luis Eduardo Garzón (2003-2007), quien impulsó un programa de “Bogotá sin indiferencia”, implementan todas un conjunto de espacios de participación diseñados en el nivel nacional, aunque en forma y con énfasis desigual” (Hernández, 2010)*

## **2. MARCO TEÓRICO**

El presente trabajo se desarrolla bajo dos enfoques teóricos; el enfoque neo institucionalista desarrollado por Dieter Nohlen (2007) y los aportes desde el enfoque de cultura política desarrollado por María Mercedes Cuéllar (2000).

El enfoque neo institucionalista, privilegia las instituciones como punto de partida para el análisis e investigación de los fenómenos políticos (Losada y Casas, 2008); las instituciones son vistas entonces como el elemento determinante de la sociedad y de las formas de gobierno; los autores que trabajan bajo este enfoque asumen en primer lugar la existencia de instituciones en toda sociedad, instituciones que finalmente son las que determinan el desarrollo económico, político, social y cultural de la misma, en este sentido, el verdadero valor del factor institucional depende de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política y, en segundo lugar que:

*“[A]demás de influir y guiar el comportamiento individual, las instituciones reducen la incertidumbre en contexto de intercambio, ya que ordenan y estructuran el cumplimiento de acuerdos (...). Es por esto que las sociedades pueden, en gran parte, ser explicadas a partir de sus instituciones, ya que, por un lado, el grado de estabilidad de aquellas depende de la fortaleza o debilidad de éstas y, por otro, los procesos de cambio social se encuentran ligados a cambios que tienen lugar al interior de las organizaciones, los cuales a su vez inducen cambios en sus respectivas instituciones”* (Losada y Casas, 2008, p. 187)

El análisis bajo este enfoque debe estar igualmente alimentado por una consideración del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individual como grupal, y en este sentido es posible afirmar que el análisis de la participación ciudadana a través de las instituciones, no puede estar desligada de las consideraciones sociales y del contexto en el cual esas instituciones se desempeñan, pues son finalmente éstas las que dan forma al desempeño y estructura de la sociedad y por lo tanto de las prácticas de sus ciudadanos . Por otra parte, las instituciones poseen *“una función de reducir la incertidumbre en los problemas de cooperación y en los de coordinación”*<sup>iii</sup> (Losada y Casas, 2008, p.180). Este enfoque asume, que las instituciones, (como en el caso de las instituciones en Bogotá por ejemplo) reposan sobre ciertos valores y en otros casos

sobre ciertos intereses compartidos por quienes pertenecen y participan en ellas; las instituciones formales son vistas por su parte según Losada y Casas como *“las soluciones convencionales a problemas de coordinación. Se desarrollan en el marco de las convenciones sociales, el conocimiento común, la apropiación de normas y los parámetros de cultura adquiridos a través de los procesos de socialización”*.

Según Losada y Casas (2008) existen siete versiones del neo institucionalismo, Nohlen pertenece al que denominaron Institucionalismo social, y es visto como aquel que *“analiza la estructuración de las relaciones sociedad-Estado. (...) Estas relaciones implican una relación estructurada, tanto dentro como fuera del gobierno, que se aproxima bastante a una condición institucional”*.

Dieter Nohlen establece la importancia y la relevancia de las instituciones así como de la reformas a éstas, sosteniendo que, *“se hace necesario reflexionar sobre la importancia de las instituciones y su vínculo con el contexto, con la cultura política. Este vínculo es importante, pues su consideración ilumina el significado de las instituciones respecto a las cuestiones candentes como la de promover la gobernabilidad democrática y el desempeño de los gobiernos en el campo de las políticas públicas”* (Nohlen, 2007, p. 147).

En este sentido, se hace énfasis en el papel fundamental de las instituciones sobre la cultura y a este respecto, Nohlen (2007) afirma que *“en política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres”*, para referirse al proceso de redemocratización que se vivió en América Latina, y que insistió mucho en el problema de la institucionalidad, así como de la insistencia en cambiar la misma. Las instituciones más allá de ser un reflejo de las relaciones sociales o económicas de una sociedad, expresan en cierto sentido, las creencias de un pueblo y su voluntad.

María Mercedes Cuéllar plantea la relevancia que debe tener el capital social en la participación. La autora define el capital social como *“un recurso moral, que contrario a los demás capitales, permite la organización en redes de trabajo que*

*facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. De esta manera el capital social está compuesto por el conjunto de redes y organizaciones, a través de las cuales la gente tiene acceso al poder y a recursos que sirven para la toma de decisiones y para la formulación de políticas públicas*". En este sentido, se considera que debe haber un tipo de conexión entre las asociaciones informales y las formales, con el fin de que éstas puedan generar confianza mutua y por consiguiente se llegue a un bien común.

O bien, como dijo Rodrigo Losada: *"Entiendo por cultura política como un conjunto de actitudes básicas y duraderas, con respecto al sistema político en su conjunto, y a sus insumos y a sus productos, y con respecto al papel del propio yo en el mismo sistema"*

En el caso de Bogotá, *El Observatorio de Culturas* afirma lo siguiente haciendo referencia a la cultura política en la ciudad

*"el aumento en los niveles de comprensión de los fenómenos estatales y de la normatividad política, la optimización de la capacidad para evaluar críticamente las decisiones políticas, y las políticas públicas, y el desarrollo del capital social de los habitantes de Bogotá, depende en esencia de los cambios que se den en dos frentes: el político y el socio cultural.*

*Los cambios en el frente político se relacionan básicamente con el objetivo de potenciar en el habitante capitalino un ejercicio activo de la ciudadanía en sus tres dimensiones: la relación del individuo con el sistema político, sus vínculos con los grupos sociales constituidos y de éstos con él, y las prácticas cotidianas de las personas con las sociedad de la cual hace parte."* (*La Cultura Política en Bogotá desde la Encuesta Bienal de las culturas, 2010, p.55*)

### **3. MARCO CONCEPTUAL**

Nuria Cunill (1991), hace una clasificación de la participación y en este sentido la autora se refiere a cuatro modalidades; a saber:

**La Participación Ciudadana.** Es la participación objeto de estudio del presente trabajo de grado y da cuenta del grado de intervención de los ciudadanos en los múltiples escenarios de la vida pública creados en la ciudad para tal efecto. La

intervención que hacen los ciudadanos, está en función de determinados intereses, intereses que son particulares y en la misma medida, concretos.

Respecto a la participación ciudadana, Cunill (citada en Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008, p. 11), establece que la participación ciudadana es un medio de socialización de la política, al mismo tiempo que traslada la dimensión pública a los diferentes espacios de la sociedad civil, fortaleciendo a ésta última y a la política en sí misma; estos tipos de socialización permitirían naturalmente la interacción entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, la participación ciudadana posee dos elementos que la definen; a saber, su carácter interventor en la actividad política y la participación como expresión de diversos intereses económicos. En el caso de Bogotá la *Revista Internacional* de la Universidad de los Andes, ordena los mecanismos de participación siguiendo tres criterios; los que buscan la articulación de la participación en la planeación en niveles territorial, distrital y local; los que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial y los que están orientados a la defensa de grupos poblacionales<sup>iii</sup>

Por su parte, desde la nueva política pública de participación expedida bajo el decreto 503 de 2011 “*por el cual se adopta la Política Pública de participación incidente para el distrito capital*”, la definición de participación ciudadana es la siguiente:

*“...[el]derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad, incidencia. La participación se realizará sin discriminación por situación de discapacidad, ciclo vital, sexual, política, económico, ética, cultural, o de cualquier índole.*

*La connotación ciudadana significa hacer efectivo el derecho a la participación para desarrollar y ejercer la capacidad de*

*gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y en la consolidación de una sociedad más justa basada en la construcción colectiva de lo público”*

También puede entenderse esta de manera más simple como “*el conjunto de actividades que pueden desplegar los individuos y los grupos sociales con el objetivo de influir en su entorno cotidiano*” (Observatorio Distrital, 2010, p. 194)

**La Participación Política.** Ésta modalidad de participación, hace referencia a la pretensión que existe, de que los ciudadanos emprendan acciones con el fin de tener alguna clase de incidencia en la toma de decisiones del aparato estatal, en este sentido, los intereses ya no son particulares y concretos sino que son intereses de carácter político, la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, el plebiscito, la consulta popular etc., son canales que se crean con el fin de favorecer esta clase de participación. De ahí, que la participación política sea el medio creado por excelencia para la “conformación, ejercicio y control del poder político” (González y Velásquez, 2008, p. 13) o, “[son todas 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” (McClosky, 1975, p. 625. Citado en Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008, p. 11)

**La participación Social.** Es la participación que se da, a través de organizaciones sociales y que tienen como objetivo, la defensa de intereses también particulares.

**La Participación Comunitaria.** Es la intervención colectiva de los ciudadanos cuya meta fundamental es la solución a problemas de carácter común.

Por otra parte, Carlos Ariel Sánchez (1990), se refiere a una participación llamada **participación Administrativa**, y es la “*atribución de derechos específicos participativos a las personas, comunidades y a grupos organizados en el proceso*

*de la decisión administrativa, o en órganos con funciones, decisiones y actividades consideradas formalmente como administrativas” (Sánchez, 1990, p. 21)*

**Capital Social:** La definición para el presente trabajo, se tomó de la encuesta Bial de Culturas (1996-2010), encuesta que se condensó en la publicación *La cultura Política en Bogotá desde la Encuesta Bial de Culturas*<sup>iv</sup>, y se define de la siguiente manera, *“potencialidades asociativas y participativas de los bogotanos, capacidad de influir en las decisiones públicas, de manifestar las inquietudes, iniciativas, y reivindicaciones en los centros de poder, así como de asociarse con el fin de solucionar los problemas colectivos” (La Cultura Política desde la Encuesta Bial de Culturas, 2001, p.26)*

Finalmente, para el concepto de descentralización tenemos que, es *“un mecanismo administrativo que consiste en transferir del centro a la periferia funciones políticas, administrativas, y/o financieras para que sean ejercidas autónomamente por quien recibe tales atribuciones” (Cifuentes y Correa, 1994)*, y en ese sentido se puede entender por descentralización como un proceso que tiene una tendencia natural a fortalecer en el caso de Colombia a los entes territoriales para que éstos sean capaces de cumplir en el ámbito local con ciertas funciones asignadas, que en este caso serían; promoción del crecimiento económico, estimulación de la política de equidad, políticas y estrategias de desarrollo local, políticas y estrategias de modernización y democratización de la gestión pública; y en este último aspecto, entraría la participación ciudadana como aspecto fundamental de esa democratización y de esa modernización.

## **CAPITULO II**

### **1. DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA; TRAYECTO HISTORICO Y NORMATIVO**

#### **1.1 Trayecto a nivel nacional**

La emergencia de la preocupación por la cuestión de la participación, aparece en Colombia alrededor de la década de los años 80, bajo un contexto latinoamericano de consolidación de la democracia, productos de reformas que pretendían modernizar el Estado, en el cual era latente la democracia representativa. (Borja, 1995, p. 77).

Tales reformas y cambios a las instituciones estuvieron acompañados de la creación de canales, mecanismos y diversos espacios para que los ciudadanos pudieran empezar a intervenir en la gestión pública. Algunos cambios, se expresaron a través de cambios en la constitución, la descentralización que ya estaba hecho en marcha, dio en cierta medida, las directrices para que los procesos de consolidación de la participación fueran un hecho; dicho de otra forma, *“en Colombia, la participación aparece con fuerza a partir de la década del 80 del siglo pasado producto de un conjunto de reformas que se produjeron para democratizar y modernizar el Estado Colombiano. Un ingrediente importante de dichas reformas está cimentado en la creación de canales y espacios de intervención ciudadana en la gestión pública, especialmente en la gestión local”* (IDPAC, 2008, p. 21).

Lo anterior puede explicarse si se tiene en cuenta que *“el sistema político colombiano se ha caracterizado por la baja legitimidad y credibilidad de sus principales instituciones, la alta abstención electoral, la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones, la deficiente respuesta a las demandas sociales, la clientelización de las relaciones políticas, el alto índice de corrupción administrativa y la fuerte apatía general hacia la construcción de lo público. En este contexto ha surgido la necesidad de propiciar interacciones sociales y políticas que fortalezcan la confianza entre los ciudadanos, las Organizaciones No gubernamentales, los gobernantes, los miembros de las corporaciones públicas y los partidos políticos para que impacten positivamente la gobernabilidad en los distintos niveles territoriales del país”*. (Muñoz, Monteoliva y Restrepo, 2008, pp. 8). De ahí, que la sociedad y la ciudadanía demandan en su momento, la creación de prácticas que ayuden a subsanar en parte la crisis social y de participación.

La Constitución de 1886, en esencia centralista, atendía servicios fundamentales pero pensando en el orden público, en la administración de justicia y en la soberanía nacional, con esta constitución se empezó a regular la relación entre los departamentos y el Estado. Con la reforma de 1963, el Estado empieza a superar el hecho de que solo debe prestar seguridad y emerge un concepto, aunque algo primario de descentralización; la prestación de bienes y servicios pasa a un lugar privilegiado en la agenda nacional; en este sentido se empieza a regular la prestación de servicios. En ésta década, con la reforma municipal que hacía parte de la reforma descentralista, se crean normas que responden a esa demanda de mayores espacios de participación para los ciudadanos, las consultas populares las Juntas Administradoras Locales (JAL), la elección popular de alcaldes en municipios y en el distrito capital entre otras, hacen parte de la apuesta por la participación en Colombia.

Posteriormente, la Constitución de 1991 ratificó los cambios que se impulsaron desde la puesta en marcha en marcha de la descentralización, definiendo al país como un Estado Unitario pero descentralizado con autonomía de sus entidades

territoriales. Sin embargo, a nivel nacional, esa primera etapa marcó condiciones necesarias pero no suficientes en la obtención de buenos resultados en los municipios persistiendo figuras como el clientelismo, corrupción, predominio de intereses económicos privados favorecidos por acciones de los gobiernos locales.

De ahí, que la Constituyente del 1991 fuera el impulso final al proceso de descentralización y al mismo tiempo sienta las bases de un proceso tendiente al fortalecimiento de la participación ciudadana; con las reformas que se introdujeron entonces, se buscaba la eficiencia y el mejoramiento de la gestión pública; la nueva carta expresa que la participación ciudadana es principio y fin esencial del Estado Colombiano, al mismo tiempo que sea el punto de partida para el análisis del surgimiento de la preocupación por la participación en Colombia, bajo un contexto en el cual predominan procesos descentralistas con miras a normatizar la injerencia de la ciudadanía en dinámicas de gestión pública, la nueva constitución en su artículo 2 consagra como deber ( y por consiguiente la participación como un derecho) y fin esencial del Estado, “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación(...)*” y el Congreso abre una gran variedad de espacios de participación que estimulan la acción de la ciudadanía en los asuntos públicos, tanto en el nivel local como en el nacional.

Por otra parte, la Constitución tiene una tendencia a estimular a los ciudadanos a participar y a influenciar la toma de decisiones en sectores como la educación, la salud, los planes de desarrollo y los procesos de planeación en general entre otros; éste último, reglamentado bajo el artículo 340 de la Constitución en donde se ordena la creación de un Consejo Nacional de Planeación ( la cual también se extiende a departamentos, distritos y municipios) , tiene especial importancia en la medida en la que este consejo sirve de antesala en los procesos de discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Dado que la obligación es la creación de estos consejos de planeación, en 1994, el Congreso expide la ley 152 (Estatuto orgánico de planeación), el cual regula por un lado el funcionamiento y organización de los

Consejos de planeación y los contenidos, actores y procesos de la planeación por el otro.

Entre los artículos constitucionales que mencionan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos así como los mecanismos creados para tal efecto, tenemos: el artículo 40 parágrafo 2, artículo 103 que nombra los mecanismos de participación del pueblo como formas de participación democrática, a saber; el voto, el plebiscito el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La nueva organización territorial establecida en la Carta Política representa, en esencia, respecto del antiguo régimen, un doble cambio cuantitativo y cualitativo. Cuantitativamente, Colombia pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la Carta de 1886 -nacional, seccional (que agrupa a los departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipios y distritos), a seis niveles de gobierno que se prevén en el artículo 286 de la nueva Constitución - nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas y local (municipios y distritos)-. y cualitativamente el país hizo tránsito de un régimen relativamente descentralizado a un régimen significativamente autónomo. En los artículos 10. y 287 de la Carta se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal.

Entre 1990 y 2007 se crean alrededor de 30 leyes que reglamentan tales espacios; entre las más importantes encontramos la ley 136 de 1994, por la cual se moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios, y en donde en el Capítulo V Acuerdos, Artículo 77 De la participación ciudadana en el estudio de proyectos de acuerdo, menciona que toda persona natural o jurídica puede expresar sus opiniones mediante la presentación de observaciones a cualquier proyecto que esté en trámite; y la ley 850 de 2003 (Veedurías ciudadanas). Con posterioridad a la expedición de la Constitución se ha producido una abundante e importante legislación relativa a la descentralización tanto en el Congreso de la República como mediante los mecanismos excepcionales previstos en el artículo 20 transitorio de la Constitución, en virtud del cual se expidieron 62 decretos denominados de modernización del Estado

A continuación se mencionan una serie de normas expedidas a nivel nacional consideradas de relevancia para el estudio de la participación en Colombia. El Anexo 1 condensa en su totalidad la normatividad que se dio a nivel nacional.

### **1.1.1 Ley 134 de 1994; mecanismos de participación política**

Esta ley reglamenta los mecanismos de participación que fueron plasmados en el artículo 103 de la Carta Constitucional; se consagra, el voto, el plebiscito, el referendo, el referendo derogatorio, el referendo aprobatorio, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa, la revocatoria del mandato y el voto programático como mecanismos o las formas en la cuales los ciudadanos pueden participar democráticamente en ejercicio de sus derechos.

### **1.1.2 Mecanismos de participación ciudadana**

La Constitución de 1991, creó el espacio propicio, mediante la expedición de decretos y leyes, para la proliferación de los espacios en los cuales la ciudadanía pudiera trabajar. La participación en esta nueva carta constitucional se consolidó como elemento esencial en las dinámicas cotidianas de la vida y la gestión pública.

A partir de la entrada en vigencia de la Carta Constitucional de 1991, se crean e institucionalizan espacios de participación ciudadana reglamentados a través de normas nacionales, (Ver Anexo 1.) Entre los más importantes encontramos, el Consejo Nacional de desarrollo, los Consejos territoriales de Planeación, el Consejo consultivo de ordenamiento territorial, el Consejo Nacional de Cultura, los Comités de Participación Comunitaria en salud (COPACOS), el Consejo Nacional de seguridad social en salud, el Comité Nacional, regional o local de Prevención de desastres, las Juntas de vigilancia y las Veedurías sociales entre otros.

## **1.2 El caso de Bogotá**

Hasta la década de los 90, Bogotá no fue ajena a la situación en América Latina y por supuesto en Colombia; en la capital, persistían serios problemas de cobertura y calidad de los servicios públicos y sociales prestados a los habitantes; una imagen negativa de la ciudad entre sus propios ciudadanos, reflejaba un bajo sentido de pertenencia e identidad. La historia de la gestión pública en la ciudad y los esfuerzos para la promoción de la puesta en marcha de mecanismos, reformas e instituciones para la participación ciudadana, puede proponerse a partir de la descentralización, cuya primera etapa consistió en elegir popularmente los alcaldes, asignar responsabilidades concretas a los municipios y fortalecer sus finanzas.

*“La ciudad de Bogotá en concordancia con la normatividad nacional, empieza a fortalecer la infraestructura y las organizaciones dedicadas a la participación”* (González y Velásquez, 2008, p. 37), con la expedición del estatuto orgánico de Bogotá. Este estatuto inicia plenamente la descentralización administrativa, proceso que nace como la esperanza para hacer frente a la crisis de representatividad que se vivía en la ciudad.

El Estatuto orgánico de Bogotá, con el Decreto 1421, fue entonces el que le abrió las puertas a la descentralización, limitando la injerencia de los concejales en las entidades distritales, creando herramientas fiscales que potenciaron el recaudo de impuestos y el esquema de descentralización. El estatuto sobre todo, da vida a un proceso de descentralización en Bogotá basado en la división administrativa; se divide el distrito en 20 localidades<sup>v</sup> y se le asignan a éstas, funciones que van encaminadas al fortalecimiento de la participación ciudadana; en este sentido el proceso de descentralización administrativa va de la mano de los procesos tendientes a intensificar el uso de las diversas instancias de participación y brindar al distrito pautas y criterios para la creación y formación de otros tantos. De forma paralela al proceso de descentralización, surgieron nuevas prácticas en el ejercicio de la ciudadanía, al mismo tiempo que la ciudadanía empezó a aprender a vigilar

y a valorar la gestión por los resultados alcanzados. (González y Velásquez, 2008, pp. 12). El gobierno distrital emprende entonces una carrera de reformas estructurales e institucionales con el fin de corresponder a sus funciones, es decir el de promoción y fortalecimiento de la participación en el distrito y en las localidades. A partir de la expedición del decreto, se crean alrededor de 45 espacios de intervención ciudadana en Bogotá. (Ver Anexo 2)

### **1.2.1 Estatuto orgánico de Bogotá 1993; Decreto 1421**

Estatuto por el cual se intensificó el uso de las instancias de participación y se establecieron las directrices para la creación de espacios y la composición de los mismos, al mismo tiempo que dota al Distrito Capital de 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”.

Bajo este estatuto, la capital del país se organiza como Distrito capital y se le brinda autonomía para el cumplimiento de ciertos objetivos, el distrito se organiza en localidades y se establece que son autoridades de la ciudad, El Concejo Distrital, el Alcalde mayor, las Juntas Administradoras Locales (JAL), y los alcaldes menores. También se establece la Personería, la Contraloría y las Veedurías como organismos de control (artículo 5). Por otra parte, el artículo 6 señala que es tarea del Distrito promover y estimular la creación de organizaciones y asociaciones que den cuenta de las aspiraciones de representación en lo referente a la participación, al control y la concertación de la gestión llevada a cabo en la ciudad. En este sentido, se le atribuye al Concejo, la tarea de crear las normas que aseguran esta labor de creación y mantenimiento de espacios de participación ciudadana; el artículo 76, sostiene que los ciudadanos pueden presentar proyectos de acuerdo local así como las organizaciones comunitarias y sociales, lo que reafirma el compromiso de las autoridades por cumplir el mandato constitucional

de promoción de la participación ciudadana como elemento esencial de la modernización del Estado; el artículo 89, asigna a las localidades “*no menos del 10 por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito*” con el fin de dar sustento a los procesos de planeación participativa que cada localidad, y de esta forma contribuir al fortalecimiento del principal objetivo, a saber la participación ciudadana; en el artículo 95, titulado Participación ciudadana y comunitaria, se le ordena a las Juntas Administradoras Locales y a los alcaldes, promover y facilitar mecanismos a la ciudadanía con el propósito de fortalecer la participación y el control de la gestión por parte de los ciudadanos.

## **2. LAS ADMINISTRACIONES DISTRITALES DE MOCKUS, GARZÓN Y MORENO**

### **2.1 ANTANAS MOCKUS. BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO (2001-2003)**

El 1 de Junio de 2001, mediante el Decreto 440 de 2001, se adopta el Plan de desarrollo del alcalde mayor Antanas Mockus. En el artículo 4, se establece que tanto la descentralización como la ciudadanía y su participación serían los ejes orientadores de la gestión pública.

Este concepto da pie al objetivo de gestión pública admirable que consiste en elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales, y el compromiso establecido en el plan de desarrollo: un buen ciudadano ayuda a la mejor gestión pública; un buen servidor es por tanto todo un buen ciudadano. De ahí que el ciudadano es el eje de la gestión. Dicho compromiso se sostiene en 6 pilares básicos que son: los recursos públicos son sagrados, la continuidad, construcción de relaciones sanas de representación política, gestión compartida, corresponsabilidad y autorregulación y el aprendizaje de las acciones.

Las políticas generales del plan de desarrollo, se evidencian en el artículo 4, donde la ciudadanía y su participación serían el eje de la gestión mientras que la descentralización sería el eje orientador de la misma. En el artículo 10 del Capítulo 1, se plantea que la participación ciudadana es un proyecto prioritario y reza lo siguiente como una de las metas fundamentales del plan:

*“Acciones orientadas a garantizar que la ciudadanía tenga un conocimiento suficiente de las distintas opciones de participación en la gestión de los asuntos públicos y sus derechos políticos y ciudadanos”.*

En el capítulo 7, dedicado a la gestión pública admirable se tiene como política, *orientar la gestión de las instituciones, las organizaciones y la provisión de servicios a la creación de mayor valor para todas las personas, a facilitar su participación y a incentivar el cumplimiento voluntario de normas.* El programa planteó para el cumplimiento de esta política la adecuación de las diferentes estructuras, la coordinación y los recursos de la Administración distrital para que dando respuesta a las demandas propias de la descentralización, se respondiera de una manera más efectiva a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, se apostó por el fortalecimiento de las localidades y de los diferentes mecanismos disponibles para ese entonces, la meta, era aumentar el número de personas que percibían a las JAL y a las alcaldías locales como gestores eficientes y eficaces de desarrollo local.

## **2.2 LUIS EDUARDO GARZÓN. BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA. UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN (2004-2007)**

El 3 de junio de 2004, mediante el acuerdo 119, se adopta en el distrito el Plan de Desarrollo del alcalde mayor Luis Eduardo Garzón. En los fundamentos del plan (artículo 1), se consagra que la gestión pública debe actuar de manera participativa, y que tanto los ciudadanos como las ciudadanas deben tener responsabilidad en la superación de la pobreza. La participación se encuentra entre los principios fundamentales que rige la aplicación de este plan de desarrollo; la importancia que esta administración le dio a la participación se evidencia desde la campaña cuyo slogan fue participación con decisión, para luego convertirse en el Plan de Desarrollo del distrito, en un principio rector y en un derecho ciudadano; en este sentido tenemos que la administración Garzón se compromete *“a involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social”*

En este plan de Desarrollo, se proponen como “Programa/Meta”, el diseño e implementación de, en primer lugar, una Política pública de participación ciudadana, un sistema distrital de participación ciudadana y un sistema distrital de planeación participativa; para el logro de estas propuestas, el gobierno distrital realiza la reforma administrativa de 2006.

### **2.2.1 Reforma administrativa de 2006**

Con esta reforma se asume la participación como un derecho y como un elemento fundamental del desempeño de la gestión pública; la Secretaria de Gobierno por su parte, asume la responsabilidad de crear, generar y fortalecer espacios en los que la ciudadanía pueda ejercer tal derecho. Se crea entonces bajo esta reforma Instituto Distrital para la participación y la Acción Comunal (IDPAC)<sup>vi</sup>, el cual reemplaza al Departamento Administrativo de Acción Comunal; y también hace que la participación sea un elemento transversal a todo el Plan de Desarrollo, es decir

que en todos los sectores del distrito el elemento participativo sea tenido en cuenta.

### **2.2.2 Política Pública de participación**

La primera propuesta de política pública surgió en la administración Garzón durante el periodo 2004-2007, bajo el título “Construcción de una ciudadanía activa”, sin embargo esta medida no fue adoptada por el Consejo de gobierno ni por las demás autoridades distritales dado que no contó con soporte jurídico alguno, es decir, no alcanzó a ser norma, ni se convirtió en guía de acción para las diversas entidades distritales. El propósito de esta primera iniciativa fue “incentivar la intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos promover y potenciar la incidencia ciudadana y sus organizaciones en la formulación, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas” (González y Velásquez, 2008, p. 53)

En esta primera propuesta de política pública, la participación se concebía como un derecho de la ciudadanía, y el ejercicio de ese derecho pretendía hacerse mediante la interrelación de esa ciudadanía con el Estado y la administración; en este sentido, la ciudadanía se consolida como el elemento legitimador de las autoridades, dado que es ésta (la ciudadanía) la que finalmente debe ejercer el control de las actividades de las autoridades distritales.

La política identifica 6 objetivos centrales a cumplir; a saber; la promoción de una política democrática, transparente, eficiente y eficaz en los asuntos tanto locales como distritales; facilitar el encuentro entre el Estado y la ciudadanía con el fin de que ésta última pueda incidir en la toma de decisiones en los asuntos que le afectan al grueso de la población, al mismo tiempo que se emprenden procesos de seguimiento y evaluación de las diversas políticas públicas que se implementan en la ciudad; fomentar que la ciudadanía se vincule de manera activa a las

instancias de participación que se dan desde la administración; estimular nuevos liderazgos que a su vez fomenten el bienestar de la comunidad; emprender procesos de adecuación y reestructuración de las instituciones del distrito que den cuenta de las demandas y necesidades crecientes de la ciudadanía y finalmente la capacitación de los ciudadanos para que hagan uso eficiente de los escenarios y herramientas que se crean en el distrito para el buen desempeño de la participación ciudadana, o la conformación de un “ágora publica con ciudadanos virtuosos e ilustrados” (Uribe, 2001, pg)

Se identifican cuatro estrategias marco, en primer lugar el fortalecimiento de los actores sociales, en segundo lugar, el fortalecimiento institucional para la participación, en tercer lugar la articulación de las iniciativas gubernamentales y ciudadanas y finalmente la información y comunicación para la participación. En esta medida, se crean dos instrumentos con los cuales se pretende facilitar la materialización de las estrategias; a saber, El sistema Distrital de la Participación y la Reforma del Marco Legal de la participación. Esta reforma implica a su vez, la reforma del Estatuto orgánico de Bogotá, una reforma a los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000 sobre planeación participativa y finalmente la expedición de un estatuto Distrital de participación que reglamente los espacios institucionales de participación existentes en el distrito.

### **2.2.3 Sistema Distrital de Participación Ciudadana; Decreto 448 de 2007**

Se crea en septiembre de 2004, como producto de la propuesta del Plan de Desarrollo de la administración Garzón, con el Decreto 448, mediante el cual se reconoce la participación ciudadana como un derecho constitucional y legal y se reconoce que éste derecho se aplica en la formulación y evaluación de las políticas públicas; en este sentido el Decreto 448 que da origen al sistema distrital de Planeación reconoce que la injerencia de la ciudadanía en las decisiones o asuntos públicos es un elemento importante en el proceso de reestructuración que

se hace en el distrito a partir de la década de los años 90. El objetivo más general, hace referencia al fomento del conocimiento y apropiación de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y comunitaria. El sistema es el mecanismo encargado de la articulación entre la administración distrital y las diversas instancias de participación, las organizaciones y las redes comunitarias o la ciudadanía en general; tal articulación se hace con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas del distrito (artículo 2).

#### **2.2.4 Estatuto de Planeación del Distrito**

Entre las diversas iniciativas que surgieron en la administración de Luis Eduardo Garzón, con miras al fortalecimiento de la incidencia ciudadana en los asuntos públicos, la formulación de un proyecto de estatuto de planeación del distrito, adquiere relevancia en la medida en la que es éste proyecto, el que empieza la tarea de articular las dinámicas del nivel distrital con las dinámicas que se dan en el nivel local.

#### **2.2.5 Acuerdo Distrital 257 de 2006**

*“Convoca a la administración distrital a promover la participación ciudadana en cada una de las etapas de la gestión pública, a fortalecer los espacios de interlocución e impulsar procesos de concertación entre los intereses ciudadanos y las iniciativas distritales y las iniciativas distritales. Asimismo asigna al sector Gobierno, Seguridad y Convivencia la misión de velar por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los/as ciudadanos/as y las organizaciones sociales”.*  
(Acuerdo 503 de 2011, p.1)

#### **2.2.6 Decreto Distrital 539 de 2006**

Bajo el marco del Sistema Distrital de planeación, este decreto asigna a la Secretaría Distrital de Gobierno, la misión de liderar, orientar y coordinar la

formulación de políticas encaminadas a garantizar la participación de los habitantes en las decisiones que les afecten y en control social a la gestión pública.(Acuerdo 503 de 2011)

### **2.3 SAMUEL MORENO ROJAS. BOGOTÁ POSITIVA (2008-2011)**

El 9 de Junio de 2008, mediante el Acuerdo 308 de ese mismo año, se adopta el plan de desarrollo del alcalde Samuel Moreno Rojas para el periodo 2008-2012. En este plan se establece como uno de los objetivos generales, la construcción de una ciudad en donde cada uno de sus habitantes este en un proceso constante de participación, en donde la ciudadanía se involucre cada vez más en la construcción de los asuntos públicos; la meta es lograr una Bogotá en donde la gestión pública sea al mismo tiempo eficaz y transparente, una gestión abierta a la vigilancia de la ciudadanía.

Dentro de los principios que rigen la política pública, encontramos la participación y en este sentido, “la administración distrital en todos sus niveles reconoce el valor de la intervención ciudadana en los asuntos públicos, la diversidad de los intereses y su aporte a la construcción de un proyecto de ciudad, y promoverá el ejercicio de la participación a través de los canales existentes y de los que el gobierno y la propia ciudadanía considere necesarios. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito”

Dentro del Plan de desarrollo, se encuentran la participación y la descentralización (Capitulo 4 y 5 del Plan de desarrollo Bogotá Positiva), como objetivos centrales, donde el propósito general es involucrar a la población en el proceso de toma de decisiones y fortalecer el control social a la gestión pública entre otros. El capítulo 4 dedicado a la participación, hace en primer lugar una descripción del objetivo que se pretende con esta variable en la ciudad (artículo 16), y es construir una sociedad en donde se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres y al

mismo tiempo haya procesos constantes de participación e injerencia de los asuntos de interés públicos, así como en las decisiones de política pública por parte de sus habitantes sin importar su categorización; en este sentido el plan incluye a niños, niñas, población LGBT, adolescentes, grupos étnicos, desplazados o personas en condición de incapacidad. En esta descripción también se privilegia la promoción y utilización de canales de representación y organizaciones como elementos importantes de la participación.

El artículo 17 enumera los propósitos de la participación y se menciona la necesidad de involucrar a la población en los procesos de gestión pública y en la toma de decisiones, esto es; contribuir a la democratización de la gestión pública como meta principal del fortalecimiento de la participación ciudadana; la necesidad de garantizar que los recursos y el presupuesto destinados al Plan de Desarrollo, se utilicen de acuerdo a lo expresado por la ciudadanía es decir, de acuerdo al resultado de la participación ciudadana; el fortalecimiento del capital social; la promoción de mecanismos que potencialicen el desempeño de la ciudadanía frente a las organizaciones sociales, al mismo tiempo que la ciudadanía se está capacitando y, finalmente la promoción y fortalecimiento del control social y el seguimiento de la ciudad a la gestión pública tanto en el nivel local como en el distrital.

Las estrategias que se pretenden utilizar, se resumen en cuatro puntos (artículo 18); el fortalecimiento de los espacios y mecanismos de participación, la implementación de sistemas y mecanismos que hagan un seguimiento al desempeño de la participación ciudadana, la promoción de la democratización de la información así como incentivar la deliberación colectiva y finalmente hacer esfuerzos en donde las iniciativas públicas, converjan con las propuestas y necesidades de la ciudadanía; el artículo 19 describe 3 instancias, entre programas y organizaciones creadas con el fin de dar soporte tanto a las estrategias como a los propósitos del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva en

cuanto a la participación, estos son a saber; Programa Ahora decidimos juntos, una variedad de organizaciones y redes sociales y Programa Control social al alcance de todas y todos. En este plan de Desarrollo, la participación ciudadana es concebida como un derecho que los ciudadanos están en capacidad de exigir a las autoridades.

### **2.3.1 Lineamientos de la política pública de participación para el distrito capital**

Constituyen la guía de la política distrital que está encaminada al fortalecimiento de la cultura democrática y la participación ciudadana en las decisiones de política pública, se consagra como meta la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones por medio de la gestión pública y la inclusión de ciudadanos excluidos en los procesos de toma de decisión pública. En este sentido, los lineamientos definen la política distrital de participación ciudadana como *“El ejercicio del derecho político que, mediante procesos sociales, posibilita la intervención autónoma de los ciudadanos y ciudadanas, en todas las etapas del ciclo vital y en su diversidad étnica, sexual y cultural, como de sus organizaciones, para reconocerse como sujetos de derechos, con plena posibilidad de exigir y contribuir a la garantía, protección y restitución de los mismos, de la equidad con justicia social y por lo tanto de carácter deliberante e incidente en la construcción de lo público”*. (IDPAC, 2010)

## **CAPITULO III**

## 1. RESULTADOS

Este capítulo está dedicado finalmente a hacer un balance de los logros obtenidos en las tres administraciones en materia de participación ciudadana, así como un breve análisis de las encuestas y estudios realizados para el tema de la participación ciudadana en el distrito en las administraciones objeto de estudio del presente trabajo. En primera instancia, tenemos las encuestas del observatorio distrital de las culturas; Encuestas e informes realizados por el programa Bogotá Cómo Vamos<sup>vii</sup>,

### 1.1 Decreto 503, Noviembre de 2011. Política Pública de Participación

La alcaldesa designada de Bogotá, Clara Eugenia López Obregón, en conjunto con la Comisión Intersectorial de participación ICP, entrega para el año 2011, la consolidación del proyecto de la política pública de participación para el distrito, mediante el decreto 503 de 2011. (Ver Anexo 7)

*“El primer gran reto de la política pública de participación contemplado en el decreto 503, es impulsar la participación de las comunidades en los Encuentros Ciudadanos de 2012, la naturaleza incidente de la participación, consignado en esta política, se debe materializar en la formulación del plan de desarrollo distrital y los 20 planes locales, entendiendo que estos escenarios son un punto de convergencia de la múltiples agendas sociales, surgidas desde los territorios, a través de la movilización por los derechos, recogiendo como línea de base la noción de una ciudad garantista y democrática”. (Cuartas<sup>viii</sup>, 2011).*

El objetivo general de la Política Pública de participación Incidente, está encaminada a fortalecer un proceso que como se vio a lo largo del presente documento, tiene una tendencia clara a la construcción de lo público de una manera democrática, al mismo tiempo que se incurre en la creación de mecanismos, instituciones e instancias que lo permitan y en la medida en la que “se garantiza el derecho a la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, decisión, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo, y Plan de Ordenamiento Territorial” (Decreto 503 de 2011)

Entre los objetivos específicos encontramos la articulación y fortalecimiento de las instancias y mecanismos de participación; el fortalecimiento de la cultura democrática, de las organizaciones y redes sociales, y la promoción de una ciudadanía participativa y que incida en las decisiones públicas del distrito.

## **1.2 Encuesta Bienal de las Culturas<sup>ix</sup>**

*“La Encuesta Bienal de Culturas nació como una encuesta de “cultura urbana”. A través de ella se quiso averiguar el impacto de las políticas de cultura ciudadana en el área urbana de Bogotá durante la segunda administración de Antanas Mockus. La aplicación realizada en el 2001 tiene ese claro enfoque, las preguntas de Cultura Política eran subsidiarias a la cultura ciudadana mockusiana y armónicas con el contexto político de ese entonces. A partir de la encuesta 2003 el tema de la cultura política empieza a cobrar una relativa independencia hasta enlazarse cada vez más con la cultura democrática, es decir, con las actitudes, valoraciones, hábitos, percepciones y prácticas de los ciudadanos de Bogotá, dentro de un régimen de democracia representativa y en el contexto constitucional del estado social de derecho”*

La encuesta bienal de culturas de los años, 2001, 2003, 2005 y 2009, como se mencionó anteriormente son encuestas que se compilan en *La Cultura Política desde la Encuesta bienal de culturas*, y ésta, trabaja bajo dos ejes claros de percepción de la cultura política para los años 2001, 2003, y 2005; a saber, la cultura ciudadana y la Constitución de 1991. Ya para el año 2007 y 2009, se hizo necesaria la ampliación de la concepción mockusiana de cultura ciudadana.<sup>x</sup>

Para efectos del presente capítulo, se hará referencia a tres puntos por los cuales la Encuesta Bienal de culturas indaga; a saber, el capital social, la cultura democrática, y la cultura política.

Respecto al capital social, la encuesta arroja que en la ciudad, es mayor el número de personas que contribuyen a éste de manera ocasional o de personas que nunca ejerce ninguna actividad política o social que aquellas que lo hacen de manera activa y permanente. Se realizaron 4 preguntas en la encuesta (ver anexo 3).

En este sentido, se tiene que *“mientras el 62% de los encuestados no ha realizado un trámite en la alcaldía de su localidad, no ha votado para la elección de ediles o no pertenece a ninguna organización política, social o cívica, el 24% si ha hecho una, el 10% dos y el 4% tres de alguna de las opciones anteriores”*. (La cultura Política en Bogotá, desde la encuesta bienal de la cultura, 2001, p. 42)

*“(…) Los mayores porcentajes de participación se hallan concentrados en los movimientos cristianos, los partidos políticos, las juntas de acción comunal, las juntas de vecinos, y los comités escolares. Las organizaciones con un porcentaje de participación nulo (cero), son las madres comunitarias, los viviendistas, las ONG, las minorías étnicas y los organismos de veeduría ciudadana. Lo anterior demuestra que la política y la religión siguen siendo las causas movilizadoras de los pocos niveles de participación ciudadana que se dan en Bogotá. En un segundo orden, se encuentran las causas sociales que exigen un mayor nivel de conciencia y razonamiento político: la preocupación por el barrio, la localidad, la comunidad. Es preocupante que en campos como la veeduría ciudadana y la vigilancia social a la gestión pública y al funcionamiento del sistema político en general, del cual deben estar encargada principalmente las ONG, las veedurías ciudadanas y los grupos de minorías, haya un porcentaje de participación del 10%”. (La cultura Política en Bogotá, desde la encuesta bienal de la cultura, 2001, p. 43) (Ver Anexo 4)*

### **1.2.1 Encuesta de Cultura ciudadana del 2001.**

Esta encuesta es la primera aplicación del sistema de medición del observatorio e indaga entre otras cosas por la cultura democrática en la ciudad. Los resultados establecen que la democracia en la ciudad es vista por lo general como el

gobierno de la mayoría en beneficio de la mayoría, sin embargo, a pesar de esta apreciación, se evidencia que la cultura ciudadana en la ciudad es muy débil, en parte porque las prácticas clientelistas son vistas como la única manera efectiva de hacer política y en parte y derivado de lo anterior, prevalece la desconfianza en las instituciones y en los procedimientos democráticos. Esta desconfianza se deriva también de la creencia general que existe de que la gente que participa en los asuntos públicos por lo general nunca gana nada, a menos de que esta participación sea apalancada por algún personaje influyente. A este respecto, la encuesta dice lo siguiente, *“De estos prejuicios se salvan en parte las Juntas de Acción Comunal y los Encuentros ciudadanos, pues, además de ser las instancias más conocidas, son consideradas por la mayoría los principales canales para influir en las políticas de la ciudad”*

La crisis o bien la debilidad de la participación ciudadana en las organizaciones de tipo social o político, se evidencia cuando nos encontramos que son las organizaciones tipo religioso, las únicas que cuentan con la pertenencia de más de la mitad de los ciudadanos del distrito, (59.2%), las organizaciones que les siguen de forma desalentadora, son los clubes deportivos, las asociaciones educativas, las Juntas de Acción Comunal (9.5%) y los comités de seguridad y vigilancia, y es aún más desalentador cuando se muestra que la proporción de ciudadanos que pertenecen a las organizaciones anteriores no supera el 14%.

Este panorama empeora, cuando se encuentra que cerca del 90% de la ciudadanía está de acuerdo en que la gente se queja mucho de los problemas de la ciudad, pero es muy bajo el porcentaje que hace algo al respecto participando de la solución. Y precisamente, esta ausencia de participación en la solución de los problemas, puede deberse en parte a que, según la encuesta, el 52.4% de los ciudadanos creen que definitivamente no hay forma de influir en las decisiones de la administración y no menos pesimista, el 45.6% manifiesta que la única posibilidad de influir en las políticas distritales es siendo amigo de un concejal.

Al parecer, son las Juntas de Acción Comunal y los Encuentros ciudadanos los que poseen mayor legitimidad al hablar de Participación Ciudadana en el distrito; entre el 62 y 64% de los habitantes de la ciudad dice estar de acuerdo con esta afirmación. Los Encuentros Ciudadanos son el mecanismo de participación que más conoce la ciudad, aunque de nuevo, hay que hacer la aclaración de que esta proporción es relativamente baja; de esta manera, del 32.4% de ciudadanos que conoce el mecanismo, tan sólo el 11.4% afirma haber participado en éstos. En este sentido, los niveles de conocimiento y de participación en los mecanismos de participación que existen en la capital descienden progresivamente para el año 2001, (Ver Anexo 5).

*“Así pues, en materia de capital social y cultura política todo indica que, Bogotá está aún lejos de tener una sociedad civil organizada y una democracia sólida y moderna.*

*Pero Bogotá no solo padece una fuerte atomización social, pese a los avances constitucionales y legales en los que respecta a la participación ciudadana y a que la tercera parte de las personas mayores de edad conoce al menos uno de los mecanismos de participación existentes en la ciudad, su utilización efectiva es relativamente baja. Curiosamente y quizá por haber sido una experiencia bastante reciente, los Encuentros ciudadanos, son el mecanismo de participación más conocido y el segundo más utilizado por los bogotanos, después de los gobiernos escolares” (La Cultura Política en Bogotá desde la encuesta Bienal de las culturas, 2010, p.74)*

### **1.2.2 Encuesta del Observatorio de Cultura Urbana 2003**

Para el año 2003, tenemos que en la ciudad de Bogotá, el conocimiento de la ciudadanía de los espacios o mecanismos de participación no supera el 25%; el mecanismo más conocido (aunque no está dentro los espacios de participación ciudadana sino dentro de los mecanismos de participación política), es la revocatoria del mandato, mientras que los dos espacios que poseen más participación efectiva, son, nuevamente los Encuentros Ciudadanos con un 4.9% y

los gobiernos escolares con 5.7%. Los espacios restantes no superan en muchos casos ni el 2%.

Para el año 2003, entre el 75% y 85% de los habitantes de la ciudad dice no conocer algún espacio de participación; esta cifra aumenta para el año 2005, donde, entre el 86% y 92% afirma no conocer ningún espacio o mecanismo en la ciudad.

Las organizaciones de tipo religioso para este año contaron con un aumento respecto al 2001; en este sentido, el 62% de la población afirma pertenecer de manera ya sea activa o pasiva a una de éstas. Nuevamente, las organizaciones que más cuentan con un porcentaje de participación, son los clubes deportivos, sociales o de recreación con casi el 10% y finalmente las Juntas de Acción Comunal con el 2%.

Las razones más comunes por las cuales la gente no participa son, porque, no conoce ningún mecanismo o ninguna organización que le interese, porque creen que no su participación no servirá de nada, o porque no tienen tiempo para hacerlo, (Ver Anexo 6). En todo caso, se evidencia nuevamente una falta de credibilidad y legitimidad de las organizaciones y los mecanismos de participación en la ciudad, y la creencia recurrente de que no es posible influir en las decisiones del gobierno.

### **1.2.3 Encuesta de Cultura Ciudad de Bogotá, 2005**

Para el año 2005, los habitantes de Bogotá (67% de los ciudadanos), considera que independientemente de que la ejerzan o no, la participación es un medio importante y significativo para la solución de los problemas de la ciudad; en este sentido, es bajo el porcentaje de habitantes que piensa que del ejercicio de la participación no se obtiene nada.

Sin embargo, para este mismo año, prevalece la desconfianza en las instituciones políticas del distrito (, y en este sentido tenemos que entre 26% y el 39% de los habitantes tienen poca o ninguna confianza en el gobierno distrital, mientras que entre el 4% y el 26% de los habitantes del distrito tienen mucha o algo de confianza respectivamente.

Para el caso del concejo de Bogotá, tenemos las siguientes cifras: entre 3.24% y el 22.76% de los habitantes, tienen mucha o alguna confianza en la institución, mientras que entre el 40% y el 24% tienen poca o ninguna confianza en la misma; siendo el Concejo la Institución del distrito como mayor porcentaje de desconfianza por parte de los ciudadanos del distrito tanto en el 2003 como en el 2005; siendo ésta, la tasa más alta de desconfianza entre las instituciones públicas del distrito.

En el caso de las alcaldías locales, tenemos lo siguiente: entre el 4.69% y el 28.3 de los habitantes tienen mucha o algo de confianza en las instituciones respectivamente; y entre el 38.94% y el 19.73% de los habitantes tienen poca o ninguna confianza en las alcaldías.

#### **1.2.4 Encuesta Bienal de Culturas 2007**

Para el año 2007, la constante es nuevamente la desconfianza en las instituciones distritales y el desconocimiento y aún más la falta de interés en participar en los espacios de participación articulados en el distrito; casi el 50% de los encuestados para este año, confiesa nunca hablar con sus amigos o familiares acerca de política, casi el 43% considera que hablan de ella “algunas veces”, y cerca del 7% dice conversar “casi siempre” de política.

Para la pregunta *¿Qué es lo primero que se le viene a la cabeza cuando escucha la palabra política?*, no es una sorpresa que más del 54% de los encuestados haya respondido con valoraciones negativas de ésta, como por ejemplo corrupción y engaño.

Bogotá no es ajena a la situación que se vive a nivel nacional en materia de crisis de representación y participación, de esta forma, el año 2007 está marcado por un aumento en el desinterés de los ciudadanos en política (63.2% de los habitantes de Bogotá afirma no estar interesado en temas ni de política ni de participación) y participación en espacios del distrito y una disminución de la utilización de los mismos.

#### **1.2.5 Encuesta Bienal de Culturas 2009**

Para el año 2009, sumado a los resultados anteriores que pueden ser catalogados como constantes, excepto por alguna variación de las cifras, tan sólo el 2.8 de los habitantes del distrito afirma pertenecer a algún tipo de agrupación política, lo cual demuestra que respecto a años anteriores, la tasa de pertenencia a alguna organización política ha bajado; la pertenencia o bien, el éxito de las organizaciones religiosas y algunas de tipo social se mantiene. Éstos resultados llevan a plantear de nuevo una preocupación por la limitación de la injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y de participación en los diversos mecanismos y espacios creados en el distrito para tal fin; el crecimiento de la brecha entre los políticos y la ciudadanía, dado que no hay procesos satisfactorios de rendición de cuentas; y el aumento del descontento por parte de los ciudadanos.

#### **1.2.6 Encuesta Bienal de Culturas 2011**

Nuevamente para el año 2011, son las organizaciones de tipo religioso, las que cuentan con un mayor porcentaje de adhesión por parte de los habitantes de

Bogotá, aunque no por ello el porcentaje pueda ser considerado alto (el 19.15% pertenece a alguna iglesia u organización religiosa). La tendencia se mantiene al observar que nuevamente los clubes deportivos les siguen a las organizaciones religiosas con un bajo 9.76%; el resto de las organizaciones no superan en ningún caso el 5%.

### **1.3 Informes y encuestas del Programa Bogotá Cómo Vamos y la Fundación Nacional Foro Por Colombia.**

Se analizaron, en primer lugar, tres informes de evaluación de la calidad de vida en Bogotá del Programa Bogotá Cómo Vamos, para los siguientes años; 2004-2007, 2009 y 2010 y en segundo lugar las encuestas de percepción de los siguientes años; 2001, 2003, 2007, 2006, 2009, 2011.

Para la gestión del ex alcalde Mockus, el programa contó con las encuestas del 2001 y del 2003. Durante la administración, las cifras muestran que el 72% de los habitantes de la ciudad, conocían espacios de participación como las Juntas de Acción Comunal, sin embargo, respecto año 2000, esta cifra tuvo una disminución del 5%, lo que puede llevar a pensar, mirando las encuestas posteriores tanto de Bogotá Cómo Vamos como del Observatorio Distrital de Culturas, que a partir de ese año ha habido una disminución del conocimiento de los habitantes de la ciudad de los espacios de participación, no sólo de las Juntas de Acción Comunal, sino del consolidado de espacios que ofrece el distrito, puesto que espacios como las alcaldías locales y las Juntas de Acción local sufrieron de éste mismo fenómeno en los mismos años.

Las encuestas indagaron especialmente por la imagen que tenían los ciudadanos de las Juntas de Acción Local, Las Juntas de Acción Comunal y las alcaldías locales; en los tres casos, la imagen desfavorable que tenían los ciudadanos superaba la imagen favorable (entre el 28% y 37% contra un 23% y 35%). De igual

forma en los tres casos, la imagen desfavorable aumento en el año 2001, respecto al año 2000.

Se indagó por la confianza de los ciudadanos en esos mismos espacios; en una escala de de 1 a 5, en donde 1 representaba “confío nada” y 5 “confío mucho”, los tres espacios, para el año 2001 no superaron en ningún caso el 2.7, mientras que para la administración de Peñalosa los tres espacios tuvieron un porcentaje superior a 3, lo que corrobora en cierta medida que por lo menos en ese año, hubo una disminución tanto del conocimiento como de la confianza de al menos esos espacios.

Respecto a la participación, la encuesta muestra que cerca del 90% de la ciudadanía no estaba enterada de la convocatoria que hicieron las localidades y la alcaldía mayor para participar en la elaboración de los planes de desarrollo en las localidades del distrito y cerca del 85% no participó en los encuentros ciudadanos. Las razones que los ciudadanos dan para no haber participado, son similares a las de las encuestas del observatorio distrital; en primer lugar, está el hecho de que la gente no tiene tiempo, seguido también de la percepción de que los encuentros y en general los espacios son manipulados, y eso genera por consiguiente desconfianza y falta de interés.

Para la administración de Luis Eduardo Garzón, el Programa Bogotá Cómo Vamos emite un Informe en el cual se hace un análisis de la evolución de la calidad de vida en Bogotá durante ese periodo (2004-2007) y adicionalmente cuenta con dos encuestas de percepción ciudadana, las del año 2006 y 2007.

Las encuestas del Programa Bogotá Cómo Vamos revelan nuevamente que la pertenencia a algún grupo u organización comunitaria, no supera el 8% en ninguno de los años. Según esta encuesta, los principales motivos que la gente tiene para no participar en alguno es falta de tiempo con alrededor del 50%, seguido de falta

de información de la existencia de los espacios u organizaciones acompañado de un conocimiento escaso por no decir nulo de cómo funcionan tales espacios o mecanismos; cerca del 37% de los habitantes, creen que estos espacios o no sirven o son pocos efectivos; esto confirma que la debilidad en la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en las organizaciones destinadas al fortalecimiento de la participación ciudadana es un tema o un reto que las próximas administraciones deben tomar.

Cerca del 15% de los encuestados afirma nunca haber participado en algún espacio del distrito porque dicen (creen) que no existe ninguna organización social, espacio o mecanismo de participación o porque dicen (creen) que los existentes no son suficientes. Lo anterior demuestra que hay un desconocimiento de los mecanismos de participación en la ciudad, que pone en alerta a la administración, si se tiene en cuenta que en Bogotá existen al menos 45 espacios de participación ciudadana.

Para la administración de Samuel Moreno, Bogotá Cómo Vamos realiza encuestas para el año 2009 y el año 2011 y dos informes de la evaluación de la calidad de vida en la ciudad para el 2009 y el 2010. Para esta administración se muestran nuevamente el bajo porcentaje de participación y pertenencia a organizaciones comunitarias que existe en la ciudad; en este periodo, cerca del 92% de la población de la ciudad afirma no pertenecer a ninguna clase de organización (a finales del año 2011, esta cifra llegó al 96%), la razón que dicen tener para no pertenecer y para no participar es recurrente en todas las administraciones y es la falta de tiempo, el 50% de los encuestados dice no tener el tiempo suficiente para incluir en sus agendas personales actividades de este tipo. A esta razón, le siguen igual que en las otras administraciones, falta de confianza, falta de credibilidad, la creencia general de que estos espacios son utilizados para el beneficio personal de unos pocos y sobre todo falta de información acerca de cómo participar; los ciudadanos que habitan en el distrito no poseen información suficiente y no existe

una apropiación efectiva de los espacios que ofrece la ciudad. Menos del 40% de los habitantes tienen una apreciación positiva de la participación en la ciudad para éste periodo, este porcentaje de la población considera que la participación ha servido para reducir el clientelismo, la politiquería, la corrupción, que ha ayudado a resolver problemas de la gente y que ha aumentado el interés de la población, que ha fortalecido a las organizaciones y que ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales

Finalmente, la percepción que tuvieron los ciudadanos de la gestión de Samuel Moreno, ilustra un poco la coyuntura que vivió la ciudad bajo su mandato y que terminó finalmente en su destitución; el 20% de los ciudadanos considera que el alcalde se preocupó por promover la participación ciudadana en la ciudad; el 19% cree este alcalde hizo más por la participación en la ciudad que los alcaldes anteriores; el 50% cree que los espacios de participación en la ciudad durante este periodo fueron controlados y manipulados por la politiquería y la corrupción;

Las evaluaciones a los planes de Desarrollo que hace el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y las publicaciones que hace la Fundación Nacional Foro por Colombia coinciden en que existe en la capital una falta de preparación para la participación de la comunidad y la existencia por otra parte de falencias de las alcaldías locales en materia de fortalecimiento y promoción de participación ciudadana. De igual forma, como se mencionó anteriormente las publicaciones de la Fundación Foro, muestran que existe un *“posible desfase entre oferta estatal de participación (basada en incidencia ciudadana) y demanda ciudadana (...) [así como] una brecha entre líderes comunitarios y ciudadanía”*. Por otra parte, la desconfianza y la falta de legitimidad sigue latente en la ciudad y mucho más si se tiene en cuenta que es recurrente la creencia de que los espacios de participación existentes en la ciudad, terminan siendo cooptados por unos pocos líderes que actúan en beneficio propio, de esta forma, no se genera en el grueso de los habitantes iniciativas o incentivos para que participen en éstos.

## **CONCLUSIONES**

En Bogotá, la participación ha surgido como elemento central en las administraciones de Mockus, Garzón y Moreno; se han logrado avances considerables en lo referente a la adecuación estructural e institucional para el óptimo desempeño de la participación, así como los ajustes en las propuestas de políticas públicas que tienen como fin, promover la participación en la ciudad, sin embargo y a pesar de los avances en materia institucional existe una deficiencia en la generación de políticas o mecanismos destinados a que los ciudadanos se apropien de manera efectiva de los canales ya establecidos en la ciudad.

En los tres planes de desarrollo, se plantea la preocupación de las autoridades por fomentar la participación de las y los ciudadanos en los asuntos públicos; el compromiso de las tres administraciones en materia de participación, tiene que ver con el fortalecimiento y con el mejoramiento de la calidad de las intervenciones ciudadanas en la gestión pública. Los esfuerzos para la consolidación y fortalecimiento de la democracia, no han parado ahí; se han gestado nuevas experiencias de participación, en donde la ciudadanía tiene un espectro más amplio de actuación, en donde la sociedad posee espacios de discusión de las políticas públicas, pero sigue habiendo deficiencias en la implementación o creación de estrategias que fomenten no sólo el fortalecimiento sino el conocimiento de los múltiples espacios por parte de los habitantes.

Esas mismas administraciones, evidencian en primer lugar como ya lo había mencionado el entonces coordinador del programa Bogotá Cómo Vamos Carlos Córdoba, *“una falta de innovación en la puesta en marcha de políticas eficaces tendientes a la consolidación de espacios de participación ciudadana”*. A pesar de que la creación de los espacios pensados para la participación ha ido en aumento, encontramos que éstos no son utilizados por los ciudadanos, en este sentido se llega a la conclusión de que la participación en la ciudad de Bogotá es en esencia una participación pasiva y no activa como se pretendía desde la administración con la implementación de las estrategias ya mencionadas. Por otra parte, a pesar

de la creación y fortalecimiento de las instituciones y de los mecanismos de participación, parece evidente que no sólo es necesario que se creen sino que es fundamental la existencia de políticas que incentiven el uso de éstas mismas; la baja credibilidad de las instituciones conlleva en cierta medida a que los ciudadanos no estén interesados en hacer parte de los procesos de toma de decisiones públicas en el distrito.

El reto de las administraciones, esta entonces, no solamente en la creación de espacios y mecanismos de participación, sino que por el contrario en la generación de interés por los asuntos políticos, el aumento de la confianza en las instituciones y su labor como puente de construcción de consensos y resolución de problemas y por consiguiente en el aumento de la participación ciudadana.

La conciencia de que la participación es buena para la democracia ha ido en aumento entre los habitantes de la capital, sin embargo, esto no se ha visto reflejado necesariamente en un aumento efectivo y activo de la participación de los habitantes del distrito en los diferentes espacios que éste ofrece.

Luego de la firma de la Constitución de 1991, la creación de los mecanismos de participación han sido múltiples, no obstante, es posible afirmar que aunque la oferta de espacios y mecanismos de participación aumentó desde entonces, la demanda de éstos, no ha sufrido el mismo efecto dado que existe una cultura dominante, acompañado de una constante carencia de legitimidad de las instituciones derivado en parte de las practicas clientelistas.

Los Encuentros ciudadanos parecen ser el mecanismo más conocido y más utilizado en el distrito, aunque en ninguna administración la participación de los habitantes de la ciudad haya superado el 15%. El panorama es nuevamente desalentador cuando nos encontramos que, de los casi 50 espacios de

participación ciudadana que existen en la capital (Ver Anexo 2), la ciudadanía no conoce ni siquiera 10 de éstos.

La Iglesia parece ser, la institución con la tasa más alta de credibilidad y pertenencia en la capital, lo que nos lleva a pensar que son las instituciones políticas (ninguna supera el 10% de membresía) y algunas organizaciones sociales, las poseedoras de la crisis de legitimidad y confianza por parte de los ciudadanos.

Detrás de las diversas razones que los ciudadanos dan por las cuales no participan, parece haber de forma recurrente la idea de que los espacios de participación no son instrumentos eficaces, nuevamente ésta concepción trae consigo un lastro de inconformidad y desconfianza de las instituciones; los habitantes sí conocen algunos espacios de participación (aunque pocos, dado que la tasa de desconocimiento está alrededor del 90%), pero no los utilizan. Esta debilidad en la confianza y optimismo en las instituciones y en los mecanismos de participación, puede deberse entre otras cosas, a que, a pesar de que en un principio tales espacios fueron recibidos con interés y expectativas, con el tiempo éstos han sido cooptados por personas que terminan utilizándolos para beneficio personal y de prácticas clientelistas.

Finalmente, uno de los logros, si se quiere, del proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en la ciudad, concluye con la expedición de la nueva Política Pública de Participación para el distrito; firmada por la alcaldesa designada Clara López en el año 2011, sin embargo los retos que siguen son aún mucho mayores, ya que si existe algo que nos enseña la experiencia de participación en la ciudad es que no es suficiente con la creación de espacios y mecanismos de participación, sino que urge en la capital y seguramente en el país, políticas y medidas eficaces tanto de apropiación, conocimiento y fortalecimiento de la confianza en las instituciones.

Finalmente, hay una percepción general de que las organizaciones distritales cada día son más fuertes, sin embargo el problema radica en que el contacto de éstas con la sociedad sigue débil y esto conduce a que la participación sufra del mismo fenómeno, al mismo tiempo que se evidencia que existe un cambio en el discurso de los dirigentes del distrito; o al menos existe un cambio de estrategia de las administraciones en la ciudad acerca de cómo debería afrontarse los retos respecto a la participación ciudadana; en este caso, mientras para la administración de Mockus y Garzón, los ejes principales para el desarrollo de sus políticas son la ciudadanía y su fortalecimiento, ya para la administración de Samuel Moreno se privilegia el fortalecimiento de la dimensión institucional, más allá de crear estrategias para formar a los ciudadanos. De esta forma, es posible afirmar que las estrategias que surgen desde el distrito si dan forma e influyen en el comportamiento y en el desempeño que tienen las políticas implementada en la ciudad, así como su efectividad.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS Y DOCUMENTOS

- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Acuerdo Distrital 257 de 2006
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto Distrital 448 de 2007
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto Distrital 539 de 2006
- Borja, J. *Estado, Descentralización y Democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989.
- Castro, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Ariel Ciencia Política, 1998.
- Cifuentes Noyes, Ariel y Correa Néstor Raúl, *Diez años de la descentralización: Resultados y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Santafé de Bogotá, Colección Credencial Historia. FESCOL, 1994, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/02.htm>, recuperado [5 de mayo de 2012].
- Constitución Política de Colombia
- Cuéllar, María Mercedes, “Colombia un proyecto inconcluso. Valores instituciones y capital social”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Cunill, Nuria, *Participación Ciudadana*, Caracas, CLAD, 1991.

- Dagnino, Evelina, *Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía en Brasil*, Departamento de Ciencia Política, Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).
- Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto 1421 de 1993
- Hernández, Pedro Alfonso, *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Legis, Bogotá, 1999.
- Losada Rodrigo y Casas Andrés, *Enfoques para el análisis político; historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política*, editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (2008)
- Muñoz P., Monteoliva A. y Restrepo J., *Construyendo Democracia, Practicas innovadoras en Participación Política y Ciudadana*, 2008.
- Nohlen, Dieter, *Ciencia Política: Teoría Institucional y relevancia del contexto*, Universidad del Rosario Editorial, Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI-, (2007)
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos, *La Cultura Política de la Democracia en Colombia*, 2006.
- Roth Deubel, André-Noel, *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá D.C., 2002.
- Velásquez Fabio, González Esperanza. **La Construcción de la Ciudadanía Activa. Experiencias y propuestas de participación ciudadana en una Bogotá sin indiferencia**. Mimeo, Bogotá 2007.

## ARTICULOS

- Borja, J. (1994, Diciembre), “Participación ciudadana: desafío legal”, en *Revista Foro No. 25*, pp. 28-41.
- ----- (1988, Marzo), “Ciudad y Democracia”, en *Revista Foro No. 5*, pp. 21-27.
- ----- (1995) “Participación ciudadana: un desafío legal. Avance sustancial de la democracia”, en *Perfiles Liberales No. 41-42*, pp. 77-85.

- ----- (1996, Enero), “La ciudad como oportunidad política” en *Revista Foro No. 28*, pp. 91-94.
- Bogotá Cómo Vamos, Boletín Virtual, crisis de Participación ciudadana en Bogotá (2009 Junio-Julio), disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/sectore.php?idS=7>, recuperado: 23 febrero 2011.
- Cuartas Montoya, Gloria, (2011), *La Bogotá Positiva le entrega una política pública incidente de participación a la ciudad*, en Portal de la participación en Bogotá, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal IDPAC, 2011, disponible en: [http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2534:la-bogota-positiva-le-entrega-una-politica-publica-incidente-de-participacion-a-la-ciudad&catid=412:p-publicaciones](http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2534:la-bogota-positiva-le-entrega-una-politica-publica-incidente-de-participacion-a-la-ciudad&catid=412:p-publicaciones), recuperado 11 mayo 2011
- González, E., y Velásquez F., (2008, Enero), *La participación ciudadana en Bogotá: ejercicio de la ciudadanía en el espacio local. Espacios institucionales y ejercicios ciudadanos*, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia
- Hernández, Andrés, *La participación ciudadana en Bogotá 1990-2010*, Revista Colombia Internacional NO. 71, Universidad de los Andes, 2010, p. 85-171
- Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal, IDPAC (2010), Secretaria Distrital de Gobierno. Lineamientos de Política Pública de participación para el Distrito Capital. [en línea], disponible en [http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_remository&Itemid=0&func=fileinfo&id=753](http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_remository&Itemid=0&func=fileinfo&id=753)
- Maldonado, Alberto, *avances y resultados de la descentralización política en Colombia*. Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación. Programa Mejor Gestión de los Departamentos. Colciencias. Departamento

de Investigaciones. Fundación Universidad Central. Bogotá, Octubre (2001).

- Nohlen, Dieter, *La Participación electoral como objeto de estudio* en *Revista Elecciones No. 3 (2004)*, pp. 137-157, disponible en: <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate/caratulas/nohlen2.pdf>, recuperado el 5 de mayo 2012.
- Santana, P. (1998), “*Participación ciudadana*”, En *Economía Colombiana*, No 269
- Sudarsky, Jhon, Ed, D. Seminario sobre cultura política, memorias, Bogotá, *La construcción del ciudadano y la sociedad civil, participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá*, (2001-2003). Universidad Javeriana 2003
- Uribe, María Teresa, *Las promesas incumplidas de la Democracia Participativa*, En Seminario de Evaluación: Diez años de la Constitución Colombiana 1991-2001, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá, 2001
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.2003
- Velásquez, Fabio, *El Nuevo Estatuto de la participación*, El Tiempo, 24 de febrero de 2012, disponible en: [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11213243.html](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11213243.html), recuperado: 11 mayo 2012.
- Velásquez, Fabio, *Participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*, IDCT – DAACD, 2003, cap. 3
- Velásquez, Fabio. *Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia*, En Revista Foro, No. 1 Bogotá, Septiembre 1986.

## **ENCUESTAS**

- Bogotá Cómo Vamos, Cartilla final de informa de evaluación de calidad de vida 2009, disponible en <http://www.mediafire.com/?48n45i76x873jum>

- Bogotá Cómo Vamos, Encuesta anual de percepción ciudadana, Agosto de 2003.
- Bogotá Cómo Vamos, Encuesta anual de percepción ciudadana, Agosto de 2006.
- Bogotá Cómo Vamos, Encuesta de calidad de Vida 2004-2007, disponible en <http://www.mediafire.com/view/?0o3e9vrt8pb7nt6#>.
- Bogotá Cómo Vamos, Encuesta de opinión sobre participación ciudadana en Bogotá, 2009, disponible en [http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA\\_61\\_Participacion.pdf](http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA_61_Participacion.pdf), recuperado: 23 de febrero de 2011.
- Bogotá Cómo Vamos, Encuesta de Percepción ciudadana, 2007.
- Bogotá Cómo Vamos, Encuesta gestión del alcalde Antanas Mockus, 2001.
- Bogotá Cómo Vamos, Informe de la evaluación de la calidad de vida en Bogotá D.C, 2010, disponible en <http://www.mediafire.com/view/?e0rkd47fpgve7d>
- Fundación Foro por Colombia, Encuesta de opinión sobre participación ciudadana en Bogotá 2009.
- Observatorio de Cultura Urbana, (2010) *La Cultura Política en Bogotá desde la Encuesta Bienal de Culturas*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 1. Edición, disponible en: [http://issuu.com/observatoriodeculturas/docs/libro\\_cultura\\_politica\\_bogot\\_](http://issuu.com/observatoriodeculturas/docs/libro_cultura_politica_bogot_), recuperado el 5 de mayo de 2012.

## ANEXOS

### ANEXO 1.

#### Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
PLANEACIÓN	Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1993 y Ley 160 de 1994	Coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.	Consulta, Iniciativa, Concertación y Fiscalización
	Consejos Territoriales de Planeación	Ley 152 de 1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización a los planes de desarrollo territorial con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía de un territorio concreto.	Consulta, iniciativa, fiscalización
	Consejo Consultivo de planificación de Territorios Indígenas	Ley 152 de 1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización a los planes de desarrollo de los territorios indígenas	Consulta, Iniciativa y fiscalización
	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Ley 388 de 1997	Analizar, proponer ajustes, recomendaciones y revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial en consonancia con la eficacia de las políticas públicas de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía de un territorio	Consulta y fiscalización

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales (continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
CULTURA	Consejo Nacional de Cultura	Ley 397 de 1997	Promover, recomendar y fiscalizar todo lo concerniente al cumplimiento del Plan Nacional de Cultura, políticas y programas relacionados con la cultura.	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión
	Consejos Municipales, Distritales y Departamentales de Cultura	Ley 397 de 1997	Estimular el desarrollo cultural y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades del respectivo ente territorial. Promover, recomendar y fiscalizar todo lo concerniente al cumplimiento de los planes, programas y proyectos culturales	Iniciativa, decisión y gestión
	Consejos Nacionales de las artes y la Cultura	Ley 397 de 1997, Decreto 3600 de 2004	Asesorar en la formulación de políticas, planes y programas de área respectiva y formular recomendaciones para el cumplimiento de los planes, políticas y programas del área respectiva.	Iniciativa y gestión

**Fuente: Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia (2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales (continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
MEDIO AMBIENTE	Consejo Municipal Ambiental	Ley 99 de 1993	Formular y hacer seguimiento a las políticas públicas en materia de medio ambiente. Intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (Licencias ambientales)	Iniciativa, concertación y gestión
SALUD	Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS)	Decretos 1216 de 1989 y 1416 de 1990. ley 10 de 1990	Planeación y gestión de servicios en Salud	Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación, Decisión y Gestión
	Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	Decreto 1416 de 1990	Planeación y Gestión de servicios en Salud	Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación, Decisión
	Consejo Nacional de seguridad Social en Salud	Ley 100 de 1993	Definir todo lo relacionado con el Plan Obligatorio en Salud; Reglamentar los Consejos Territoriales de Seguridad social en Salud.	Concertación, Decisión y Gestión
	Comité de Ética Hospitalaria	Decreto 1757 de 1994	Promover programas de promoción y prevención en salud. Proponer medidas que mejoren la oportunidad y la calidad técnica y humana de los servicios de salud.	Información, Iniciativa, Fiscalización
SERVICIOS PÚBLICOS	Comité de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos	Decreto 2517 de 1999 y Ley 142 de 1994	Proponer planes y programas para el mejoramiento de la prestación de los SPD; presentar quejas y reclamos de los usuarios	Iniciativa, fiscalización y decisión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia (2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales (continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
POLÍTICA SOCIAL	Consejo Departamental, Municipal o Distrital de Política Social	Decreto Ley 1137 de 1999	Recomendar los planes y programas que deban adoptarse en materia de infancia y familia.	Iniciativa, Concertación y decisión
ATENCIÓN A DESASTRES	Comité Nacional, Regional o Local de Prevención de Desastres	Decreto 919 de 1989	Señalar las pautas y orientaciones para la elaboración del Plan Nacional para la prevención y atención de desastres. Aprobar el Plan Nacional de prevención y desastres. Definir los mecanismos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de prevención y desastres	Información, Concertación. Decisión, fiscalización y gestión
CONTROL SOCIAL	Juntas de Vigilancia	Ley 136 de 1994	Gestión y fiscalización de los servicios públicos domiciliarios	Fiscalización
	Veedurías ciudadanas	Ley 850 de 2003	Ejercer vigilancia sobre la gestión pública nacional, departamental, Municipal y de entidades territoriales, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.	Fiscalización
	Consejo Nacional de apoyo a las Veedurías Ciudadanas	Ley 850 de 2003	Evaluar políticas que ejecutarán las instituciones públicas Veeduría Ciudadana	Fiscalización

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales (continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
POBLACIONAL (MUJERES, NIÑOS, JÓVENES, COMUNIDADES NEGRAS, ETC)	Consejo Comunitario de Comunidades Negras	Ley 70 de 1993	Delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas. Velar por la conservación y protección de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales.	Iniciativa y gestión
	Consejo Municipal de Juventud	Ley 375 de 1997	Construir política pública en materia de juventud. Fiscalización de la formulación e implementación de la política pública. Adelantar acciones concertadas entre administración municipal y otras entidades en materia de juventud.	Iniciativa y fiscalización
	Comité Municipal, Distrital y Departamental para la atención integral a la población desplazada por la violencia.	Ley 387 de 1997	Prestar apoyo y brindar colaboración al sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.	Iniciativa y concertación
	Comité Interinstitucional Consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños y niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual	Ley 1146 de 2007	Formular políticas y programas de las entidades responsables y relacionados con la prevención de la violencia sexual y la atención integral del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes,	Iniciativa, decisión y gestión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales (continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
EDUCACIÓN	Juntas Municipales de Educación	Ley 115 de 1994	Elaborar, gestionar y hacer control social en materia de política pública en educación.	Consulta, Iniciativa, Fiscalización
	Foros Educativos Municipales	Ley 115 de 1994	Espacio de discusión y reflexión sobre el estado de la educación y de presentación de propuestas y recomendaciones para el mejoramiento y cobertura del servicio	Información, Consulta, Iniciativa.
	Gobiernos Escolares	Ley 115 de 1994	Adopción y verificación del reglamento escolar y organización de actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.	Información, Consulta, Iniciativa fiscalización, decisión y Gestión
	Personeros Estudiantiles	Ley 115 de 1994	Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa.	Consulta e Iniciativa
PAZ	Consejo Municipal de Paz	Ley 434 de 1998	Formular, orientar y poner en funcionamiento alternativas políticas de negociación del conflicto armado del territorio y de lograr relaciones sociales que permitan una paz integral y permanente.	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión
DEPORTES	Junta Municipal de Deportes	Ley 49 de 1983 y Ley 181 de 1995	Elaborar y adelantar planes y programas sobre deportes y recreación	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión

***Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)***

**Espacios de Participación Ciudadana reglamentados a través de normas nacionales (continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL DE INTERVENCIÓN
DESARROLLO COMUNITARIO	Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Decreto 046 de 1992	Planificar el desarrollo de las políticas oficiales que en materia de organización comunitaria le competen al Ministerio de Gobierno y proponer mecanismos que conduzcan a la adecuada ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario,	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión
AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial	Ley 301 de 1996 y Ley 1152 de 2007	Planificación y desarrollo de la política agropecuaria	Concertación y Gestión
FORESTAL	Consejo Nacional Forestal	Ley 1021 de 2006	Asesorar la formulación, implementación, ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y de los planes de desarrollo forestal regionales	Concertación y Gestión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

## **ANEXO 2.**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá.**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Planeación	Consejo Distrital de Desarrollo Rural	Ley 101/93 y Ley 160/94	Coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.	Consulta, Iniciativa, Concertación y Fiscalización
	Consejo Distrital de Planeación	Acuerdo 12/94; Acuerdo 261/06 y Decreto 032/07	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización al plan Distrital de desarrollo con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía.	Consulta, iniciativa, concertación fiscalización
	Consejo de Planeación Local	Acuerdo 13/00; Decreto 739/98 y Decreto 518/99	Formular y realizar fiscalización al plan de desarrollo Local con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía de cada localidad.	Consulta, iniciativa, concertación fiscalización
	Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Ley 152 de 1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización a los planes de desarrollo de los territorios indígenas	Consulta, Iniciativa y fiscalización
	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Ley 388/97; Decreto 619/00; Decreto 1021/00; Decreto 190/04 y Decreto 436705	Analizar, proponer ajustes, recomendaciones y revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial en consonancia con la eficacia de las políticas públicas de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.	Consulta, Iniciativa y fiscalización

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Cultura	Consejo Distrital de Cultura	Decreto 462 [1994]; Ley 397/97; Decreto Nacional 2212/00; Decreto 221/02	Definición de políticas culturales y control del gasto público	Concertación, fiscalización y gestión
	Consejo Local de Cultura	Ley 397/97; Decreto Nacional 2212/00; Decreto 221/02	Definición de políticas locales; Hacer veeduría al cumplimiento de programas y proyectos	Iniciativa, concertación, fiscalización
	Consejos de Áreas artísticas (música, danza, artes plásticas, literatura,)	Ley 397/97 Decreto 779/98	Asesorar en la formulación de políticas, planes y programas de área respectiva y formular recomendaciones para el cumplimiento de los planes, políticas y programas del área respectiva.	Iniciativa y gestión
Medio Ambiente	Consejo Distrital Ambiental	Decreto 697/93 y Acuerdo 274/07	Formular y hacer seguimiento a las políticas públicas en materia de medio ambiente. Intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (Licencias ambientales)	Iniciativa, concertación y gestión
	Comisión Ambiental Local	Decreto 697/93 y Acuerdo 274/07	Promover la ejecución de los proyectos contenidos en el Plan de Gestión Ambiental y en las Agendas Ambientales; Diseñar planes, propuestas y proyectos ambientales de la localidad y presentarlos al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA -, para su consideración.	Iniciativa, concertación y gestión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NO RMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Salud	Comité de Participación Comunitaria (COPACO)	Decreto Nacional 1757/94 y 1616/95	Planeación y gestión de servicios en Salud	Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación, Decisión y Gestión
	Asociación de Usuarios en Salud	Decreto Nacional 1757/94 y 1616/95	Planeación y Gestión de servicios en Salud	Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación, Decisión
	Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud	Ley 100 de 1993	Definir todo lo relacionado con el Plan Obligatorio en Salud; Reglamentar los Consejos Territoriales de Seguridad social en Salud.	Concertación, Decisión y Gestión
	Comité de Ética Hospitalaria	Decreto Nacional 1757/94 y 1616/95	Promover programas de promoción y prevención en salud. Proponer medidas que mejoren la oportunidad y la calidad técnica y humana de los servicios de salud.	Información, Iniciativa, Fiscalización
Servicios Públicos	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	Ley 142/94; Acuerdo 21 de 2001	Proponer planes y programas para el mejoramiento de la prestación de los SPD; presentar quejas y reclamos de los usuarios	Iniciativa, fiscalización y decisión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCION PRINCIPAL	NIVEL
Política Social	Comité Distrital de Política Social	Decreto 679 de 2001; Acuerdo 091 de 2003, Decreto 093/04; Decreto 023/05 y Resolución 068 y 088/04	Concertación y evaluación de la política social orientada a mejorar la calidad de vida en el Distrito Capital. Garantizar la formulación, ejecución, seguimiento, cumplimiento y continuidad de las políticas y disposiciones sobre el plan de igualdad de oportunidades.	Concertación, fiscalización
	Comité Local de Política Social (CLOPS)	Decreto 093/04; Decreto 023/05 y Resolución 068 y 088/04	Canalización, análisis y recomendaciones de las demandas sociales locales.	Consulta e iniciativa
Atención a desastres	Comité Local de emergencias	Decreto Ley 919/89	Emitir un concepto sobre el Plan local de emergencias y desarrollar labores de coordinación, asesoría y apoyo para la ejecución del plan local de emergencia.	Consulta, fiscalización

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NO RMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Control Social	Veeduría Ciudadana	Ley 850/03; Acuerdo 142/05 y Decreto 53/07	Ejercer vigilancia sobre la gestión pública nacional, departamental, Municipal y de entidades territoriales, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.	Fiscalización
	Comité Local de control social de parques	Acuerdo 78/02 y Decreto 263/03	Colaborar en la planeación de proyectos y programas relacionados con el mejoramiento y mantenimiento de los parques Asesora a las entidades competentes en el desarrollo de su gestión y en la adopción de políticas y programas que busquen concertar Acuerdos Ciudadanos que se articularán al plan de Desarrollo Local en materia de parques	Iniciativa y concertación

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Derechos Humanos	Comité Distrital de Defensa, protección y promoción de los derechos humanos	Acuerdo 4/95 y Decreto 64/04	Analizar los principales problemas de derechos humanos que se presenten en el Distrito que afectan a la mayoría de la población y plantear políticas y procedimientos para superarlos.	Iniciativa, fiscalización y gestión
	Comité Local de Derechos Humanos	Acuerdo 4/95 y Decreto 64/04	Analizar los principales problemas de derechos humanos que se presenten en la localidad que afectan a la mayoría de la población y plantear políticas y procedimientos para superarlos.	Iniciativa, fiscalización y gestión
Poblacional	Comisión Consultiva Distrital de comunidades negras	Ley 70/93; Decreto 2248/95 y Acuerdo 175/05	Discusión y diagnóstico de los problemas y necesidades de las personas y organizaciones de la comunidad afro en el Distrito.	Iniciativa
	Consejo Distrital de Discapacidad	Acuerdo 137/04; Acuerdo 249/06; Acuerdo 234/06; Acuerdo 245/06 y Decreto 253/07	Asesorar la formulación de las políticas específicas de las personas en condición de discapacidad en el Distrito	Iniciativa, fiscalización y gestión.

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Poblacional	Comité Distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia	Decreto Distrital 1189/97; Acuerdo 2/98 y Decreto 177/05	Formular y ejecutar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito	Iniciativa, concertación y gestión
	Consejo Distrital de Juventud	Ley 375/97; Decreto Nacional 089/00; Acuerdo 33/01; Acuerdo 159/05; Acuerdo 208 y 264/06; Decretos 115, 202, 352/05 y Decreto 482/06	Construir política pública en materia de juventud. Fiscalización de la formulación e implementación de la política pública. Adelantar acciones concertadas entre administración municipal y otras entidades en materia de juventud.	Iniciativa y fiscalización
	Consejo Local de Juventud	Ley 375/97; Decreto Nacional 089/00; Decretos 115, 202, 352/05 y Decreto 482/06	Propone planes y programas relativos a la juventud y concerta su inclusión en el plan de desarrollo local	Iniciativa, concertación
	Consejos Consultivo de Mujeres	Decreto 403/07	Proponer lineamientos y recomendaciones de política pública en materia de Mujer y Géneros a las distintas entidades responsables del desarrollo de la Política Pública de Mujer y Géneros	Iniciativa, concertación y gestión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Poblacional	Consejo Local de Discapacidad	Acuerdo 137/04; Acuerdo 249/06; Acuerdo 234/06; Acuerdo 245/06 y Decreto 253/07	Promueve la construcción de la política de discapacidad y vigila que en el plan de desarrollo se incluyan programas y proyectos dirigidos a asegurar los derechos fundamentales de las personas en condición de discapacidad	Concertación, fiscalización
	Consejos tutelares de los derechos de los niños y niñas	Acuerdo 110/03	Formulación y seguimiento de políticas de infancia en la planeación del desarrollo local	Iniciativa, concertación, fiscalización
	Junta Distrital de Educación	Ley 115/94	Elaborar, gestionar y hacer control social en materia de política pública en educación.	Consulta, Iniciativa, Fiscalización
	Foros Educativos Distritales	Ley 115/94	Espacio de discusión y reflexión sobre el estado de la educación y de presentación de propuestas y recomendaciones para el mejoramiento y cobertura del servicio	Información, Consulta, Iniciativa.

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Poblacional	Gobierno Escolar	Ley 115/94; Decretos 1860/94 y 1286/05	Adopción y verificación del reglamento escolar y organización de actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.	Información, Consulta, Iniciativa fiscalización, decisión y Gestión
	Personeros Estudiantiles	Ley 115/94	Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa.	Consulta e Iniciativa
	Consejo Distrital consultivo de política educativa	Ley 115/94	Se pronuncia sobre la pertinencia y viabilidad de los planes sectoriales de Educación y recomienda acciones para su desarrollo.	Iniciativa, concertación y gestión

***Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)***

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Paz	Consejo Distrital de Paz	Ley 434/98 y Acuerdo 17/99	Asesorar de manera permanentemente al Gobierno Distrital en materias relacionadas con la paz;	Iniciativa y fiscalización
	Consejo Local de Paz	Ley 434/98 y Acuerdo 17/99 Decreto 778/00	Asesorar de manera permanentemente al Gobierno local en materias relacionadas con la paz;	Iniciativa y fiscalización
Vivienda	Núcleos de Participación Ciudadana	Decreto Distrital 190/04 (numeral 2, art. 59)	Proponen a la alcaldía local iniciativas ciudadanas relacionadas con la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de desarrollo, Plan de Desarrollo Local y Decreto reglamentario de la UPZ.	Iniciativa, concertación y gestión
Deportes	Junta Distrital de Deportes	Ley 49 de 1983 y Ley 181 de 1995	Elaborar y adelantar planes y programas sobre deportes y recreación	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión
	Consejo Local de Deporte y Recreación	Diferentes Acuerdos de las JAL en cada localidad	Colabora en la definición del fomento del deporte y la recreación en la localidad	Iniciativa, gestión

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

**Espacios de Participación Ciudadana en Bogotá. (Continuación)**

SECTOR	ESPACIO	NORMA	FUNCIÓN PRINCIPAL	NIVEL
Violencia intrafamiliar	Consejo Distrital para la atención integral a víctimas de la violencia y	Acuerdo 152/05	Diseñar y adoptar medidas orientadas a la prevención y superación de las causas que generan la explotación y abuso de menores.	Iniciativa, fiscalización
	Comité de seguimiento a los casos de violencia intrafamiliar y sexual	Acuerdo 152/05	Análisis y seguimiento de los casos presentados en las localidades, además de prestar apoyo y brindar colaboración técnica al Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de las Violencias Intrafamiliar y Sexual.	Iniciativa y fiscalización
Desarrollo Comunitario	Comité Distrital de integración y desarrollo de la comunidad	Decreto 0646 de 1992	Planificar el desarrollo de las políticas oficiales y proponer mecanismos que conduzcan a la adecuada ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario,	Iniciativa, fiscalización, concertación y gestión
Seguridad	Consejo Local de seguridad	Decreto Nacional 2170/04; Decreto 665/00 (artículo 1) y Decreto 64/06	Diseñar el Plan de seguridad anual para la localidad	Iniciativa, fiscalización y gestión
Propiedad Horizontal	Consejo Local de propiedad Horizontal de Suba	Acuerdos Locales	Garantiza la cultura de la convivencia en paz de las comunidades de las diferentes copropiedades de la comunidad.	Iniciativa y concertación

**Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) y Fundación Foro Nacional Por Colombia /2008)**

### ANEXO 3.

#### Ítems de la encuesta

- a. ¿Votó por la elección de ediles?

- b. ¿Ha realizado algún trámite o diligencia en la alcaldía de su localidad?
- c. ¿Participa usted o es miembro de algún partido u organización cívica?
- d. Si respondió afirmativamente, ¿de cuál de las siguientes hace parte?

Asociación de profesionales  
 Comité ambiental  
 Comité escolar  
 Comité participación comunitaria  
 Juntas de Acción comunal  
 Juntas de Acción Local  
 Juntas de vecinos  
 Voluntariado  
 Movimiento Cristiano  
 Partido Político  
 Otro  
 Viviendistas  
 Madres comunitarias  
 Minorías étnicas  
 ONG  
 Veeduría Ciudadana

***Fuente: La cultura Política en Bogotá desde la Encuesta Bienal de las culturas, 2010.***

#### ANEXO 4.

##### Distribución de las actividades de Participación ciudadana.

Organización	Porcentaje de pertenencia	Frecuencia
Asociación de profesionales	7.14%	8
Comité ambiental	0.89%	1

Comité escolar	8.93%	10
Comité de participación ciudadana	3.57%	4
Juntas de Acción Comunal	14.29%	16
Juntas de acción local	0.89%	1
Juntas de vecinos	11.61%	13
Voluntariado	3.57%	4
Movimiento cristiano	24.11%	27
Partido Político	21.43%	24
Otro	3.57%	4
Viviendistas	0%	0
Madres comunitarias	0%	0
Minorías étnicas	0%	0
ONG	0%	0
Veeduría ciudadana	0%	0

***Fuente: La cultura Política en Bogotá desde la Encuesta Bial de las culturas, 2010.***

## ANEXO 5

### Niveles de conocimiento y participación de los mecanismos de participación en Bogotá para el año 2001

<b>Mecanismo</b>	<b>Conocimiento</b>	<b>Participación</b>
Revocatoria del mandato	27.5%	6.4%
Gobierno escolar	26.5%	14.6%
Consejo Distrital de planeación	20.0%	2.8%
Comité de Participación comunitaria en salud	19.4%	7.8%

Veedurías ciudadanas	19.1%	4.2%
Cabildo Abierto	18.7%	2.7%
Comité de desarrollo y control social	15.4%	5.0%
Consejo Distrital o Local de Cultura	14.3%	3.2%
Consejo Local de Planeación	14.1%	2.6%

***Elaborada por el autor.***

***Cifras tomadas de La Cultura Política en Bogotá desde la Encuesta Bienal de Culturas 2010, p. 76.***

## ANEXO 6

**Razones por las cuales la gente no participa, años 2005 y 2007.**

<b>¿Cuál es la razón principal por la cual no participa?</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
No conoce los espacios de participación	17.9%	26.75%
No sabe qué haría en dichos espacios	5.49%	10.46%
Tiene poco tiempo libre y prefiere dedicarlo a otras cosas	33.46%	8.61%
No vale la pena participar no sirve de nada	4.83%	15.94%
Esos espacios están controlados por los políticos	3.57%	11.34%
En esos espacios hay muchos conflictos	2.09%	4.07%
Otros	3.55%	5.40%
No responde	29.04%	17.30%

**Fuente: Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003-2005**

**ANEXO 7  
DECRETO 503 DE 2011  
(Noviembre 16)**

**"Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital."**

**LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. (DESIGNADA)**

**En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el numeral 1 del artículo 38 y el artículo 39 del Decreto Ley 1421 de 1993, y**

**CONSIDERANDO:**

Que de conformidad con el Artículo 2° de la Constitución Política, entre los fines esenciales del Estado se establece el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Que el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, establece que todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública; para lo cual podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Que el Acuerdo Distrital 257 de 2006, convoca a la Administración Distrital a promover la participación ciudadana en cada una de las etapas de la gestión pública, a fortalecer los espacios de interlocución e impulsar procesos de concertación entre los intereses ciudadanos y las iniciativas distritales. Asimismo, asigna al Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia la misión de velar por la generación de espacios y procesos

sostenibles de participación de los/as ciudadanos/as y las organizaciones sociales.

Que el literal f) del Artículo 2 del Decreto Distrital 539 de 2006, establece como una de las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno, la de liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas encaminadas a garantizar la participación de los habitantes en las decisiones que les afecten y en el control social a la gestión pública en el marco del Sistema Distrital de Participación.

Que el Decreto Distrital 448 de 2007, organizó el Sistema Distrital de Participación Ciudadana como mecanismo de articulación entre la Administración Distrital, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias, las redes, asociaciones, alianzas temporales y permanentes, con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas del Distrito Capital.

Que de conformidad con el Artículo 11 del Decreto Distrital 448 de 2007, el/la Alcalde/sa Mayor, definirá los lineamientos y orientaciones para el desarrollo de los procesos de participación en el Distrito Capital y sus localidades, que permitan promover la movilización en el marco de la ciudadanía activa y que favorezcan la consolidación de una cultura política democrática.

Que la participación como un derecho, debe ser un componente transversal de las políticas públicas del Distrito Capital que promueve el protagonismo incidente de la población, consolida procesos de reconocimiento y restablecimiento de los derechos individuales y colectivos, posibilita el acceso a las oportunidades y el desarrollo de las libertades.

Que a efectos de cualificar técnica, social y políticamente la participación en el Distrito Capital, se requiere la adopción de la política que oriente y respalde las actuaciones de la ciudadanía y la Administración Distrital en el ejercicio y garantía de este derecho.

Que esta iniciativa es producto de un proceso de información, socialización, deliberación y concertación con la ciudadanía, mediante estrategias de encuentros interlocales y distritales, en los cuales intervinieron en forma conjunta: Ciudadanía, Organizaciones Sociales, Consejos Locales de Planeación, el Consejo Territorial de Planeación Distrital y la Administración Distrital.

Que en sesiones del Consejo Distrital de Gobierno de los días 29 de octubre y 10 de noviembre de 2011 se presentó para su discusión y adopción la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital, la cual fue aprobada por unanimidad.

En mérito de lo expuesto,

## **DECRETA:**

### **Artículo 1º. Política Pública Distrital de Participación Incidente.**

Adóptase la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital, la cual será de obligatorio cumplimiento para los/as servidores/as públicos/as, entidades, dependencias e instancias de gobierno y de la administración pública del orden distrital y local.

### **Artículo 2º. Definición de Participación Ciudadana.**

Entiéndase la participación ciudadana como el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad, incidencia. La participación se realizará sin discriminación por situación de discapacidad, ciclo vital, sexual, política, económica, étnica, cultural, o de cualquier otra índole.

La connotación ciudadana significa hacer efectivo el derecho a la participación para desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más justa basada en la construcción colectiva de lo público.

**Artículo 3º. Principios de la Política Pública Distrital de Participación Incidente.** Son las reglas y normas de conducta que orientan y soportan el actuar de la Administración y de la ciudadanía para la garantía y el ejercicio del derecho a la participación.

Se adoptan como principios de la política pública, los siguientes:

a) **Dignidad Humana:** Se refiere al valor fundante y constitutivo del orden jurídico y ético del Estado y sus autoridades mediante el cual se reconoce la necesidad de brindar a los seres humanos, un marco de condiciones materiales y espirituales que les permitan vivir con dignidad.

b) **Equidad:** Hace referencia a la reducción de los factores generadores de desigualdades que impiden el ejercicio y disfrute de los derechos.

c) **Diversidad:** Consiste en el reconocimiento y promoción de la pluralidad, la heterogeneidad y la singularidad manifiesta en los planos étnicos, cultural, étnico, género, orientación sexual, religiosa y política de la población.

**d) Solidaridad:** Es la capacidad de acción articulada entre ciudadanas y ciudadanos, organizaciones e instituciones, en causas que aporten al desarrollo individual y colectivo, privilegiando a quienes se encuentren en desventaja manifiesta frente al ejercicio de sus derechos.

**e) Autonomía:** Es el ejercicio pleno de la libertad y la promoción de la determinación individual y colectiva, reconocida y garantizada por la Administración a los actores sociales en los procesos de participación.

**f) Deliberación:** Participación de todos y todas en igualdad de condiciones, con la garantía de acceso a la información, la formación y los recursos, que posibiliten el disenso y el consenso en la toma de decisiones, hacia la construcción de lo público.

**g) Incidencia:** Intervención proactiva en las decisiones que afectan la gestión de las políticas públicas, a través de la cual se consiguen canalizar los aportes de la comunidad y demás actores que contribuyen al enriquecimiento y optimización de los recursos y beneficios para todas y todos en el ejercicio de la construcción colectiva y democrática de las decisiones de política pública.

**h) Corresponsabilidad:** Es la capacidad de generar escenarios de discusión y concertación en los que los actores públicos, privados y comunitarios coadyuven al logro de los propósitos comunes y asuman la responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad.

**i) Territorialidad:** Se relaciona con la obligatoriedad de tener en cuenta la especificidad, las formas diferenciales de habitar, las condiciones geográficas, los lazos y construcciones identitaria como elementos sustantivos de interacción en las diferentes dimensiones espaciales del Distrito Capital.

**j) Titularidad y Efectividad de los Derechos:** Es reconocer a los ciudadanos y ciudadanas como titulares y sujetos plenos de derechos, donde el Distrito capital adopte las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de éstos y de su restablecimiento cuando hayan sido vulnerados.

**k) Transparencia:** Visibilizar el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas y la distribución y ejecución de los recursos destinados a éste.

**Artículo 4°. Objetivo General de la Política Pública de Participación Incidente.** Es Promover, concertar y fortalecer los procesos de construcción democrática de lo público, creando las condiciones que permitan reconocer y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de formulación, decisión, ejecución. Seguimiento, evaluación y control social de las

políticas públicas, Plan Distrital de Desarrollo, Planes Locales de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial.

**Artículo 5º, Objetivos Específicos de la Política Pública de Participación Incidente.**

a) Fortalecer la cultura democrática que le permita a la ciudadanía producir acuerdos, actuar colectivamente y participar en las decisiones públicas, mediante la materialización cotidiana de los principios democráticos; que incidan efectivamente en la decisión e implementación de las políticas públicas, la asignación de recursos públicos y la concreción de acciones inter y transectoriales, en el marco de programas y proyectos, en un modelo de gestión territorial integral con enfoque de derechos y perspectiva de género.

b) Articular, fomentar y fortalecer las instancias y mecanismos de participación en los ámbitos distrital y local, con el fin de aumentar su capacidad incidente en los procesos de gestión pública.

c) Promover y fortalecer las organizaciones y redes sociales, como actores autónomos y representativos, con procesos democráticos internos, mayor capacidad de generar alianzas sociales y formas de gestión, que les facilite el logro de sus objetivos y su incidencia en las decisiones públicas distritales y locales; posibilitando la permanente deliberación ciudadana, la comunicación en redes de organizaciones sociales y mejorar la representación de sus asociados y asociadas para satisfacer los intereses y necesidades colectivas.

d) Fortalecer técnica, conceptual metodológica y presupuestamente a las entidades articuladas en la política de participación distrital y local, coordinadas institucionalmente en sus acciones, adoptando estrategias de gestión pública participativa, que además de transformar las relaciones Estado - Ciudadanía, fomente el dialogo asertivo con los/as ciudadanos/as y sus organizaciones.

e) Adoptar estrategias, procesos y procedimientos de gestión pública participativa de carácter integral y territorial e incluyente, que den respuesta a los problemas de la población teniendo en cuenta su conformación pluriétnica, multicultural, de género y diversa, en forma articulada y concertada con el conjunto de instituciones y formas organizativas, desde la planeación y presupuestación participativa, usando la pedagogía social y la cultura política para el desarrollo de los procesos de deliberación colectiva, ejecución y control social por parte de los/as ciudadanos/as y las organizaciones sociales.

**Artículo 6º. Líneas de la Política Pública Distrital de Participación Incidente.** Son los parámetros de acción que orientan los procesos de la Administración Distrital para la promoción y garantía del derecho a la

participación incidente. Serán las líneas de acción de la Política Pública de Participación con carácter incidente las siguientes:

**a) Línea 1: Fortalecimiento de la Participación Incidente de la Ciudadanía.** Impulsar una amplia cultura política para que los miembros de las comunidades se reconozcan como sujetos de derecho, potencializando su ejercicio de ciudadanía, de manera autónoma, activa y permanente, participando en la vida política de su barrio, vereda, localidad en Bogotá, desarrollando capacidades de gestión para la exigibilidad de los derechos.

**b) Línea 2: Articulación de Acciones de Participación Ciudadana.** Fortalecer el Sistema Distrital de Participación, con el fin de garantizar la articulación entre los niveles local y distrital, y la coordinación institucional en el orden intrasectorial y transectorial, cuyas competencias serán transversales a la construcción del proyecto de ciudad.

**c) Línea 3: Fortalecimiento de Redes y Organizaciones Sociales Autónomas.** Promover los mecanismos orientados al impulso y sostenibilidad de las organizaciones, procesos, escenarios e instancias, en búsqueda de generar interlocuciones horizontales con el Estado, a partir de garantizar, dentro de la autonomía de las organizaciones, procesos de movilización social y gestión democrática interna, con énfasis en la permanente comunicación y deliberación ciudadana a través de redes y medios modernos y alternativos.

**d) Línea 4: Fortalecimiento Institucional de las Entidades y de la Gestión Pública Participativa.** Fortalecer Los mecanismos y procedimientos de interacción de las entidades distritales para garantizar la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas. Los sectores y entidades tendrán la responsabilidad de promover y desarrollar los componentes de participación en los ámbitos local y distrital, diseñando e implementando un modelo de gestión pública participativa que centre sus esfuerzos en procesos de producción social de conocimiento, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de la Planeación Participativa, los Presupuestos Participativos y las Agendas Ciudadanas para el desarrollo del territorio.

**e) Línea 5: Fortalecimiento de la Gestión Integral Territorializada para la Garantía de los Derechos.** Es un proceso de trabajo articulado, corresponsable y transversal entre el conjunto de instituciones y las formas organizativas que hacen presencia en los territorios con el propósito de identificar lecturas conjuntas y compartidas de realidades y necesidades sociales, posibilitando respuestas integrales institucionales

y comunitarias; que, además de resolver las demandas ciudadanas, incidan en los determinantes de la calidad de vida de la población.

**Artículo 7°. Estrategias de la Política Pública de Participación Incidente.** Son el conjunto de acciones, procedimientos y condiciones que debe generar la Administración para garantizar la disponibilidad, acceso, calidad y permanencia al derecho a la participación. Las Entidades Distritales en todos los niveles y sectores ejecutarán las siguientes estrategias, con el propósito de implementar las líneas de Política Pública Distrital de Participación Ciudadana.

**a) Estrategia Deliberativa y de Articulación:** Implementar ejercicios de deliberación que articulen la ejecución de la política pública de participación sobre temas estratégicos de ciudad, transversales a todos los sectores y territorios, para lo cual se promoverán procesos de planeación y presupuestación participativa, que propicien respuestas integrales a las realidades territoriales y de sus poblaciones.

**b) Estrategia de Construcción de Agendas:** Crear las condiciones institucionales y sociales necesarias que favorezcan, acompañen y apoyen el ejercicio deliberativo e incidente de los distintos espacios e instancias de participación con el propósito de generar la construcción conjunta de alternativas y/o agendas de intervención para la solución de las problemáticas sociales pertinentes de cada territorio y sector social.

**c) Estrategia de Presupuestos Participativos:** Los sectores y entidades que tienen recursos de inversión territorializables o ejecutables a nivel local, definirán qué programas, proyectos y recursos del presupuesto serán sometidos, por lo menos bienalmente, a ejercicios de presupuestos participativos; en todos los casos, serán ejercicios sobre temas estratégicos articuladores de ciudad, ejecutados integralmente en las localidades, a partir de la lectura de realidades territoriales, con enfoque de derechos. Estos temas podrán ser propuestos por la Comisión Intersectorial de Participación y/o por la ciudadanía, a partir de previos y amplios ejercicios de consulta ciudadana. Lo anterior no excluye los ejercicios particulares de presupuestos participativos de cada entidad.

**d) Estrategia de Compilación Normativa:** Compilar la normatividad distrital que regula las instancias, espacios, formas, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.

**e) Estrategia de Movilización Social:** Permite a los diversos actores, organizaciones y redes sociales intervenir en aquellos asuntos de los cuales venían siendo excluidos, situación que requiere de la asistencia técnica y logística en los procesos de formación, información, comunicación y producción social de conocimientos.

**f) Estrategia Metodológica y Comunicativa:** Establecer metodologías pedagógicas y comunicativas para la promoción de una cultura democrática que facilite la participación incidente de la ciudadanía en todos los ciclos de la gestión pública, planeación y presupuestos participativos que se desarrollen en el Distrito Capital

**g) Estrategia de Investigación:** Fortalecer y promover la investigación de la Participación a través del Observatorio Distrital de la Participación y de la Descentralización y demás mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a la participación local y distrital.

**h) Estrategia de Seguimiento y Evaluación:** Construir y desarrollar indicadores, que permitan hacer seguimiento a la incidencia de la participación ciudadana, en cada uno de los procesos de toma de decisiones de política pública que se desarrollen en el nivel local y distrital.

**i) Estrategia de Divulgación:** Producir y garantizar la información necesaria y pertinente para facilitar la participación y el control social de la ciudadanía a las políticas públicas, el Plan de Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Local y el Plan de Ordenamiento Territorial POT.

#### **Artículo 8°. Articulación de la Implementación y Ejecución de la Política Pública de Participación Incidente**

a) La base de la estructura de la Política Pública Distrital de Participación Ciudadana Incidente es la definida por el Sistema Distrital de Participación.

b) Los sectores y entidades del orden distrital y local contemplados en el literal c del artículo 7 del presente Decreto, adecuarán la gestión de procesos, procedimientos, programas y proyectos a los objetivos, líneas de política y estrategias establecidas en esta política, definiendo un modelo de gestión pública participativa y una estrategia de promoción de la participación coordinados y articulados por la Comisión Intersectorial de Participación Distrital, e implementados a partir de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.

c) La Comisión Intersectorial de la Participación en el Distrito Capital, formulará el Plan de Acción en ésta materia, para el cumplimiento de los objetivos de la Política Pública de Participación.

d) Dentro de los primeros seis meses a la expedición de cada Plan de Desarrollo del Distrito Capital la Comisión Intersectorial de Participación concertará la Agenda para la implementación y desarrollo de la política pública distrital de participación en el marco del Sistema Distrital de Participación con el Espacio Cívico Distrital o la instancia distrital de participación ciudadana que haga sus veces y el Consejo Territorial de Planeación Distrital. Ésta Agenda será implementada por las entidades

distritales. En las localidades se hará el mismo ejercicio liderado por el Consejo Local de Gobierno con participación de las instancias locales contempladas en el Decreto 448 de 2007 y el Consejo Local de Planeación.

e) Los sectores y entidades del orden distrital y local deberán, en concordancia con la Estrategia de Presupuestos Participativos, adelantar ejercicios de presupuestación participativa con las asignaciones presupuestales de la vigencia, en todo caso, garantizando que su destinación no afecte la ejecución o financiación de gastos recurrentes y las coberturas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital.

f) El Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal -IDPAC. prestará el apoyo que se requiera para la implementación de la Política Pública Distrital de Participación y el Sistema Distrital de Participación Ciudadana para su eficaz funcionamiento y ejecución.

**Artículo 9°. Dirección, Coordinación, Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Distrital de Participación Incidente.** La Comisión Intersectorial de Participación (CIP), tendrá la responsabilidad de coordinar y controlar la implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública Distrital de Participación.

**Artículo 10°. Financiación de la Política Pública Distrital de Participación Incidente.** Los organismos y entidades de la Administración del Distrito Capital garantizarán, los recursos en el Plan de Desarrollo Distrital, Local y en los planes operativos anuales de inversión, la financiación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Distrito Capital, implementando la articulación y complementariedad de sus presupuestos.

**Artículo 11°. Vigencia y Derogatoria:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en Bogotá D.C., a los 16 días del mes de noviembre del año 2011.**

**CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN**  
Alcaldesa Mayor Designada  
**MARIELA BARRAGÁN BELTRÁN**  
Secretaría Distrital de Gobierno

## NOTAS FINALES

---

<sup>i</sup> Según palabras de la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República, "surge como el componente de la política de Paz que busca erradicar de las regiones afectadas por los enfrentamientos armados, los factores que hacen de ellas un medio propicio para la propagación de la violencia". El mismo documento agrega más adelante que "la (sic) áreas donde los enfrentamientos armados, han dejado de ser choques esporádicos para afectar sensiblemente las condiciones de vida de los habitantes, han sido consideradas como las regiones objeto del Plan.

<sup>ii</sup> *"Como se sabe, el derecho de la propiedad se encuentra a través de normas de la historia, en la base de las relaciones sociales de casi todos los pueblos. Pues bien, el intercambio de derechos de propiedad supone acuerdos obligatorios entre las partes, respaldados por sanciones en caso de incumplimiento. Esos acuerdos constituyen en sí mismos una institución, Dichos acuerdos, por otro lado implican unos costos de transacción Coase, 1937 (...) Esta expresión alude a un intercambio de cosas deseadas (es decir, valores materiales o inmateriales) que tiene lugar entre dos o más personas. Una persona tiene algo que la otra desea y por el cual esta ofrece algo en intercambio".* (Losada y Casas, 2008, p.185)

<sup>iii</sup> El extenso catálogo de mecanismos de participación en la gestión pública creados entre 1993 y 2007 se puede ordenar siguiendo tres tipos de criterios: 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 Consejo consultivo de ordenamiento territorial, los Consejos de planeación local y los encuentros ciudadanos en cada una de las 20 localidades; estas tres normas definen el modelo de planeación participativa en la ciudad. En segundo lugar, los instrumentos que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial, tales como el Comité distrital y los Comités locales de política social; el Consejo distrital y los Consejos locales de cultura; el Consejo distrital ambiental y la Comisión ambiental local; el Comité de participación comunitaria, las Asociaciones de usuarios de la Salud y el Consejo distrital de Seguridad Social en Salud; el Comité de desarrollo y Control social de los servicios públicos; el Consejo distrital de desarrollo rural; los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles y los foros educativos municipales. 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; la Comisión consultiva distrital de comunidades negras, 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, los Consejos tutelares de los derechos de las niñas y los niños, el Consejo distrital y local de paz, el Consejo distrital para la atención integral a víctimas de la violencia, entre otros.(Hernández, 2010)

Esta pauta ascendente de instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública se ha defendido bajo dos propósitos compartidos por todos[3]: 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. Se considera que la canalización de intereses sociales mediante asociaciones secundarias permite avanzar hacia una mayor igualdad política y reducir asimetrías de poder; 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[4]. El conjunto de espacios de participación ciudadana está guiado, entonces, por los principios del enfoque liberal-pluralista de carácter integrativo mencionados

<sup>iv</sup> “Los textos que se presentan en el libro son el compendio de distintas reflexiones sobre la cultura política en Bogotá, a partir de los resultados de las encuestas aplicadas para la administración distrital durante el periodo 1996-2010. Emplean como punto de partida, las afirmaciones de los residentes de Bogotá, sus percepciones, hábitos, prácticas, valoraciones y conocimientos sobre política. Por tanto esta publicación es el desarrollo de una ciudad que no solo se transforma social, económica y culturalmente, sino que moldea actitudes, normas y creencias políticas” (La Cultura Política en Bogotá desde la Encuesta bienal de Culturas, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. El observatorio de las culturas, 1. Edición 2001)

<sup>v</sup> A partir de este año, surge en el distrito, la conformación de las localidades, los artículos 322, 323, y 324 de la Constitución Política, son los artículos, que determinan esta división del distrito; en este sentido se les otorga autonomía fiscal y administrativa para el desempeño de asuntos específicos de la localidad.

<sup>vi</sup> El IDPAC, es una de las seis instituciones que pertenecen a la secretaria Distrital de Gobierno, fue creado en el año 2006, mediante el Acuerdo 257 del Concejo de Bogotá, bajo la reforma administrativa de ese mismo año. Esta institución debe promover y generar espacios de participación que garanticen el cumplimiento del derecho a la participación, y debe dotar a la ciudadanía de instrumentos, mecanismos, y estrategias que propicien la injerencia de ésta en las decisiones públicas.

---

<sup>vii</sup> El programa Bogotá Cómo Vamos, es un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de la ciudad. Esta observación tiene como énfasis el cumplimiento de la Administración Distrital al Plan de Desarrollo y se realiza en términos de mayor acceso a bienes y servicios de mejor calidad, teniendo en cuenta tanto indicadores técnicos como la percepción ciudadana. (Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.27090901.html>, recuperado el 11 de mayo de 2012. Los programas Bogotá y Concejo Cómo vamos, son producto de la alianza estratégica entre la Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo, La Cámara de Comercio de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>viii</sup> Directora general del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal IDPAC.

<sup>ix</sup> La Encuesta Bienal de Culturas EBC, es un instrumento del observatorio de Culturas del Distrito, que a su vez hace parte de la Secretaría Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá; ésta encuesta, indaga acerca del comportamiento de los habitantes de las zonas residenciales de las 19 localidades rurales urbanas de la ciudad, la encuesta constituye una herramienta para la formulación y seguimiento de las políticas públicas en el espectro cultural, recreación y deporte y del gobierno de la ciudad, al mismo tiempo que ofrece conocimiento de la ciudad a la ciudadanía, en temas como participación política, cultura cívica, arte, patrimonio, convivencia y recreación y deporte.

<sup>x</sup> El concepto mockusiano de Cultura ciudadana se refiere a la “armonización de los tres controles que regulan las conductas de los ciudadanos: el control legal, el control social y el autocontrol o control moral. En esta concepción la palabra cultura se refiere en mayor medida a los hábitos, prácticas y valoraciones de los ciudadanos en su relación con el universo de la política en sus distintas connotaciones, que van desde las ideologías políticas, los procesos de participación, el grado de membresía u organización en agrupaciones partidarias, las relaciones con el Estado y el conocimiento y la confianza de las instituciones”