

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**La influencia ciudadana en la decisión pública, y la  
influencia de los factores cultura política, y apoyo y recursos  
de la administración en la participación ciudadana local en  
Bogotá**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

**Bibiana Marcela Rueda Rodríguez**

DIRECTORA

**Esther del Campo García**

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA INFLUENCIA CIUDADANA EN LA DECISIÓN PÚBLICA, Y LA  
INFLUENCIA DE LOS FACTORES CULTURA POLÍTICA, Y APOYO Y  
RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA LOCAL EN BOGOTÁ**

**BIBIANA MARCELA RUEDA RODRÍGUEZ**

Director de la Tesis

**DR. ESTHER DEL CAMPO GARCÍA  
(UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID)**

Madrid, (2016)

## AGRADECIMIENTOS

La culminación de un trabajo de investigación de la magnitud de un tesis doctoral es resultado de un camino recorrido en el cual nos cruzamos con esos otros que de una u otra manera contribuyeron al desenlace final de esa obra terminada. En mi camino tengo muchos a quienes agradecer. A la Fundación, en especial al equipo de trabajo del Doctorado, cuyo apoyo administrativo es fundamental para los doctorandos, y a la Directora de la Tesis, la Dra. Esther del Campo García.

Igualmente, a las múltiples personas que de forma desinteresada compartieron conmigo sus experiencias, como funcionarios y como ciudadanos, sobre la participación en las localidades de Bogotá. En especial a todos esos héroes anónimos de la participación que sin tener ningún reconocimiento, llenos de convicción por lo que hacen, buscan mejorar la calidad de vida de sus comunidades, y al mismo tiempo, contribuyen a la construcción de lo público en la ciudad. Así mismo, a las instituciones y los funcionarios que contribuyeron facilitando la información necesaria para esta investigación, con la mejor disposición.

Agradezco a Dios, quien hace todo posible en mi vida. Y a mi familia, a mi mamá y mi Hermano, por su constante apoyo; a Eduardo, que fue un compañero de camino que aportó personal y académicamente siempre a mi trabajo y quien fue un soporte incondicional hasta el último momento, y a Laura, que me acompañó de una manera muy especial en este viaje.

## TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS	x
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	xi
ABSTRACT	xii
RESUMEN	xiii
INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPITULO I: MARCO METODOLÓGICO</b>	
1.1. Aproximación metodológica y tipo de investigación	5
1.1.1. Contextualización del caso	6
1.1.1.1. Bogotá: Características poblacionales, territoriales, y socioeconómicas	6
1.1.1.2. Organización político-administrativa	9
1.1.1.3. Algunos indicadores de la ciudad	10
1.2. Objetivo, preguntas e hipótesis	11
1.3. Variables de la Investigación	13
1.3.1. Definición de las variables	14
1.4. Fuentes y técnicas de recolección de información	15
1.5. Técnicas de procesamiento y análisis de datos	17
<b>CAPITULO II: MARCO TEÓRICO</b>	
2.1. Introducción	23
2.2. Crisis de Legitimidad del modelo representativo y los nuevos modelos de democracia	24
2.2.1. La democracia Participativa	27
2.2.2. La democracia Deliberativa	29
2.3. La participación en la Gestión Pública	31
2.4. Estudiando la Participación	32
2.4.1. Una definición de Participación Ciudadana	32
2.4.2. Gobierno local y participación	34

<b>2.4.3. Criterios evaluativos de la Participación Ciudadana</b>	<b>36</b>
<b>2.4.3.1. Influencia en la decisión</b>	<b>40</b>
<b>2.4.3.1.1. Niveles de influencia en la decisión: modelos de participación</b>	<b>41</b>
<b>2.4.2. Factores Contextuales</b>	<b>44</b>
<b>2.4.4.1. Cultura política</b>	<b>46</b>
<b>2.4.4.2. El Capital Social</b>	<b>50</b>
<b>2.4.4.3. Apoyo y Recursos de la Administración</b>	<b>54</b>

### **CAPITULO III: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ, LAS TRANSFORMACIONES DE CAMBIO DE SIGLO EN LA CIUDAD CAPITAL 1991 – 2015**

<b>3.1. Introducción</b>	<b>58</b>
<b>3.2. La apertura democrática de finales del siglo XX</b>	<b>59</b>
<b>3.2.1. Antecedentes: la crisis de legitimidad y representatividad del sistema político en los años ochenta</b>	<b>59</b>
<b>3.2.2. Las reformas descentralizadoras y la Constitución de 1991</b>	<b>60</b>
<b>3.2.3. Descentralización y Participación en Bogotá</b>	<b>62</b>
<b>3.2.4. El Establecimiento de las bases de la infraestructura institucional</b>	<b>65</b>
<b>3.3. Los primeros pasos de la participación local en Bogotá 1995 – 2000</b>	<b>67</b>
<b>3.3.1. La Planeación Participativa en las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa 1995 – 2000</b>	<b>67</b>
<b>3.3.2. Las dificultades del proceso</b>	<b>72</b>
<b>3.3.3. El balance de la Participación local</b>	<b>75</b>
<b>3.4. La Planeación participativa en el siglo XXI</b>	<b>76</b>
<b>3.4.1. El Acuerdo 13</b>	<b>76</b>
<b>3.4.2. La planeación participativa local 2001 – 2015</b>	<b>79</b>
<b>3.4.2.1. El contexto Distrital</b>	<b>80</b>
<b>3.4.2.2. Los Actores del Proceso</b>	<b>83</b>
<b>3.4.2.3. Convocatoria y conformación de los CPL</b>	<b>86</b>
<b>3.4.2.4. Los Encuentros Ciudadanos</b>	<b>92</b>
<b>3.4.2.5. Las Dificultades del proceso</b>	<b>97</b>

#### **CAPITULO IV: LA INFLUENCIA CIUDADANA EN LA DECISIÓN PÚBLICA, Y LOS FACTORES CONTEXTUALES APOYO Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

<b>4.1. La influencia ciudadana en la decisión pública</b>	<b>108</b>
<b>4.1.1. Inclusión de las propuestas ciudadanas</b>	<b>108</b>
<b>4.1.2. Niveles de influencia en la decisión en la planeación participativa local en Bogotá</b>	<b>115</b>
<b>4.1.3. Las dinámicas de los actores, y las oportunidades y limitaciones de la participación</b>	<b>122</b>
<b>4.2. La influencia del apoyo y los recursos de la Administración local en la participación ciudadana.</b>	<b>130</b>
<b>4.2.1. Recursos Financieros</b>	<b>131</b>
<b>4.2.2. Recursos no financieros</b>	<b>136</b>
<b>4.2.3. Apoyo en la construcción de la sociedad civil</b>	<b>143</b>
<b>4.2.4. Esfuerzos para transformar la cultura organizacional de la administración</b>	<b>144</b>

#### **CAPITULO V: CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL EN BOGOTÁ 2001 – 2015**

<b>5.1. Introducción</b>	<b>156</b>
<b>5.2. La cultura política en Colombia</b>	<b>156</b>
<b>5.3. La cultura política en Bogotá</b>	<b>158</b>
<b>5.3.1. Lo que nos dicen las elecciones locales</b>	<b>158</b>
<b>5.3.2. ¿Qué ha pasado con el Clientelismo en Bogotá?</b>	<b>162</b>
<b>5.4. La evolución reciente de la Cultura Política en Bogotá 2001 – 2015</b>	<b>167</b>
<b>5.4.1. La dimensión Cognoscitiva</b>	<b>168</b>
<b>5.4.2. Dimensión Afectiva</b>	<b>175</b>
<b>5.4.3. Dimensión Evaluativa: Cultura política y gestión institucional 1995 – 2015, avances y retrocesos</b>	<b>181</b>
<b>5.5. Capital Social en Bogotá 2001 – 2015</b>	<b>191</b>
<b>5.6. Cultura Política y Capital Social en las localidades</b>	<b>196</b>
<b>5.6.1. La cultura política en las localidades</b>	<b>196</b>
<b>5.6.1.1. Las Orientaciones Cognoscitivas</b>	<b>196</b>
<b>5.6.1.2. Orientaciones Evaluativas</b>	<b>199</b>
<b>5.6.1.3. Orientaciones Afectivas</b>	<b>202</b>

5.6.2. El capital social local	204
5.7. Cultura Política, capital social y Participación Ciudadana	205
5.7.1. Cultura Política, capital social y Participación Ciudadana en Bogotá	206
5.7.2. Clientelismo y Participación Ciudadana Local	208
5.7.3. Cultura Política, Capital Social, y Participación Ciudadana Local	211

## **CAPITULO VI: CONCLUSIONES**

6.1. Influencia en la Decisión Pública en el marco de los nuevos espacios de participación	217
6.2. Dificultades y factores de éxito de la experiencia participativa en Bogotá	219
6.3. Cultura política y Capital social en Bogotá	223
6.4. Influencia de la cultura política y el capital social en la participación ciudadana local	230
6.5. Influencia del factor explicativo apoyo y recursos que la administración facilita para la participación en el ejercicio de la participación ciudadana	232

<b>LISTA DE REFERENCIAS</b>	<b>239</b>
-----------------------------	------------

<b>ANEXOS</b>	<b>283</b>
---------------	------------

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Porcentaje de Población por Estrato Socioeconómico por Localidad 2011, Porcentaje de población por Localidad 2015, Porcentaje de Territorio por Localidad 2015.....	7
Tabla 2. Entrevistados por Tipo de Actor .....	16
Tabla 3. Selección de localidades para la recolección de información.....	19
Tabla 4. Lista de Códigos.....	21
Tabla 5. Número de Organizaciones Inscritas para conformar los Consejos de Planeación Local 2001-2015.....	86
Tabla 6. Organizaciones inscritas para conformar los Consejos de Planeación Local 2012 (por tipo de organización) .....	89
Tabla 7. Inscritos y Asistentes Elección Consejeros de Planeación Local 2012 – 2015.....	90
Tabla 8. Encuentros Ciudadanos 2001 – 2008: Número de Encuentros, Inscritos y Asistentes.....	94
Tabla 9. Cuadro comparativo del Cronograma de formulación, elaboración, presentación y aprobación de los Planes de Desarrollo Local y Distrital según la normatividad.....	102
Tabla 10. Porcentaje de Inclusión Propuestas Ciudadanas en el proyecto de PDL 2012.....	108
Tabla 11. Porcentaje de Inclusión Propuestas Ciudadanas en el proyecto de PDL 2012: comparativo 2008 – 2012.....	109
Tabla 12. Porcentaje de presupuesto local asignado por año a los proyectos de participación por localidad 2013 – 2016.....	131
Tabla 13. Total de presupuesto local asignado por año a los proyectos de participación por localidad 2013 – 2016.....	132
Tabla 14. Porcentaje de Localidades por tipo de Recurso 2013-2016.....	136
Tabla 15. Abstención electoral: Elecciones Locales Bogotá 1992 – 2011.....	156
Tabla 16. Votos en Blanco: Elecciones Locales Bogotá 1992 – 2011.....	158
Tabla 17. Votación por partidos en elecciones locales para Concejo Distrital 1992 – 2011.....	160
Tabla 18: Votación por partidos en elecciones locales para JAL 1992 – 2011.....	161
Tabla 19. Voto en Blanco Alcalde, Concejo y JAL 1992 – 2015.....	165

Tabla 20. Conocimiento de Espacios de Participación Ciudadana 2003 – 2013.....	170
Tabla 21. Conocimiento de Mecanismos de Participación Ciudadana 2003 – 2013 – 2015.....	172
Tabla 22. Competencia Política 2001 – 2015.....	173
Tabla 23. Apoyo a la Democracia 2001 – 2015.....	178
Tabla 24. Tolerancia frente a las personas Homosexuales.....	179
Tabla 25. Abstención Elecciones Locales Bogotá 2007 – 2015.....	187
Tabla 26. Uso de Espacios y Mecanismos de Participación Ciudadana.....	205

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Flujograma del Ciclo de Planeación Local.....	79
Figura 2: Actores de la Planeación Participativa Local.....	85
Figura 3: Involucramiento Ciudadano en el proceso de Planeación Participativa Local en Bogotá.....	118
Figura 4: Modelo de Planeación Participativa Local: La dinámica de los actores.....	122
Figura 5: Estrategias de Comunicación no Formales de las Administraciones Locales con la Organización Social.....	146

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Mapa de las Localidades de Bogotá.....	8
Gráfico 2. Índice de Pobreza Monetaria y de Gini para la Ciudad 2011 – 2015.....	9
Gráfico 3. Índice de Muertes Violentas y Homicidios Bogotá 2011 – 2015.....	10
Gráfico 4: Imagen Favorable Alcalde y Concejo Distrital 2001 – 2015.....	164
Gráfico 5: Evaluación de la Gestión del Alcalde, Concejo Distrital, y JAL 2001 – 2011.....	164
Gráfico 6: Conocimiento de la existencia de la Alcaldía Mayor, el Concejo Distrital, las JAL y las alcaldías locales 2001 – 2015.....	168
Gráfico 7. Imagen Favorable del Concejo Distrital, JAL, Alcaldías Locales, y Alcalde Mayor 2001 – 2011.....	175
Gráfico 8. Desinterés en la Política 2003 - 2015.....	176
Gráfico 9. Percepción de que Bogotá va por buen camino.....	180
Gráfico 10. Favorabilidad de los Alcaldes Distritales 1997 – 2007.....	184
Gráfico 11. Buena Gestión del Alcalde Mayor 2000 – 2007.....	186
Gráfico 12. Favorabilidad y Evaluación de la Gestión Alcalde Mayor 2007 – 2015....	187
Gráfico 13. Evaluación de la Gestión Alcalde Mayor, Alcaldías Locales, JAL, y Concejo Distrital 2001 – 2011.....	188
Gráfico 14. Evaluación de la Responsabilidad Ciudadana en una Escala de 1 a 5.....	191
Gráfico 15. Orgullo de la ciudad 2000 – 2015.....	192
Gráfico 16. Pertenencia a Organizaciones 2001 – 2015.....	194

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

CPL: Consejo de Planeación Local

JAL: Junta Administradora Local

PDL: Plan de Desarrollo Local

PDD: Plan de Desarrollo Distrital

POAI: Plan Operativo Anual de Inversiones

IDPAC: Instituto Distrital de Participación Ciudadana

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

COPACO: Comité de Participación Comunitaria en Salud

JAC: Junta de Acción Comunal

CLIP: Comisión Local Interinstitucional de la Participación

UPZ: Unidades de Planeación Zonal

TIC: Tecnologías de la Información y Comunicaciones

ASOJUNTAS: Asociación de Juntas de Acción Comunal

## ABSTRACT

Citizen participation, within the theoretical discussions on democracy and public management, has become more salient in the academic literature. This interest has been built up, in part, from the connection between citizen participation on the one hand, and multiple benefits for both authorities and citizens regarding governability and institutional legitimacy, on the other. As a result, governments in different countries have striven to implement strategies that promote citizen participation in public affairs. Therefore, different participation spaces have been created in which citizens can directly participate.

The characteristics of the participation in each scenario vary, and indeed results do too. Accordingly, academics try to make sense of citizen participation as a process and of its results. Certainly, this is an unfinished business, with several methodological and theoretical proposals. However, they all have in common the interest of studying the participation phenomenon, understood as the citizens' direct involvement with the aim of influencing the public decision-making process.

In this sense, this dissertation attempts to account for the citizen participation process, at the local level, in Bogotá, by means of its two main objectives: *to characterize the influence on public decisions citizens that participate at the local level in Bogotá have, within the frame of the usage of new citizen participation spaces, identifying along these lines difficulties and success factors these participatory experiences have.* Secondly, *to identify the impact that political culture and social capital, on the one hand, and the authorities' support and resources, on the other, have on local citizen participation in Bogotá.*

With this intention in mind, the chosen methodological approach was the case study, which analyzes the selected case in-depth, gathering information from different data sources and mechanisms, in order to collect complete information (Berg, 2001). The research presented here was also descriptive and relational. In this sense, it aims to establishing a relation between the variable local citizen participation, and each of the following variables: political culture, social capital, and the authorities' support and resources.

The selected case belongs to the set of Bogotá's local citizen participation phenomena, enmeshed in the institutional and social characteristics that are specific to this city. In

particular, the research makes emphasis on the study of the participatory planning processes in Bogotá's localities, within which two citizen participation spaces or instances are central: the Citizens Encounters (*Encuentros ciudadanos*), and the Local Planning Councils (*Consejos de Planeación Local*).

According to its objectives, the research presented in this dissertation aims to answer four research questions. Firstly, it inquires into the influence citizens have on public decisions in the localities. Therefore, the accompanying research question is: Are the citizens' preferences in Bogotá's localities translated into the political decisions amid the local citizen participation process? Secondly, it asks about the difficulties and facilitators of this process via the following question: What are the difficulties and success factors citizens from these localities experience for their preferences be translated into political decisions within the participatory planning process? Lastly, the research tries to establish the influence some contextual factors have on the participatory process. In this case, two additional questions are asked: What is the influence the political culture and the social capital factors have on the local citizen participation in Bogotá? And, what is the influence the authorities' support for and resources given to participation, in general, have on local citizen participation in Bogotá?

In this sense, five variables are used in this research: citizens' influence on public decisions, local citizen participation, political culture, social capital, and support and resources from the authorities. The dissertation attempts to characterize these variables. Besides, in the case of the last three, it relates them to the citizens' participation variable, as a way to identifying the possible influence they have on the latter. Moreover, the study of the influence on the decision variable exceeds its descriptive nature, and following the academic literature, it also performs an evaluative function of the participation process.

According to the methodological approach taken in this research, a variety of information sources, both primary and secondary, were consulted. The former included interviews with citizens who reside in these localities and who took part of the aforementioned political spaces, with social leaders, and with public officials from the local and city governments. It also included official documents retrieved from, mainly, the local mayoral authorities' archives and given to me by them, such as reports and minutes, as well as electoral data, citizens' surveys, and normativity. On the other hand, the latter was composed mainly by academic and official studies on this subject matter, and newspapers.

Content Analysis was used as a technic for processing and analyzing the information, following a qualitative approach to research. In this sense, it aims to know the latent content of the text, identifying information on meanings, motives, and purposes of the actors. To achieve this, the information gathering process was limited to a representative sample of six localities (out of 20 in which Bogotá is administratively divided): Usaquén, Chapinero, Suba, Santa Fe, Tunjuelito, and Barrios Unidos. This selection took into account socioeconomic, populational, and territorial criteria. Therefore, these six localities represent all of these contexts, avoiding any bias that these characteristics may have on the results.

Coming back to the first research question, findings of this research indicate that citizens' preferences in Bogotá's localities, in general, are not transferred into political decisions within the process of local citizen participation. The local public decision-making process lacks procedures for reaching agreements with the community. Although some consultation and information proceedings do exist, they are inexistent regarding concord, which implies influence on the decision, or even the making of the decision itself.

Moving forward, at least four different kinds of difficulties that affect the citizen participation process in the Citizens Encounters were identified: political, institutional, normative, and citizen-related difficulties. The political difficulties correspond to the political context and they refer to the intervention done by political actors. Basically, it is the manipulation of this participation space by traditional political leaders, and by district authorities, and the resistance to the process that some *Ediles* (Local Administrative Council Members) have. The institutional difficulties are related to the support to the process that the local and city mayoral offices provide. Thirdly, the normative difficulties are given by the law, which in sum, comprise short deadlines and the simultaneity between the local and city processes. Lastly, the citizen-related difficulties refer to the quality of the citizens' participation, determined in most cases by disinformation, absence of technical education for Project formulation, the nonexistence of sufficient diagnosis information as input for the decision-making processes, and the difficulty citizens face to embrace a collective view of the problems. It is necessary to also take into account the lack of administrative and political autonomy the local authorities have in their relation with the city mayor's office.

On the contrary, the factors that have a positive contribution to the citizens' involvement in the local public decision-making processes are: the local authorities' attitude towards

citizen participation processes, the agreement-oriented capacities displayed by social leaders in their interaction with the local authorities, the fluidity of personal and political relationships with local authorities, and the convergence between the citizens' and the local and city's agendas, and with the one the *Juntas Administradoras Locales* (Local Administrative Councils) have.

Regarding the contextual factors, the results suggest that the impact the political culture and social capital have had on the local citizen participation vary. The citizens' preparation to participate at the local level has affected in important ways the citizen participation processes. In the Citizens Encounters, the lack of preparation manifests itself in the unawareness of the precise objectives these participation exercises have, as well as in the absence of competences and basic knowledge about the functioning of the state, which both allow the citizens to talk to the authorities in the same language.

Besides, the weak social capital in the localities has created difficulties for a cooperative behavior within these participatory spaces. This also impedes a proper dialogue among them about objectives, topics or issues, and problems in general, because they think these are out of their competence. Moreover, an exclusive logic is upheld, by which the citizen focus on her/his closest groups and loyalties, such as her/his neighbors or the segment of the population she/he belongs to (women, senior citizens, youth, LGBTI).

Regarding the provision of support and resources by the authorities, the results show that actors perceive that these assigned resources to local citizen participation are not enough. In this research, financial and non financial resources were analyzed. In the latter, the creation or use of communication strategies to reach the community were analyzed, as well as the modification of the organizational culture. In this sense, the guidelines derived from the city-level decisions are indeed very important for stimulating, or not, the allocation of resources to the participation budgets of the localities. This allocation depends too on the citizens' capacity to place this issue on the local agenda, and on the local majors' will to do so. Moreover, investments made in participation in the localities, besides allowing some participatory activities to survive, have not contributed to, nor are part of, an integral and consistent strategy for strengthening local participation, nor have generated a great impact on the strengthening and deepening of the local participation. In particular, regarding the local participation instances, such as the different councils, the access to minimal physical resources for their functioning is not provided by the local authorities.

The efforts to transform the organizational culture, as non financial resources, made by the different administrations, favors the possibilities citizens have to influence the public decision-making processes. In this sense, the results show that, although the city mayor's political will is very important – who, via formal or informal instructions, can guide the administrative actions toward open participation processes –, it is insufficient in the localities. The local mayor's political will is determinant. Her/his political will can affect the local officials' attitudes, regarding their commitment to citizen participation. This was evident in the communication strategies implemented at the local level.

In this same vein, the formal strategies developed by the authorities, mainly at the city level, can also favor the citizen participation. The creation of dialogue spaces between citizens and authorities, or even as places for the authorities' articulation toward promoting participation, via specific projects or with norms, can encourage citizen participation. Although these are not co-government or decisional spaces for the citizens, they do open opportunities for establishing an influential communication among the actors, within which their abilities and attitudes will define the actual possibilities to reach an agreement on the importance of including their issues in the authorities' agenda. However, these financial and non financial resources that the authorities provide have not been able to strengthen and deepen the local citizen participation.

## RESUMEN

La participación ciudadana, en el marco de las reflexiones teóricas sobre la democracia y la gestión pública, ha cobrado cada vez más importancia en la literatura académica. La conexión entre participación ciudadana y múltiples beneficios para las administraciones y los ciudadanos en materia de gobernabilidad y legitimidad institucional impulsan en parte este interés. Como resultado, los gobiernos de numerosos países se han esforzado por implementar estrategias que promuevan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de forma tal que se ha dado lugar a la creación de variados espacios de participación en los cuales los ciudadanos pueden acercarse directamente y participar.

Las características de la participación en cada escenario varían, y los resultados también son diferentes. De este modo, los académicos intentan dar cuenta de la participación ciudadana como proceso, y de sus resultados. Es un camino inacabado, con múltiples propuestas metodológicas y teóricas, pero que tiene en común el interés por estudiar el fenómeno de la participación, entendida como el involucramiento directo de los ciudadanos con el fin de influir en el proceso de decisiones público.

En este sentido, esta tesis pretende dar cuenta del proceso de participación ciudadana, en el nivel local, en la ciudad de Bogotá, a través de dos objetivos principales: *caracterizar la influencia en la decisión pública que tienen los ciudadanos que participan en el nivel local en Bogotá, en el marco del uso de los nuevos espacios de participación ciudadana, identificando dificultades y factores de éxito de la experiencia participativa. Y, en segundo lugar, identificar el impacto que los factores cultura política y capital social, y apoyo y recursos de la administración, han tenido sobre la participación ciudadana local en Bogotá.*

Para ello el camino metodológico escogido ha sido el del estudio de caso, que busca estudiar a profundidad el caso seleccionado, a partir de diversas fuentes de datos y mecanismos de recolección de información, con el fin de obtener información completa (Berg, 2001). Se trata así mismo de una investigación de tipo relacional y descriptivo. En este sentido, se pretende establecer una relación entre la variable participación ciudadana local, y las variables cultura política, capital social, y apoyo y recursos de la administración.

El caso seleccionado se circunscribe al conjunto de fenómenos de participación ciudadana local en Bogotá, en el marco del entramado institucional y social específico de la ciudad. En particular la investigación hace énfasis en el estudio del proceso de planeación participativa en las localidades, en el marco del cual dos espacios e instancias de participación ciudadana son centrales: los Encuentros Ciudadanos, y los Consejos de Planeación Local (CPL).

En concordancia con sus objetivos, la investigación busca responder a cuatro preguntas de investigación. En primer lugar, se indaga sobre la influencia de los ciudadanos en la decisión pública en las localidades, al respecto, se busca responder al siguiente interrogante: ¿Las preferencias de los ciudadanos de las localidades de Bogotá se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de participación ciudadana local?. En segundo lugar, se pregunta por las dificultades o coadyuvantes del proceso, buscando responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las dificultades y factores de éxito que experimentan los ciudadanos en las localidades de Bogotá para que sus preferencias se trasladen a las decisiones políticas en el marco del proceso de planeación participativa? Finalmente la investigación busca establecer la influencia de algunos factores contextuales en los procesos participativos, en este caso, se pretende responder a dos preguntas adicionales: ¿Cuál es la influencia de los factores cultura política y capital social en la participación ciudadana local en Bogotá? y ¿Cuál es la influencia del factor apoyo y recursos que la administración facilita para la participación en la participación ciudadana local en Bogotá?

En este orden de ideas, las variables analizadas en la investigación son cinco: influencia ciudadana en la decisión pública, participación ciudadana local, cultura política, capital social, y apoyo y recursos de la administración. El trabajo pretende caracterizar las variables, y, en el caso de las tres últimas, relacionarlas con la variable participación ciudadana, con el fin de identificar la posible influencia que tienen sobre ella. Por otro lado, el estudio de la variable influencia en la decisión, excede su finalidad descriptiva, y siguiendo la literatura, cumple también una función evaluativa de la participación.

Obedeciendo al enfoque metodológico de la investigación, se consultó una extensa variedad de fuentes, tanto primarias como secundarias. En lo que respecta a las primeras, se trata de entrevistas hechas a ciudadanos habitantes de las localidades que participan en las instancias, líderes sociales, y funcionarios públicos distritales y locales; documentos oficiales obtenidos de los archivos de las alcaldías locales en su mayoría, y facilitados por

funcionarios, como actas e informes; información electoral, encuestas ciudadanas, y normatividad-, dentro de las segundas, por otro lado, se destacan estudios académicos y oficiales sobre la materia, , y prensa escrita.

La técnica de procesamiento y análisis de la información utilizada en esta investigación es el análisis de contenido, obedeciendo a una aproximación de tipo cualitativo. En este sentido, se pretende conocer el contenido latente del texto, identificando información sobre los significados, motivos, y propósitos de los actores. Para ello se delimitó el proceso de recolección de la información a una muestra representativa de seis localidades, de 20 en las cuales está dividida administrativamente la ciudad: Usaquén, Chapinero, Suba, Santa Fe, Tunjuelito, y Barrios Unidos; esto, teniendo en cuenta criterios socioeconómicos, poblacionales, y territoriales, incluyendo localidades de todos los contextos socioculturales y territoriales posibles, evitando sesgos que pudieran ser ocasionados por estas variables.

En relación con la primera pregunta de investigación, los hallazgos de la investigación indican que las preferencias de los ciudadanos de las localidades de Bogotá, en general, no se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de participación ciudadana local. Se logró identificar que la toma de decisiones pública a nivel local carece de procesos de concertación con la comunidad. Si bien es cierto que existen procesos de consulta y de información, por lo general no de concertación, la cual implicaría injerencia en la decisión, o toma de decisión propiamente dicha.

En cuanto a las dificultades y factores de éxito de la participación, fue posible identificar al menos cuatro tipos de dificultades que afectan el proceso de participación ciudadana en los Encuentros Ciudadanos: de tipo político, institucional, normativo, y ciudadano. Las dificultades que hemos denominado políticas corresponden al contexto político y se refieren a la intervención de actores políticos en el espacio, básicamente a la manipulación del espacio por líderes tradicionales y por las autoridades distritales, y la resistencia de algunos ediles al proceso; en segundo lugar, las dificultades institucionales obedecen al apoyo al proceso por las alcaldías locales, y la Alcaldía Mayor; en tercer lugar se encuentran las dificultades que la norma impone, que son principalmente la premura de los plazos, y la simultaneidad del proceso distrital y local; y en cuarto lugar, las dificultades asociadas con la ciudadanía, que se refieren a la calidad de la participación de los ciudadanos, muchas veces determinada por la desinformación de los ciudadanos sobre el ejercicio, la falta de formación técnica para la formulación de proyectos, la

ausencia de información diagnóstica suficiente para la toma de decisiones, y la dificultad de los ciudadanos para tener una visión colectiva de los problemas. Se debe considerar también la falta de autonomía de las localidades en términos administrativos y políticos en relación con la Alcaldía Mayor.

Por otro lado, dentro de los factores que contribuyen y favorecen la injerencia de los ciudadanos en la decisión pública local se lograron identificar los siguientes: la actitud de las autoridades locales frente a los procesos de participación ciudadana, la capacidad de concertación de los líderes sociales con la administración, la fluidez de las relaciones personales y políticas con las autoridades locales, y la convergencia de la agenda ciudadana con la de la administración local y distrital, y con la Junta Administradora Local..

Respecto a los factores contextuales, los resultados sugieren que el impacto que han tenido la cultura política y el capital social, en la participación ciudadana local es variado. La preparación de los ciudadanos para participar en el nivel local ha afectado de forma importante los procesos de participación ciudadana. En el marco de los Encuentros Ciudadanos esta carencia se manifiesta principalmente en el desconocimiento de los objetivos precisos de los ejercicios de participación, así como en la ausencia de las competencias y conocimientos básicos sobre el funcionamiento del aparato estatal que permiten al ciudadano dialogar con la administración en su mismo lenguaje.

Así mismo, el débil capital social de las localidades ha provocado dificultades para que los ciudadanos cooperen en el marco de la participación, y logren entrar en diálogos sobre objetivos, temas y problemáticas de carácter general, pues creen que no les competen. Se mantiene una lógica excluyente, en la cual el ciudadano se centra en los grupos y lealtades más cerrados, como sus vecinos o la población de la que hace parte (mujeres, adulto mayor, jóvenes, LGBTI).

Por otro lado, respecto al apoyo y los recursos que la administración facilita para la participación, se encontró que los actores perciben en su mayoría que los recursos que se asignan a la participación ciudadana en las localidades no son suficientes. En el marco de la investigación se analizaron recursos financieros y no financieros, en este último caso se revisaron la creación o el uso de estrategias de comunicación con la ciudadanía, y de modificación de la cultura organizacional. En este sentido, se encontró que los lineamientos que se desprenden de las decisiones del nivel Distrital resultan muy

importantes para estimular o no en las localidades la asignación de recursos para la participación; y que la asignación de presupuesto para la participación depende también de la capacidad de los ciudadanos de posicionar el tema en la agenda local, y de la voluntad de los alcaldes locales de incorporarlo. Así mismo, se identificó que la inversión que se hace en participación en las localidades, más allá de permitir la supervivencia de algunas actividades participativas, no ha contribuido, ni ha obedecido a una estrategia integral y consistente de fortalecimiento de la participación ciudadana, ni ha generado un gran impacto en el fortalecimiento y profundización de la participación local. En particular, respecto a las instancias de participación local, como los diversos consejos, el acceso a recursos físicos mínimos para el funcionamiento no es facilitado por las administraciones locales.

En cuanto a los recursos no financieros, los esfuerzos para transformar la cultura organizacional que adelantan las administraciones favorecen las posibilidades de influencia ciudadana en las decisiones públicas. En este sentido, se encontró que, si bien la voluntad política del alcalde mayor es muy importante - quien, a través de instrucciones formales o informales, puede orientar las acciones administrativas hacia una mayor apertura a la participación - en las localidades, no es suficiente, y la voluntad del alcalde local es un elemento determinante. La voluntad política del alcalde local puede hacer que la actitud de los funcionarios de las administraciones locales cambie drásticamente en materia de su compromiso con la participación de los ciudadanos. Esto fue posible observarlo en las estrategias de comunicación con la ciudadanía implementadas a nivel local.

Igualmente, las estrategias formales desarrolladas por la administración, en especial distrital, también pueden resultar ser muy favorables para la participación ciudadana. La creación mediante proyectos específicos, o mediante una norma, de espacios de diálogo entre el ciudadano y la administración, o de articulación de la administración, con el objetivo de promover la participación, también pueden favorecer la participación ciudadana. Si bien no son espacios de cogobierno o de decisión para los ciudadanos, los espacios de diálogo de la ciudadanía con la administración abren oportunidades para los ciudadanos de establecer una comunicación influyente, en el marco de la cual, las habilidades y actitudes de los actores definirán las posibilidades de llegar o no a acuerdos sobre la importancia de incluir temas en la agenda del gobierno. Así, los recursos

financieros y no financieros que la administración pone a disposición de los ciudadanos no han logrado fortalecer y profundizar la participación ciudadana local.

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana como problema de investigación adquiere especial relevancia en la literatura en el marco de la crisis de legitimidad del modelo democrático representativo en el mundo, durante los años 70. A partir de ese momento surgieron propuestas teóricas de participación, orientadas a establecer un modelo de democracia caracterizado por la participación y la deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en la gestión pública. La llamada democracia participativa surgió como un nuevo modelo de democracia que buscaba complementar algunas de las virtudes de la democracia representativa y remediar algunas de sus deficiencias (Barber, 2003).

Igualmente, la participación ciudadana en la escala local tiene una connotación particular. Los autores, no solo recientes sino también clásicos, han destacado la importancia de lo local en el ejercicio de la participación (Mill, 1963; Stocker, 1996; Pateman, 1976). En este sentido, lo local se dibuja como un espacio privilegiado en el cual, se desarrollan y fomentan las cualidades necesarias para la participación, y se dinamiza la eficiencia de los gobiernos (Jones & Steward, 1992; Pateman, 1976).

El impulso de los nuevos modelos teóricos de democracia participativa y deliberativa, y de las nuevas propuestas dentro de la administración pública, promovieron que la participación fuera asociada con un mejor ejercicio del gobierno, mayor influencia ciudadana en la toma de decisiones públicas, mejores políticas, y mayor control sobre el proceso político (Irvin y Stansbury, 2004). Como resultado, a partir de los años ochenta se dio la creación de numerosos mecanismos de participación y deliberación ciudadana, impulsados por los gobiernos de todo el mundo. Estos mecanismos se caracterizan por su carácter formal y su objetivo es involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Ejemplo de ellos son los presupuestos participativos, los paneles ciudadanos, las encuestas de opinión, y los consejos consultivos, entre otros, (Brugué, Font & Gomá, 2003; Smith, 2005). La ciudad de Bogotá no ha sido la excepción a esta tendencia. Desde finales de la década de los ochenta, pero especialmente en la década de los noventa y en adelante, han aumentado considerablemente los espacios de participación abiertos a la ciudadanía a nivel local y distrital para el ejercicio de la participación. Se destaca el proceso de planeación participativa en la ciudad y en las localidades, a partir de 2001, en

el cual los espacios conocidos como Encuentros Ciudadanos, y los Consejos de Planeación local, son los espacios e instancias establecidos para canalizar la participación ciudadana.

En este orden de ideas, dado que se trata de mecanismos e instancias de participación relativamente nuevos, aun no es claro cómo están funcionando, ni el efecto que han tenido en profundizar y fortalecer la participación ciudadana (Galai & navarro, 2013), como era su objetivo. Así mismo, los estudiosos han avanzado en proponer criterios con el fin de evaluar la participación ciudadana que se desarrolla en los nuevos espacios participativos, así como en identificar factores explicativos, de contexto, que estén asociados a la calidad de la participación y el logro de sus objetivos. Dentro de esos criterios evaluativos encontramos, entre otros, el nivel de influencia en la decisión pública; y en cuanto a los factores explicativos, la cultura política y el capital social, así como el apoyo y los recursos disponibles de la administración. De este modo, el estudio de la participación ciudadana local, en el marco de estos espacios de participación, y a la luz de los nuevos criterios evaluativos y factores explicativos planteados por la literatura, es de la mayor pertinencia para la comunidad académica y para los diferentes gobiernos que pretenden implementarlos.

Así, los objetivos generales de esta investigación son dos: En primer lugar, *caracterizar la influencia en la decisión pública que tienen los ciudadanos que participan en el nivel local en Bogotá, en el marco del uso de los nuevos espacios de participación ciudadana, identificando dificultades y factores de éxito de la experiencia participativa.* Y, en segundo lugar, *identificar el impacto que los factores cultura política y capital social, y apoyo y recursos de la administración, han tenido sobre la participación ciudadana local en Bogotá.* En ambos casos se hará énfasis en los espacios e instancias creados e implementados en el marco de los procesos de planeación participativa local, en especial el Consejo de Planeación Local, CPL y los Encuentros Ciudadanos.

Con este propósito, se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Las preferencias de los ciudadanos de las localidades de Bogotá se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de participación ciudadana local?, ¿Cuáles son las dificultades y factores de éxito que experimentan los ciudadanos en las localidades de Bogotá para que sus preferencias se trasladen a las decisiones políticas en el marco del proceso de planeación participativa?, ¿Cuál es la influencia de los factores cultura política y capital social en el ejercicio de la participación ciudadana local en Bogotá?, ¿Cuál es la influencia

del factor apoyo y recursos que la administración facilita para la participación en el ejercicio de la participación ciudadana local en Bogotá?. En este orden de ideas, con base en la literatura, se proponen las siguientes hipótesis de trabajo: *hipótesis 1: en los espacios de participación ciudadana, las preferencias de los ciudadanos no se trasladan eficientemente a las decisiones políticas de la administración local; hipótesis 2: el diseño institucional puede abrir o cerrar oportunidades de empoderamiento de las organizaciones sociales y la ciudadanía; hipótesis 3: la cultura política, y el capital social afectan la calidad de la participación ciudadana; e hipótesis 4: la existencia o ausencia de recursos y apoyo suficientes, de parte de las administraciones, para apoyar los procesos participativos, afecta el proceso de participación ciudadana.*

Con el fin de responder a estas preguntas de investigación y testear estas hipótesis, el trabajo se desarrollará en seis capítulos. El primero de ellos es el Marco Metodológico, en el cual se presentará al lector la aproximación metodológica de la investigación, que fue el estudio de caso; así como las variables de investigación, y las técnicas de recolección, procesamiento, y análisis de los datos, que se enmarcaron en el método del análisis de contenido. Así mismo, el capítulo dos tiene como objetivo presentar el marco teórico y conceptual para el estudio de la participación ciudadana que sirve de referente a esta investigación. Una vez planteadas las preguntas e hipótesis de investigación, el capítulo dos permitirá al lector comprender las variables de una manera más completa, contextualizándolas en el marco de la teoría de la democracia. Igualmente, se presentarán los avances en la bibliografía en relación con el campo de la evaluación y el estudio de la participación, lo que contribuirá a entender la importancia de las variables seleccionadas en el análisis de la participación ciudadana.

En el capítulo tres se hará un recorrido por los antecedentes recientes de la participación local en Bogotá. Se hará en primer lugar un recorrido por los antecedentes normativos que le dieron vida a los cambios que se observaron en Bogotá a partir de la década de los noventa en materia de participación, en especial la apertura democrática de comienzos de los noventa, y la época de apertura institucional que le siguió. Así mismo, se analizarán dos periodos de aplicación de la nueva normatividad en participación: los años entre 1995 y 2000, y los años entre 2001 y 2015, luego de la expedición del Acuerdo 13 de 2000, que institucionalizó la planeación participativa a nivel local en Bogotá. En

este capítulo se analizarán los actores intervinientes en el proceso de planeación participativa en las localidades de Bogotá, y cómo han evolucionado los procesos de conformación de los CPL en las localidades, así como la realización de los Encuentros Ciudadanos; así mismo, se identificarán las principales dificultades que han enfrentado los ciudadanos en su participación.

El capítulo cuatro, por otro lado, analizará dos de las variables centrales de este estudio, la variable evaluativa influencia ciudadana en la decisión pública, y los factores explicativos apoyo y recusos de la administración. En el primer caso, se pretende identificar el nivel de influencia que la ciudadanía logra al participar, para ello se considerará qué tanto la administración incluye las iniciativas de los ciudadanos en la construcción de sus planes de desarrollo en las localidades, y se analizarán los niveles de influencia de los ciudadanos en la decisión pública. En segundo lugar, se estudiarán las variables apoyo y recursos de la administración, es decir, los recursos financieros o no, así como los esfuerzos por afectar la cultura organizacional, puestos en juego por la administración, con el fin de promover la participación ciudadana. Así mismo, para responder a otra de las preguntas de investigación, en el capítulo cinco se considerarán las variables cultura política y capital social, y cómo estas influyen en la participación ciudadana. Para ello se hará un recorrido por los principales cambios en materia de cultura política y capital social identificados en la ciudad a partir de finales de los noventa; para finalmente analizar la dimensión local, y cómo se relacionan estas variables en la práctica con la participación en las localidades.

Finalmente, en el capítulo seis, se recogerán las principales conclusiones de esta investigación, a la luz de las preguntas de investigación. Así, se identificarán los principales hallazgos en relación con las variables y las relaciones que se pretendió establecer, reponiendo a las preguntas de investigación planteadas en la investigación, y contrastando las hipótesis de trabajo.

## CAPITULO I: MARCO METODOLÓGICO

### 1.1. Aproximación metodológica y tipo de investigación

La aproximación metodológica de esta investigación es el estudio de caso, que se concibe no como un método, sino como una aproximación que puede utilizar varios métodos (Hamel, Dufour, & Fortin, 1993). Siguiendo a autores como Martínez (2011), se entiende como una aproximación metodológica caracterizada por el estudio a profundidad del caso bajo consideración, cuya finalidad es responder al planteamiento de un problema, probar una hipótesis o desarrollar teoría. Es una aproximación en la que la información recolectada es considerablemente rica y detallada. Así, en la medida en que se trata de un estudio profundamente documentado sobre el caso estudiado, deben existir multiplicidad de fuentes de datos y mecanismos de recolección de información, con el fin de obtener información completa (Berg, 2001).

Igualmente, tratándose de una aproximación metodológica puede obedecer a diferentes tipos de diseño de investigación. En el caso puntual de esta investigación se trata de un diseño de tipo relacional y descriptivo. Es descriptivo en la medida en que partiendo de la teoría se pretende caracterizar el cómo de los fenómenos estudiados (Yin, 1994; Berg, 2001). Así mismo, se considera relacional en el sentido que plantea Krippendorff (2004, pp. 94 - 95) en el marco de la técnica del Análisis de Contenido. Según este autor, se trata de diseños en los cuales se testean hipótesis concernientes a relaciones entre varias inferencias de un cuerpo de textos, o a la relación entre los resultados del análisis de contenido con otras variables. Así, en el marco de esta investigación, se pretende establecer una relación entre la variable participación ciudadana local, y las variables cultura política, capital social, y apoyo y recursos de la administración.

En este orden de ideas, en esta investigación el caso está definido por criterios sociales, institucionales y territoriales: contempla los fenómenos de participación ciudadana local en Bogotá, en el marco del entramado institucional y social específico de la ciudad, protagonizados por sus habitantes. Se trata de un estudio de caso que se podría considerar intrínseco e instrumental. Intrínseco en la medida en que se pretende lograr una mayor comprensión del caso en sí mismo, aportando conocimientos sobre el caso y el objeto de estudio puntual; e instrumental en la medida en que contribuye a la contrastación de la

teoría con el estudio empírico (Barrio del Castillo, I., González, J., Padín, L., Peral, P., Sánchez, I., & Tarín, E., 2015).

Así, partiendo del estudio de caso de tipo descriptivo y relacional como aproximación metodológica de esta investigación, se adelantaron un conjunto de estrategias de recolección y análisis de información de fuentes primarias y secundarias que se describirán a continuación. Igualmente, con el fin de contextualizar apropiadamente el caso, se describirá e informará sobre algunas de sus principales características.

### **1.1.1. Contextualización del caso**

#### **1.1.1.1. Bogotá: Características poblacionales, territoriales, y socioeconómicas**

Bogotá es la capital de Colombia, tiene una población de 8'018.9012 de habitantes. Su superficie es de 163.663 hectáreas (ha) (Secretaría Distrital de Planeación, 2011). En la ciudad vive el 16% de la población del país, y genera el 24,5% del PIB nacional (DANE, 2012). En gran medida por ser la capital, es el centro económico, cultural y político del país; en ella se concentran las actividades económicas, educativas, políticas, y culturales.

La ciudad está dividida a partir de la constitución de 1991, según establece su Artículo 322, en localidades (Const., 1991, Art.322). Estas son unidades territoriales y administrativas resultantes de la división del territorio de la ciudad, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y a las cuales les corresponde la gestión propia de los asuntos de su territorio, y las competencias y funciones administrativas que determine la ley (Gráfico 1).

En total existen veinte localidades en la ciudad, definidas como indica la Constitución Política por el Concejo Distrital, mediante el Acuerdo 2 de 1992. Vale la pena anotar que, a pesar de que como Localidades fueron creadas a partir de 1992, corresponden a las unidades que tradicionalmente se conocían como Alcaldías Menores, algunas de las cuales pertenecían a pueblos que fueron anexándose a la ciudad con los años. Esta división del territorio data en algunos casos de 1972<sup>1</sup>. Esto quiere decir que las localidades de la ciudad tienen su propia historia, a pesar de que ha habido muchos cambios demográficos y sociales a lo largo de tiempo.

---

<sup>1</sup> Para información sobre la creación de las Alcaldías menores revisar los Acuerdos 26 de 1972, 8 de 1977, y 9 de 1986.

**Tabla 1****Porcentaje de Población por Estrato Socioeconómico por Localidad 2011****Porcentaje de población por Localidad 2015****Porcentaje de Territorio por Localidad 2015**

LOCALIDAD	PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO POR LOCALIDAD			PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR LOCALIDAD	PORCENTAJE DE TERRITORIO POR LOCALIDAD
	BAJO	MEDIO	ALTO	%	%
USAQUEN	12.02	58.41	28.24	6.3	3.68
CHAPINERO	17.93	36.70	44.58	1.7	2.15
SANTA FE	72.66	24.70	1.18	1.4	2.54
SAN CRISTOBAL	84.78	14.62	0.01	5.2	2.76
USME	97.70	0.01	0.00	5.5	12.11
TUNJUELITO	57.50	41.23	0.00	2.5	0.56
BOSA	92.47	2.88	0.00	8.2	1.35
KENNEDY	53.60	45.69	0.00	13.6	2.17
FONTIBON	20.26	77.12	0.95	4.8	1.87
ENGATIVA	26.18	72.65	0.00	11.1	2.02
SUBA	37.96	49.90	10.46	14.9	5.66
BARRIOS UNIDOS	0.00	95.18	3.27	3.1	0.67
TEUSAQUILLO	0.00	94.06	5.51	1.9	0.80
LOS MARTIRES	8.29	91.30	0.00	1.3	0.37
ANTONIO NARIÑO	4.63	93.01	0.00	1.4	0.27
PUENTE ARANDA	0.24	96.36	0.00	3.3	0.97
LA CANDELARIA	51.59	43.30	0.00	0.3	0.12
RAFAEL URIBE URIBE	59.50	38.81	0.00	4.8	0.78
CIUDAD BOLIVAR	94.89	3.84	0.00	8.7	7.32
SUMAPAZ	82.93	13.31	3.76	0.1	43.97

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2011) y Secretaría Distrital de Planeación, (2011). Los datos de población de 2015 corresponden a proyecciones de la población del DANE para ese año.

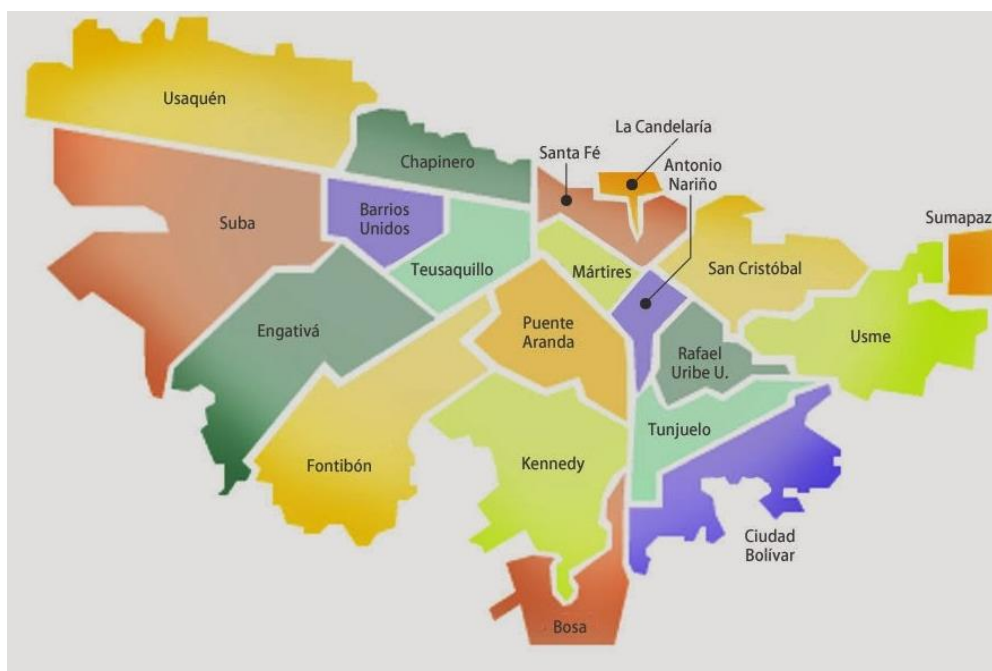
Las características socioeconómicas, poblacionales y territoriales de las localidades de la ciudad las diferencian mucho unas de otras. En materia territorial las localidades más grandes son Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Suba y Usaquén, que tienen entre el 3,6% hasta el 43% del territorio de la ciudad. La localidad de Sumapaz es una localidad principalmente rural, y su población no es proporcional a su tamaño, pues en términos poblacionales es la más pequeña. Las localidades más pequeñas en términos territoriales son La Candelaria, Antonio Nariño, Los Mártires, Tunjuelito, Barrios Unidos, Rafael Uribe Uribe, Teusaquillo, y Puente Aranda, las cuales no superan el 0,9% del tamaño del territorio de la ciudad. Las demás localidades podrían ser catalogadas como localidades medianas, que tienen entre el 1,3% y el 2,7% del territorio distrital. Por otro lado, en materia poblacional las localidades con mayor porcentaje de habitantes son Suba,

Kennedy, Engativá, Ciudad Bolívar, y Bosa; mientras que las de menos habitantes son Tunjuelito, Teusaquillo, Chapinero, Santa Fe, Antonio Nariño, Los Mártires, La Candelaria, y Sumapaz. Las demás corresponden a un rango medio, y en ellas habita entre el 5% y el 3% de la población de la ciudad (Tabla 1).

En cuanto a la distribución socioeconómica de la población, las localidades obedecen a una clasificación según estrato socioeconómico<sup>2</sup>. En este sentido, hay algunas localidades que tienen todos los estratos, estas son Usaquén, Chapinero, y Suba; aquellas con población predominantemente en estratos bajos, 1 y 2, son Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, y Sumapaz; las localidades con mayor porcentaje de personas de estrato Bajo - Medio, 1, 2, y 3, son Kennedy, la Candelaria, y Rafael Uribe Uribe; y finalmente, las localidades con mayor población en estratos medios, 3 y 4, son Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, y Puente Aranda (Tabla 1).

### Gráfico 1

#### Mapa de las Localidades de Bogotá



Fuente: Veeduría Distrital

<sup>2</sup> La estratificación socioeconómica es la clasificación de la población según características sociales económicas similares, teniendo en cuenta las características físicas de la vivienda, el entorno inmediato, y el contexto urbanístico o rural de las mismas. En Bogotá existen seis estratos 1, bajo-bajo; 2, bajo; 3, medio-bajo; 4, medio; 5, medio-alto; y 6, alto. Esta categorización se utiliza para cobrar los servicios públicos domiciliarios, y asignar subsidios y contribuciones a los hogares (Secretaría Distrital de Planeación, s.f.).

### **1.1.1.2.Organización político-administrativa**

La ciudad está organizada bajo la autoridad del Alcalde Mayor, y el apoyo de 13 Secretarías que se encargan de la administración de los diferentes sectores en el Distrito. Así mismo, la autoridad legislativa de la ciudad es el Concejo de Bogotá (Decreto Ley 1421, 1993).

Dentro de las localidades, las autoridades políticas y administrativas son el Alcalde Mayor, la Junta Administradora Local JAL, y el Alcalde Local (Decreto Ley 1421, 1993, Art. 61). Las JAL son cuerpos de elección popular escogidos para cada una de las localidades por un periodo igual al del Alcalde Mayor; y el alcalde local es nombrado por el Alcalde Mayor de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, y corresponde a un cargo de libre nombramiento y remoción del Alcalde Mayor (Decreto Ley 1421, 1993, Art. 64 y 84). Entre las funciones de las JAL se cuentan, entre otras, la aprobación el presupuesto de la localidad y del Plan de Desarrollo Local, como se verá más adelante.

### **1.1.1.3.Algunos indicadores de la ciudad**

La ciudad enfrenta varios retos en materia de Pobreza y desigualdad. En 2015 fue la ciudad principal más desigual del país, y los índices de pobreza si bien son menores que en otras ciudades no son despreciables (Gráfico 2).

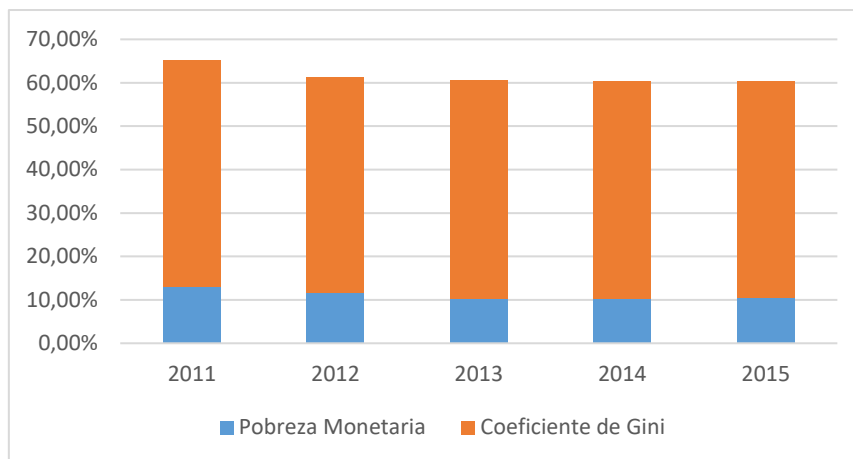
## **Gráfico 2**

### **Índice de Pobreza Monetaria<sup>3</sup> y de Gini para la Ciudad<sup>4</sup> 2011 – 2015**

---

<sup>3</sup> La pobreza monetaria es medida a partir de una línea de pobreza, que representa el costo de una canasta de alimentos y bienes básicos: se considera que personas u hogares con ingresos por debajo de ella están en condición de pobreza. Bogotá en 2015 fue la segunda ciudad grande del país con menor tasa de pobreza monetaria.

<sup>4</sup> Gini: Entre más cercano a 1 sea el coeficiente, hay más desigualdad, y entre más cercano a 0, más igualdad.



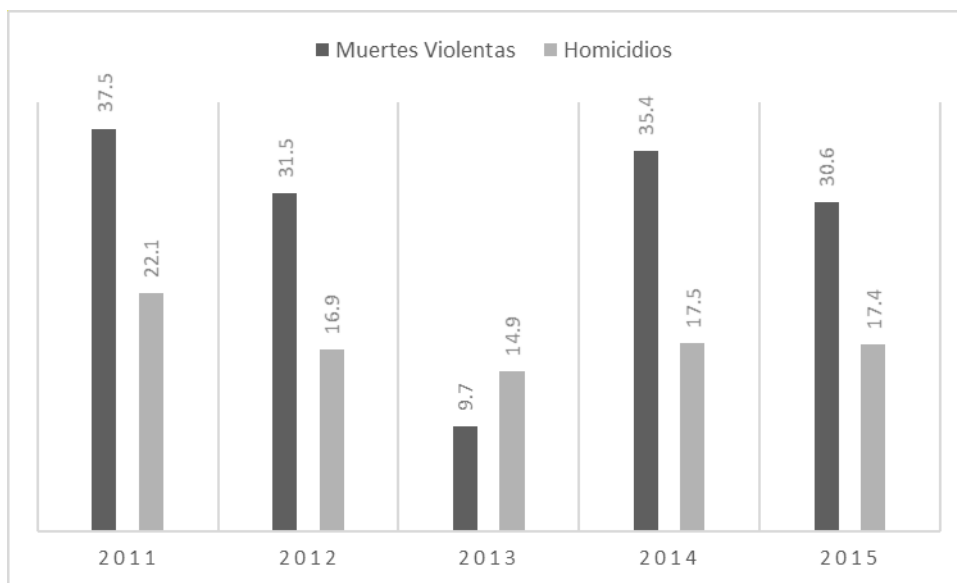
Fuente: Bogotá Cómo Vamos (2016)

En materia económica el crecimiento del PIB ha disminuido en los últimos años, pasando del 5,7% en 2011 al 3,1% en 2015, sin embargo, la ciudad sigue generando un importante porcentaje del PIB nacional. En cuanto al cubrimiento de servicios públicos, Bogotá ha logrado ampliar el cubrimiento de servicios públicos domiciliarios a prácticamente el 100% de la población, a excepción del gas natural y la telefonía fija, que tienen un cubrimiento del 89% y 63% respectivamente para el año 2015. Así mismo, el aseguramiento en salud alcanzó en ese mismo año al 96,5% de la población (Bogotá Cómo Vamos, 2016).

En seguridad y convivencia, en 2015 la percepción de inseguridad en la ciudad alcanzó el 59% entre la población, que afirmaba no sentirse segura en la ciudad; la más alta desde 2011. Así mismo, la tasa de homicidios para ese mismo año, si bien había descendido respecto a años anteriores, seguía siendo relativamente alta, de 17 personas por cada 100.000 habitantes (Gráfico 3) (Bogotá Cómo Vamos, 2016).

### Gráfico 3

#### Índice de Muertes Violentas y Homicidios Bogotá 2011 – 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del informe de Calidad de vida 2015 de Bogotá Cómo Vamos (Bogotá Cómo Vamos, 2016).

Tasa por cien mil habitantes

## 1.2. Objetivo, preguntas e hipótesis

Como se mencionó en la introducción, son dos los *objetivos principales* que orientan esta investigación: el primero, *caracterizar la influencia en la decisión pública que tienen los ciudadanos que participan en el nivel local en Bogotá, en el marco del uso de los nuevos espacios de participación ciudadana, identificando dificultades y factores de éxito de la experiencia participativa*. Y, en segundo lugar, *identificar el impacto que los factores cultura política y capital social, y apoyo y recursos de la administración, han tenido sobre la participación ciudadana local en Bogotá*.

En este sentido, el nivel de análisis es local. Si bien los mecanismos y espacios de participación han nacido como una iniciativa distrital en su mayoría, no tardaron en replicarse en las localidades de la ciudad. Se parte de perspectivas como la de Mill (1963) o Pateman (1976), quienes han visto el nivel local como un escenario privilegiado de participación, en el cual los teóricos han encontrado un gran potencial participativo, pues es en lo local que el ciudadano puede educarse para participar en los espacios de su entorno y comunidad más próximos.

En particular, uno de los procesos más importantes a nivel local en Bogotá es el de planeación participativa, en el cual cobran protagonismo dos espacios o instancias de participación: los encuentros ciudadanos y los Consejos de Planeación Local (CPL). Los

dos son escenarios centrales del proceso, el primero se trata de un espacio de participación masivo de corta duración que pretende priorizar participativamente la inversión de los recursos locales en el territorio; el segundo es una instancia representativa de diferentes sectores, conformada por un tiempo igual al de la administración del alcalde mayor, que tiene como función la coordinación y liderazgo de los mencionados encuentros ciudadanos, y la elaboración de la propuesta ciudadana a la administración para la construcción del Plan de Desarrollo Local (PDL). En esta investigación se hará énfasis en la participación ciudadana en el marco de estos dos espacios, por considerarlos centrales en los procesos de participación ciudadana local en Bogotá.

En este orden de ideas, con el fin de dar cuenta de los objetivos de investigación, se propone responder a cuatro *preguntas de investigación*:

1. ¿Las preferencias de los ciudadanos de las localidades de Bogotá se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de participación ciudadana local?
2. ¿Cuáles son las dificultades y factores de éxito que experimentan los ciudadanos en las localidades de Bogotá para que sus preferencias se trasladen a las decisiones políticas en el marco del proceso de planeación participativa?
3. ¿Cuál es la influencia de los factores cultura política y capital social en la participación ciudadana local en Bogotá?
4. ¿Cuál es la influencia del factor apoyo y recursos que la administración facilita para la participación en la participación ciudadana local en Bogotá?

Así mismo, para responder a estas preguntas se plantean cuatro *hipótesis de trabajo*. La *hipótesis 1* que se pretende probar es que, *en los espacios de participación ciudadana, las preferencias de los ciudadanos no se trasladan eficientemente a las decisiones políticas de la administración local*. En este sentido, los autores han planteado que son escasos los espacios de participación en los cuales los ciudadanos alcanzan altos niveles de influencia en la decisión pública (Rowe & Fewer, 2005; Fung, 2006). La mayoría de los espacios de participación se caracterizan por ser de carácter informativo o consultivo, mientras que los espacios en los que los ciudadanos pueden efectivamente decidir son muy escasos.

Igualmente, se analizará el papel del diseño institucional en facilitar y promover la incidencia ciudadana en la decisión pública, en el sentido que plantea Fung (2006), considerando que no todos los mecanismos de participación están diseñados para

trasladar las preferencias de los ciudadanos a las decisiones políticas. En este sentido, se plantea en la *hipótesis 2* que, *el diseño institucional puede abrir o cerrar oportunidades de empoderamiento de las organizaciones sociales y la ciudadanía*. Igualmente, se considera que no solo el diseño institucional del espacio de participación afecta la participación de los ciudadanos, y su posibilidad de incidencia, sino también factores como la voluntad de la administración para involucrar a la ciudadanía (Berner, 2001).

Así mismo, se parte de la idea de que los valores y las actitudes de los actores juegan un papel central en los procesos políticos, y tienen efectos en los procesos de democratización (Almond y Verba, 1970). Así, los valores y actitudes afectan la percepción de los actores sobre su capacidad de participar, y sobre su participación real. De ahí que, se plantea como *hipótesis 3* que *la cultura política, y el capital social afectan la calidad de la participación ciudadana*. Y, de igual manera, se considera en esta investigación que los recursos y el apoyo que la administración ofrece a la participación son un elemento fundamental en la promoción y el fortalecimiento de la participación, como lo han hecho notar autores como Rowe, Marsh, y Frewer (2004). Por ello, la *hipótesis 4* que se pretende probar es que *la existencia o ausencia de recursos y apoyo suficientes, de parte de las administraciones, para apoyar los procesos participativos, afecta el proceso de participación ciudadana*.

### **1.3. Variables de la Investigación**

Las variables que se desprenden de las preguntas de investigación son cinco: influencia ciudadana en la decisión pública, participación ciudadana local, cultura política, capital social, y apoyo y recursos de la administración.

Las variables cultura política, capital social, y apoyo y recursos de la administración, hacen parte de los factores de contexto, a los cuales la literatura adjudica alguna clase de impacto en el ejercicio y los resultados de la participación. En el marco de esta investigación se pretende *relacionar* los hallazgos en relación con estas variables contextuales, y la variable participación ciudadana local, que es sobre la que se supone ejercen algún tipo de impacto, con el fin de testear las hipótesis planteadas en la investigación.

Las variables evaluativas son las variables que la literatura ha sugerido para evaluar la participación, entre otras la influencia en la decisión pública. Es una variable que se

consideró central en el marco de esta investigación pues describe la esencia de la participación ciudadana; por esa razón es una de las variables que se pretende *caracterizar*. Mientras paralelamente, y siguiendo la literatura, cumple una función evaluativa del proceso participativo.

### **1.3.1. Definición de las variables**

**Participación Ciudadana Local:** En esta investigación se entiende la participación ciudadana como la relación directa entre la ciudadanía y el gobierno, en la cual los ciudadanos, organizados o no, se involucran con el objetivo de influir en el proceso de toma de decisiones públicas, mediante mecanismos institucionalizados. Al definirla como local nos referimos a un nivel de análisis circunscrito a las localidades de Bogotá. Se refiere a un nivel jurídicamente delimitado, territorialmente definido, y conceptualmente diferente desde la perspectiva teórica, en la medida en que hace énfasis en un espacio delimitado a las interacciones más próximas e inmediatas de los ciudadanos.

**Influencia en la Decisión Pública:** Esta variable es uno de los criterios evaluativos de la participación ciudadana que plantea la literatura. Se refiere al impacto que tiene la participación en la decisión final de los gobiernos, a consecuencias prácticas de la intervención ciudadana en la arena política. Este efecto puede materializarse de diferentes maneras, algunos ejemplos pueden ser un documento público, o la inclusión de un problema en la agenda pública, o el cambio de decisión de un gobierno (Ebdon, 2002). En este sentido, tres factores son importantes para esta variable, el involucramiento ciudadano a partir de los flujos de información (Rowe & Fewer, 2005); la forma de toma de decisiones, y las formas de poder y autoridad (Fung, 2006). Estos tres elementos son centrales para determinar en qué medida las preferencias de los ciudadanos se trasladan a las decisiones públicas. Esta variable se va a abordar desde una perspectiva descriptiva.

**Cultura política:** En el marco de esta investigación se acogerá la definición de cultura política de Almond y Verba (1970), entendiéndola como la distribución de los patrones de orientaciones psicológicas hacia los objetos políticos entre los miembros de una sociedad. Se trata de orientaciones psicológicas de tres tipos principalmente: cognitivas, afectivas y evaluativas, que se refieren respectivamente a los conocimientos, información y creencias de los ciudadanos sobre los objetos políticos; los sentimientos que despiertan en ellos; y los juicios y opiniones que, sobre los objetos políticos, hacen. Los objetos se

refieren a los elementos del sistema político que incluyen al individuo como parte del sistema.

**Capital social:** En esta investigación se entiende el capital social, siguiendo la definición de Putnam, Leonardi, y Nanetti (1994), como el conjunto de características de la organización social, como redes, normas y confianza social, que facilitan la cooperación y coordinación para beneficio mutuo. Se asume que la confianza en el otro se basa en la construcción de expectativas del otro, fundadas en el sentido de obligación y reciprocidad en las relaciones sociales; la confianza o creencia en la ayuda del otro es fundamental (Coleman, 1988).

**Apoyo y recursos de la administración:** Se entiende en el marco de este trabajo esta variable como los esfuerzos que realizan las administraciones por involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones público. Se manifiesta en los recursos financieros y no financieros que facilitan las administraciones para el ejercicio de la participación ciudadana, por un lado, y por el otro, en los esfuerzos para transformar la cultura organizacional del gobierno, promoviendo la inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

#### **1.4. Fuentes y técnicas de recolección de información**

Las fuentes de información que se consultaron fueron diversas, tanto secundarias como primarias. En el primer caso se revisaron estudios académicos y oficiales sobre la materia, y prensa escrita. En cuanto a las fuentes primarias se realizaron entrevistas semiestructuradas con los actores clave del proceso de participación ciudadana local, tanto de la administración como de la ciudadanía. Se entrevistaron funcionarios de las oficinas de planeación local, quienes participan en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Local PDL y de la formulación de los proyectos locales; funcionarios de la oficina o referente de participación local, encargados de gestionar los procesos de participación en la localidad; miembros del Consejo de Planeación Local, es decir, consejeros de planeación local que intervinieron en el proceso de organización de los Encuentros Ciudadanos y de construcción de la propuesta ciudadana para el PDL; ediles, quienes participaron en la discusión y aprobación (o no) del Proyecto de PDL, y quienes tienen contacto con las comunidades como líderes políticos; líderes sociales, quienes hacen parte de organizaciones de base y establecen una relación con la administración

participando en representación de sus colectividades; y funcionarios de la administración distrital, entre ellos del IDPAC, y Secretaría de Gobierno (Tabla 2). Vale la pena comentar, que los consejeros de planeación local y los líderes sociales son informantes de diferentes instancias de participación, pues los dos pertenecen por lo general a más de una instancia de participación local, e incluso distrital.

Igualmente se consultaron diversos documentos: presupuestos, plan operativo anual de inversiones por año POAI 2012 - 2015, matrices MUSI (matriz unificada de seguimiento a la inversión local- MUSI), informes de rendición de cuentas, actas de las sesiones de las JAL de aprobación del PDL y de los POAI anuales en el periodo 2012-2015, asistencias a los Encuentros Ciudadanos, actas de los Encuentros Ciudadanos, matrices de priorización de los Encuentros Ciudadanos, actas de elección de los Consejeros de Planeación Local, proyecto de Plan de Desarrollo Local radicado en la JAL por el alcalde local, y Plan de Desarrollo Local definitivo, entre otros. Así mismo se revisaron varias encuestas, informes estadísticos, y datos electorales.

Se destacan las Encuestas de Cultura Política adelantadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en el año 2013 y 2015, y la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos que se realiza desde 1998 hasta la fecha de manera anual, estas encuestas fueron un insumo muy importante para reconstruir las transformaciones de algunos indicadores a lo largo de los años. Para los datos electorales se recurrió a la bibliografía y a los datos disponibles en la página web de la Registraduría Nacional. Igualmente importantes fueron, para la reconstrucción del proceso de planeación participativa, los informes que documentaron los procesos llevados a cabo en cada una de las administraciones desde 1998, entre ellos los realizados por la Secretaría de Gobierno, el Instituto Distrital de Participación Ciudadana IDPAC, la Fundación Corona, y la Fundación Foro Nacional por Colombia. Otros documentos importantes fueron el marco normativo de la participación distrital y local.

**Tabla 2**

**Entrevistados por Tipo de Actor**

	<b>Funcionarios de las oficinas de planeación local</b>	<b>Funcionarios de la oficina o referente de participación local</b>	<b>Funcionarios de la administración distrital</b>	<b>Consejeros de planeación local</b>	<b>Ediles</b>	<b>Líderes sociales</b>	<b>Total</b>
<b>Número de Entrevistas</b>	7	6	10	11	12	2	48

Fuente: Elaboración propia

En el marco del trabajo, se decidió no especificar individualmente a quien pertenecía el comentario al citarlo, sino hacer referencia al tipo de actor: funcionario, consejero, edil, o líder social. Esto se hizo con el fin de permitir que los informantes se expresaran con libertad durante las entrevistas. En el Anexo 1 se puede encontrar el listado completo de entrevistados y el tipo de actor al que pertenecen.

### **1.5. Técnicas de procesamiento y análisis de datos**

La técnica de procesamiento y análisis de la información utilizada en esta investigación es el análisis de contenido. Esta técnica es definida por Bardin (2002) como un conjunto de técnicas de análisis de la comunicación utilizando procedimientos sistemáticos de descripción del contenido de los mensajes. Halperin y Healt (2012) la definen como el análisis sistemático de información textual, y llaman la atención sobre la variedad de textos que pueden ser analizados, que van desde documentos oficiales, hasta documentos personales. Estos documentos se refieren a todo tipo de documentos textuales incluidas transcripciones de entrevistas.

Las aproximaciones a esta técnica pueden ser tanto cualitativas como cuantitativas. En el caso de esta investigación, la aproximación fue cualitativa. En este sentido, a diferencia del análisis de contenido de tipo cuantitativo que se concentra en el contenido manifiesto del texto, en esta investigación nos propusimos conocer el contenido latente del mismo. Desde esta perspectiva se asume que los significados, motivos, y propósitos inmersos en el texto pueden ser expuestos y conocidos mediante el análisis. En este sentido afirman Halperin y Healt (2012, pp. 319) que la aproximación cualitativa es sensible al contexto en el que el texto es producido, y capaz de decir algo acerca de los significados, normas, valores, motivos y propósitos.

Así, el análisis de contenido tiene como propósito inferir, deducir de manera lógica, conocimientos sobre las condiciones de producción del texto con ayuda de indicadores (Bardin, 2002). Al respecto, Henry y Moscovici (1968) plantean que lo que se trata de caracterizar son las condiciones de producción de los textos, no los textos mismos. De este modo, el objetivo final del análisis de contenido es la inferencia, que es la última etapa luego de la descripción y la interpretación de los textos. Las posibilidades de inferencia son amplias, puede tratarse de variables psicológicas de los individuos, como de variables sociológicas o culturales. De forma tal que es posible, como afirma Bardin (200) establecer una correspondencia entre las estructuras semánticas o lingüísticas y las estructuras psicológicas o sociológicas de los enunciados, como conductas, ideologías, o actitudes.

En este sentido, Halperin y Healt (2012) plantean cuatro pasos que involucra el análisis de contenido: 1. Seleccionar la población de textos y la muestra que va a ser analizada, 2. Definir las categorías, 3. Establecer las unidades de codificación, y 4. Crear un protocolo de codificación y códigos para las variables o indicadores. A continuación, se describe en que consiste cada uno de estos pasos, y cómo se asumieron en esta investigación.

#### Paso 1. Selección de la muestra

En este paso se definieron las fuentes documentales primarias y secundarias que podrían ser útiles a para la investigación, a partir de documentos oficiales y no oficiales, así como de entrevistas con actores clave en el proceso susceptibles de ser analizadas. En este sentido se definieron un conjunto de documentos a solicitar y de actores a contactar. Sin embargo, se consideró que la población documental era demasiado amplia por lo que era necesario seleccionar una muestra representativa del material a analizar. Dentro de los documentos se revisaron principalmente las entrevistas con los actores, las actas de los Encuentros Ciudadanos, y de elección de CPL, las actas de las sesiones de las JAL en las que se discutieron los PDL, y presupuestos anuales POAI, así como los documentos académicos, y otros documentos facilitados por las alcaldías locales, u obtenidos en la web de páginas oficiales de entidades distritales.

En el nivel local, en esta investigación se planteó como estrategia de recolección de la información escoger un número de localidades que reunieran las diversas características poblacionales, territoriales, y socioeconómicas de las localidades de Bogotá, con el fin de

orientar principalmente a ellas los esfuerzos de recolección de información. Esto, con el objetivo de identificar fuentes de diversos contextos socioeconómicos, garantizar el acceso a información variada y completa, y hacer más eficiente la recolección de información; paralelamente se recogió información en el nivel distrital.

Los criterios para delimitar estas localidades fueron básicamente tres: el tamaño del territorio, el tamaño de la población, y el estrato socioeconómico de los habitantes de la localidad. Como resultado se decidió recoger información en seis localidades, de las veinte que actualmente existen en la ciudad: Usaquén, Chapinero, Suba, Santa fe, Tunjuelito, y Barrios Unidos.

**Tabla 3**

**Selección de localidades para la recolección de información**

Localidad	Estrato Socioeconómico	Tamaño Población	Tamaño Territorio
USAQUEN	Todos	Grande	Grande
CHAPINERO	Todos	Pequeña	Mediana
SUBA	Todos	Grande	Grande
SANTA FE	Bajo	Pequeña	Mediana
TUNJUELITO	Bajo Medio	Pequeña	Pequeña
BARRIOS UNIDOS	Medio	Mediana	Pequeña

Fuente: Elaboración propia con datos de DANE. Censo General 2005, DANE - SDP, Proyecciones de población según localidad, 2006 – 2015. Secretaría Distrital de Planeación, 2011.

Estrato Socioeconómico: Se entiende estrato bajo, 1 y 2; bajo-medio, 1,2,3; medio, 3,4; y todos, 1,2,3,4,5,6. Tamaño del Territorio: Se caracteriza como pequeña si oscila entre el 0,1% y el 0,9% del territorio, mediana si se encuentra entre el 1,3% y el 2,7%, y grande si corresponde a entre el 3,6% y e 43,9%; considerando que la ciudad tiene 177.598 ha. Tamaño de la población: Se considera que una población es pequeña si tiene entre el 0,1% y el 2,5% de la población; mediana si en ella habitan entre el 3,1% y el 5,5%; y es grande si representa a entre el 6,3% y el 14%.

Con esta delimitación se garantiza obtener información de todos los contextos socioculturales posibles, evitando sesgos que pudieran ser ocasionados por estas variables. Como se puede observar en la tabla 3, las localidades escogidas pertenecen a todas las posibles variaciones en cada uno de los criterios: respecto al criterio socioeconómico se seleccionaron las tres localidades que tenían entre su población todos los estratos, a una localidad de estrato preponderantemente bajo, una medio bajo y otra medio; igualmente hay localidades de todas las dimensiones poblacionales y territoriales, pequeñas, medianas, y grandes. Así, al incluir localidades que provienen de diferentes contextos socioeconómicos, poblacionales, y con diversas dinámicas territoriales, se obtiene información variada, y en este sentido, completa.

## Paso 2. Definición de las Categorías

Las categorías se refieren a los temas específicos que van a ser “buscados” en el texto, están relacionados con la teoría, los conceptos, o las preguntas de investigación. Para esta investigación las categorías están atadas a las variables de estudio, que fueron mencionadas y descritas con anterioridad. De alguna manera se pueden entender como las dimensiones de las variables.

## Paso 3. Definición de la unidad de codificación

La unidad de codificación es la porción o segmento del texto a la que se le aplica la etiqueta de la categoría definida. Puede tratarse de una palabra, un símbolo, un párrafo, un texto entero, etc. (Halperin y Healt, 2012). En esta investigación, la unidad de análisis se delimito a un *tema*, en este sentido se trata de las frases o el conjunto de frases delimitadas por un tema específico correspondiente a la categoría.

## Paso 4. Codificación

Este paso implica tres momentos y tareas, la primera crear un protocolo de codificación, la segunda, crear un código para cada variable, y la tercera codificar. El protocolo de codificación es una ayuda para identificar las variables y categorías que se están investigando. Se trata de una guía, en algunos casos un conjunto de reglas, que permiten que el investigador codifique los textos de forma consistente (Halperin y Healt, 2012). Este protocolo puede permitir o no incluir códigos no predefinidos en la medida en que se tropiece con hallazgos significativos en el texto.

En esta investigación el protocolo estuvo orientado por una breve descripción de la categoría, y una pregunta o algunas preguntas que se le hacían al texto, con el fin de que, si en el texto se respondía directamente a esa pregunta o se hacía referencia a ese tema, se codificaran esas frases o conjunto de frases dentro de esa categoría; igualmente permitía incluir códigos emergentes si se consideraban relevantes para responder a las preguntas de investigación. Luego de crear el protocolo se procedió crear los códigos para cada categoría, y finalmente codificar, marcando las unidades de codificación con el código respectivo. La codificación se hizo asistida por el programa Atlas ti, y también fue manual en algunos documentos en físico.

**Tabla 4**  
**Lista de Códigos**

Variable	Categoría	Definición	Guía	Código
<b>Participación Ciudadana Local</b>	Participación	Involucramiento de los ciudadanos con el objetivo de influir en la decisión pública	¿Existe evidencia de acciones dirigidas al involucramiento ciudadano con miras a influir en la decisión pública? ¿Cuáles son esas acciones? ¿Por qué se caracterizan? ¿Existen factores que las facilitan o entorpecen? ¿Cómo actúan los diferentes actores frente a ese proceso?	Participación
<b>Influencia en la Decisión Pública</b>	Inclusión	Inclusión de las preferencias ciudadanas en la decisión pública	¿Se incluyen las preferencias de la ciudadanía en las decisiones públicas?	Inclusión
	Manipulación	Manipulación de las preferencias ciudadanas por parte de los funcionarios públicos en la inclusión, o en el proceso de participación	¿Cómo se plasman las preferencias ciudadanas en el plan de desarrollo local? ¿Sufren modificaciones por parte de los funcionarios? ¿Qué tipo de modificaciones? ¿Existe algún tipo de intervención de otros actores en el proceso de participación?	Manipulación
	Participación en Proyectos	Participación e injerencia de los ciudadanos en el desarrollo de programas, planes y proyectos creados con el fin de dar cumplimiento a las preferencias ciudadanas incluidas en el plan de desarrollo.	¿Cómo se realizan o da cumplimiento a las preferencias manifestadas por los ciudadanos? ¿Se desarrollan programas y proyectos? ¿Qué injerencia tienen los ciudadanos en la formulación y ejecución de los proyectos?	Participación en Proyectos
<b>Cultura política</b>	Orientaciones afectivas	Sentimientos que despiertan los objetos políticos en los actores	¿Manifiestan los actores algún tipo de sentimiento sentimientos como apego, aversión o indiferencia por las instituciones o los actores políticos?	OAFE
	Orientaciones cognoscitivas	Conocimientos y creencias de los actores sobre los objetos políticos	¿Manifiestan los actores información sobre sus conocimientos y creencias sobre los objetos políticos?	OCOG
	Orientaciones evaluativas	Se refiere a los juicios y opiniones que imparten los actores sobre los objetos políticos	¿Manifiestan los actores información sobre sus juicios y opiniones sobre los objetos políticos?	OEVA
	Significado de Participación	Significado que para cada actor, de forma individual, tiene la participación.	¿Qué entienden los actores por participación?	DEFIN PART
<b>Capital social</b>	Confianza	Confianza en los otros ciudadanos y en las organizaciones públicas	¿Confía el ciudadano en los demás? ¿Hay evidencia de que existe cooperación entre los miembros de la comunidad? ¿Hay evidencia de lazos de solidaridad entre los actores de la comunidad?	CONF
<b>Apoyo y recursos de la administración</b>	Infraestructura	Existencia, facilitada por la administración local, de infraestructura, materiales y apoyo material para la realización de las actividades de participación	¿Existe infraestructura, entendida como materiales y apoyo material para la realización de las actividades de participación, facilitada por la administración?	INFRAESTRUCTURA
	Recursos financieros	Fondos para financiar las actividades participativas de los ciudadanos.	¿Facilita la administración recursos para financiar las actividades de participación?	REFINAN
	Información	Acceso a la información	¿Existe evidencia de acceso a información clara y comprensible que permita a los ciudadanos el ejercicio de su derecho a la participación?	INFORMACIÓN
	Construcción de la Sociedad Civil	Apoyo para construir la capacidad de la sociedad civil	¿Exite evidencia de acciones públicas locales dirigidas a actividades de construcción y fortalecimiento de la sociedad civil?	CONST SOCIVIL
	Cultura Organizacional	Esfuerzos para transformar la cultura organizacional	¿Se hacen esfuerzos desde la administración para que se reconozca el valor de la participación ciudadana entre los funcionarios públicos?, ¿La administración propicia canales de comunicación con la ciudadanía?. ¿Existen acciones de la administración que evidencien apertura al diálogo y la escucha de la ciudadanía?	CUL ORG

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 4 se presenta la guía de codificación que orientó el procesamiento de los datos, en la cual se incluye el nombre de la variable, las categorías que de ella se desprenden, una corta definición, las preguntas utilizadas como criterio de selección, y el código o etiqueta.

## CAPITULO II. MARCO TEORICO

### 2.1. Introducción

El siglo XX fue el siglo de la difusión de la democracia en el mundo. Es durante estos años que los Estados con instituciones democráticas representativas aumentaron considerablemente en todo el mundo (Dahl, 2004), una realidad que ilustra muy bien Huntington en su trabajo sobre la democratización a finales del siglo XX (1994). Estos trabajos dan cuenta de las vertiginosas transformaciones de la realidad social sufridas por las democracias y los Estados occidentales en las últimas décadas, y que se reflejan también en los debates teóricos correspondientes.

Y no solo se trata de la difusión de la democracia sino de las transformaciones que ha sufrido. El proceso de democratización por ejemplo, se ha ampliado en los términos que señala Dahl (1990) -al hablar de las dos dimensiones de la democratización: el debate público, y la capacidad de representación- principalmente con la ampliación del sufragio; pero también ha trascendido el mecanismo representativo con el desarrollo de innovaciones democráticas participativas (Smith, 2005).

Estas innovaciones democráticas son innovaciones institucionales orientadas a aumentar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas (Smith, 2005, p. 13). Han surgido en diferentes países para enfrentar la desafección del público por las instituciones democráticas vigentes - fundamentadas en el mecanismo representativo-, para aumentar la eficiencia en la gestión pública (Sánchez, 2007), y para responder a las demandas sociales por mayor participación (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2000).

Por estas razones, con el objetivo de solventar de alguna manera los males atribuidos a la democracia representativa: la ilegitimidad de sus instituciones, los problemas de gobernabilidad, y el déficit participativo, es posible observar un aumento en el mundo de la oferta de mecanismos participativos. Esto ocurre particularmente durante la década de los 90, que marca sin duda el inicio de la expansión de este tipo de mecanismos.

A partir de estos años principalmente se ha visto el aumento de mecanismos de corte participativo, que buscan hacer frente, a los problemas asociados con la democracia

representativa. Como parte de esta estrategia fue posible ver la creación de consejos consultivos de tipo territorial y sectorial, como los consejos consultivos municipales en Europa, también aparecen algunos mecanismos de co-gestión, y finalmente un número de iniciativas de corte deliberativo como los Jurados Ciudadanos, Planes Locales (Inglaterra), los Presupuestos Participativos (Brasil), o iniciativas de e-participación (Páginas Web, foros virtuales, encuestas de opinión, etc.).

La observación general es que las iniciativas participativas difieren ampliamente de un país a otro, e incluso de un territorio a otro, en lo relacionado con la metodología, el número, tipo de participantes, y los objetivos del ejercicio. Sin embargo, todas tienen en común que pretenden convertirse en un canal entre el Estado y la ciudadanía, que profundice la democracia con ejercicios de participación de ciudadanos individuales u organizados en diferentes niveles.

En este orden de ideas, el propósito de este capítulo es ofrecer una visión teórica del surgimiento de este tipo de innovaciones participativas, a partir del contexto de la crisis de legitimidad del modelo representativo, y el surgimiento de los nuevos modelos de democracia. Igualmente, se abordará la participación como categoría de análisis, profundizando en los criterios evaluativos y en los factores contextuales que le afectan, en particular la cultura política y el capital social, así como el apoyo y recursos de la administración, variables a considerar en este estudio.

## **2.2. Crisis de Legitimidad del modelo representativo y los nuevos modelos de democracia**

El modelo democrático representativo que se consolidó en el siglo XIX en el mundo obedece a la idea de que aun cuando existe igualdad política en cuanto a la participación de los ciudadanos, esta participación esta, en cierto sentido restringida a la representación debido al aumento del número de personas con derecho a participar en la vida política (Dahl,1992).

El principio representativo implica que en las democracias los gobernantes solo pueden llegar a serlo por el consentimiento de los gobernados, de forma tal que las elecciones son procedimientos de designación y legitimación de los gobernantes, al mismo tiempo que garantizan que los candidatos sean sometidos periódicamente al juicio del pueblo, pues

solo aquellos que son calificados positivamente pueden acceder al poder (Manin, 1995). Así mismo, la representación implica una relación de tipo principal-agente, en la cual el principal es el votante, quien escoge entre candidatos o partidos, a los agentes, con el fin de que representen sus intereses (Mainwaring, 2006).

En este orden de ideas, los partidos políticos son actores centrales en las democracias; no solo cumplen la función de competencia electoral, también tienen la función de ser intermediarios y canales de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, movilizar y socializar a la ciudadanía, hacer el reclutamiento político, y agregar las demandas según los diferentes intereses políticos.

Sin embargo, los partidos actuales ya no cumplen la función de socialización política, y las escuelas enseñan más en ese sentido que el partido; los medios de comunicación han absorbido la función de comunicación, convirtiéndose en la principal fuente de información de la ciudadanía; la agregación de intereses, otrora orientada por una visión ideológica más definida, se ha diluido con la emergencia de los partidos atrapados; y su función movilizadora es cuestionable, más allá de los encuentros electorales (Andeweg, 1996). Esto ha provocado que la relación entre los ciudadanos y los partidos sea cada vez más débil y distante, y la identificación partidaria disminuya. El fenómeno ha ido acompañado de otro, el cinismo político, en el cual los políticos se preocupan más de sus propios intereses que de los de los ciudadanos (Paramio, 1999).

Esto ocurre paralelamente con el escaso rendimiento de la democracia (Bobbio, 1986), pues el Estado democrático ha contribuido a que la sociedad civil se convirtiera en una fuente inagotable de demandas, de tal magnitud que es muy difícil para los sistemas políticos procesarlas y darles respuesta. Lo que sumado a los complejos procedimientos de los sistemas políticos, provoca que en las democracias la demanda sea fácil y la respuesta difícil, generando más descontento que satisfacción de parte de la ciudadanía. Esto es particularmente pronunciado en democracias con economías débiles. Al respecto, ya a mediados de los setenta, Crozier, Huntington y Watanuki (1975), en su trabajo seminal "crisis of democracy", observaban que las democracias estaban sobrecargadas por las crecientes demandas de los ciudadanos, lo que aumentaba los desafíos para la gobernabilidad de los Estados.

A esto hay que agregar que la esfera política en las sociedades contemporáneas se ha vuelto más compleja. Los efectos de la globalización en las sociedades contemporáneas

han afectado no solo a las economías, sino también a los actores, y a las formas de acción colectiva (Castells, 1997). La globalización ha contribuido a la aparición de nuevas identidades basadas en el sexo, la edad, la religión, la etnia, la nación no estatal, etc, y de redes con diverso grado de organización (Garretón, 2002, p. 11). Así mismo, se han politizado temas antes considerados exclusivamente competencia de la esfera privada, como el medio ambiente o la defensa de los animales; y han aparecido vacíos normativos producto de nuevas realidades originadas por los cambios tecnológicos y sociales, como el adecuado manejo de los avances genéticos, las realidades virtuales, o los movimientos LGTBI (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2000)<sup>5</sup>.

Todo esto ha contribuido a la pérdida de legitimidad de las instituciones representativas. Según Mainwaring (2006), la crisis de representación ocurre cuando los ciudadanos creen que no están siendo bien representados. Sucede porque los ciudadanos sienten que los gobiernos son incapaces de gestionar sus demandas efectivamente<sup>6</sup>, los representantes toman decisiones con las cuales no se sienten identificados los ciudadanos, y es acentuado por la presencia del clientelismo y la corrupción.

El fenómeno está acompañado de comportamientos y actitudes que demuestran rechazo por los mecanismos representativos. Uno de ellos es el abstencionismo electoral, evidente especialmente desde mediados de la década de los 80 cuando se presentó un importante descenso de la asistencia a las urnas en el mundo<sup>7</sup> (López & Gratschew, 2002, p. 77). También está caracterizado por el aumento de la desafección política<sup>8</sup>: una marcada desconfianza hacia la actividad política, en especial hacia los partidos. Esto ocurre aunque se mantenga el apoyo a la democracia como régimen. Otros indicadores de la crisis de representación, además de la desconfianza en los partidos y gobernantes electos, son: la

---

<sup>5</sup> Estas nuevas identidades buscan hacer frente a un Estado deficiente e ilegítimo, incapaz de tramitar y responder a las crecientes demandas de los ciudadanos. Así, surge una lucha que nace en la sociedad civil, por la reivindicación de la ciudadanía, la participación, y el capital social en las comunidades (Garretón, 2001).

<sup>6</sup> Al respecto véase la tesis de las deficiencias del Estado para explicar la crisis de legitimidad de los países andinos (Mainwaring, 2006).

<sup>7</sup> A excepción de las nuevas democracias de África, Europa Central y Oriental, no ha habido durante la segunda década del siglo pasado una tendencia, en las Democracias del mundo, a aumentar su participación electoral, sino más bien a su estancamiento, y disminución (López & Gratschew, 2002, p. 77).

<sup>8</sup> En el caso de América Latina, aunque desde mediados de la década de los noventa la participación electoral se ha mantenido estable, con una ligera tendencia al aumento, los promedios por país varían notablemente. La aparente estabilidad encubre el ascenso de la participación electoral en algunas democracias como la de Bolivia, Ecuador y Guatemala, y la fuerte caída en países como Costa Rica, Honduras, Paraguay, y especialmente Chile (Latinobarómetro, 2015).

volatilidad electoral, el surgimiento y el apoyo a partidos nuevos y *outsiders*, así como a movimientos antisistema o revolucionarios (Mainwaring, 2006).

Esta pérdida de legitimidad de las instituciones representativas es común entre las democracias<sup>9</sup>; países como Estados Unidos, Japón y las democracias de Europa Occidental han mostrado desde mediados de la década de los 70 una tendencia en esa dirección (Pharr & Putnam, 2000; Mair, 1995) y en los países de América Latina desde los años ochenta y noventa (Domínguez, 1997, Tanaka, 2008). Así, la confianza en las instituciones representativas ha venido en descenso en el mundo; al punto que este fenómeno se ha convertido en uno de los temas centrales de debate entre los académicos, periodistas y líderes de opinión en los últimos años (Pharr & Putnam, 2000).

Es por esa razón que propuestas teóricas como la de la democracia participativa o deliberativa surgen como alternativas innovadoras en el marco de las democracias representativas tradicionales. Los planteamientos tanto del modelo participativo como deliberativo, más recientemente, han encontrado eco en los gobiernos y las democracias occidentales que enfrentan esta profunda crisis de sus instituciones representativas, y los dispositivos participativos y deliberativos se han esparcido por el mundo rápidamente, en gran medida, buscando mitigar las dolencias políticas de estos Estados.

### **2.2.1. La democracia Participativa**

Desde finales de la década del sesenta y durante los años setenta surgió dentro de la nueva izquierda la propuesta de un nuevo modelo de democracia que se denominó “democracia participativa” (Held, 1991). Estas ideas aparecieron en reacción a los acontecimientos políticos de los sesenta, cuando hubo una explosión de demandas entre los grupos sociales por tener voz en las decisiones que les estaban afectando; y fueron inspiradas en la revisión y reflexión de algunos de los planteamientos de la teoría democrática liberal clásica y de corriente marxista.

---

<sup>9</sup> La desconfianza que sienten los ciudadanos por sus representantes y las instituciones como el congreso, el gobierno o los partidos políticos es patente: en América Latina El Latinobarómetro registró en el año 2015 porcentajes del 69, 65 y 78 por ciento de encuestados que manifestaron tener poca o ninguna confianza en el Congreso, el gobierno y los partidos políticos respectivamente, una tasa que vino en aumento durante los últimos años fluctuando escasamente, siendo la región con menor satisfacción con la democracia en el mundo (Latinobarómetro, 2015).

La democracia participativa obedece a estructuras de toma de decisiones que no pretenden desplazar los principios procedimentales de la democracia representativa, ni el principio decisional de la regla de la mayoría, pero que surgen en contraposición a algunas de las características del modelo representativo; en este sentido, busca complementar algunas de las virtudes de la democracia representativa así como remediar algunas de sus deficiencias (Barber, 2003).

El modelo participativo es un modelo que, en contraposición a la democracia representativa, aboga por fomentar la descentralización o dispersión de la toma de decisiones políticas en las sociedades, al acercar a los tomadores de decisiones a las personas y comunidades afectadas por ellas; involucrar a los ciudadanos comunes en la toma de decisiones, y pretender convertirlos en autoridades con carácter vinculante (Cook & Morgan, 1971).

En cierto sentido este modelo descansa en una reflexión muy crítica sobre el valor político de la igualdad (Pateman, 1976). Analizando la tradición clásica, los autores participativos identifican cómo es la igualdad la que puede garantizar al individuo la libertad, a través de la autonomía; pues es la igualdad la que garantiza la suficiente independencia a los individuos para poder velar libremente por sus intereses.

Es igualmente central en el argumento la importancia de la participación política, que radica en que es solo a través de ella que la igualdad y la libertad se pueden hacer efectivas. Al respecto Barber (2003) plantea que la participación ciudadana produce control popular, pues es mediante la participación que los ciudadanos pueden recuperar el poder que han perdido, ya que la democracia tradicional los ha alienado y desempoderado.

En este sentido McPherson afirma que “la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo” (1991, p. 114), y que para que exista una democracia participativa debe darse la reducción de la desigualdad social y económica, y existir un sentimiento de comunidad fuerte.

Existe también en este modelo de democracia la idea de que hay una relación entre las cualidades y características psicológicas de los ciudadanos y las instituciones políticas en las cuales está inmerso. Así, la participación tiene un papel educativo en la democracia, pues solo participando el individuo puede aprender a ser ciudadano, y adquirir las

habilidades, actitudes y valores necesarios para ello; este es un argumento recurrente de los autores de la democracia participativa (Cook & Morgan, 1971; Pateman, 1976; Mansbridge, 1980; Pincock, 2012; Barber, 2003).

Es por este carácter educativo que se le atribuye a la participación, que algunos autores abogan por la ampliación de la democracia a las esferas económica<sup>10</sup>, industrial, laboral y local, pues el desarrollo de esas habilidades y la función educacional deben ser permanentes; la participación no se puede restringir a una votación esporádica y nada más (nacional), sino que debe involucrar los asuntos que conciernen a los ciudadanos, su entorno, su trabajo, y su comunidad (Pateman, 1976).

Igualmente, se plantea que la participación no solo es importante porque ayuda a formar a los ciudadanos y es beneficiosa de forma individual, sino que también conlleva beneficios sociales. En este sentido, diversos autores consideran que la participación puede llevar a los gobierno a tomar mejores y más informadas decisiones que se ajusten más a los deseos de la ciudadanía, a aumentar la gobernabilidad y legitimar los gobiernos (Cook & Morgan, 1971; Cornwall, 2002; Fung, 2003).

Finalmente, a pesar de que el modelo de democracia participativa fue ampliamente discutido, y de tener el mérito de abrir el debate sobre la participación en la democracia, un debate que aun hoy se sigue dando, fue objeto de algunas críticas; principalmente se le acusó de ser una aproximación excesivamente normativa, alejada de la contrastación empírica, lo que calificaba en cierto modo a sus seguidores con el carácter de soñadores o idealistas, alejados de la realidad (Offe, 1997). Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que a partir de sus planteamientos se iniciaran toda clase de reflexiones y se apoyaran reformas institucionales en la práctica orientadas a fomentar la participación y formación ciudadana.

### **2.2.2. La democracia Deliberativa**

En los años ochenta la atención de los teóricos hacia la democracia, en especial la participativa disminuyó. La atención se desvió en los noventa hacia otra propuesta teórica, la democracia deliberativa, que hoy acapara la atención de los académicos,

---

<sup>10</sup> Incluso autores como Dahl (1986) plantean que, para fortalecer la democracia, el derecho inalienable del autogobierno debe ser trasladado a la economía, eliminando las desigualdades y favorecimientos a determinados grupos e intereses.

investigadores, gobiernos y ONG, y que ha inspirado diversos estudios y la creación de diversos foros deliberativos<sup>11</sup> (Pateman, 2012).

El concepto de democracia deliberativa toma forma definitiva durante los años ochenta. Acuñado por Joseph Bessette (1980), se une a las críticas previamente elaboradas por los teóricos de la democracia participativa durante los sesenta y setenta en contra de las ideas tradicionales de la teoría económica y pluralista de la democracia, que hacen énfasis en el conflicto y la competencia de intereses (Bohman & Rehg, 1997). En contraposición a algunas de esas ideas, Bessette (1980) aboga por una participación basada en el principio de la deliberación, entendida como la argumentación y discusión pública de las alternativas a elegir.

La democracia deliberativa obedece a cinco características principales: 1. es una asociación cuyos miembros esperan que continúe indefinidamente en el futuro; 2. los miembros de la asociación están comprometidos con y actúan en el marco de instituciones que permiten la deliberación y de acuerdo a normas que han sido producto de la misma; 3. es una asociación pluralista -sus miembros tienen diferentes intereses, preferencias, valores, etc- pero están comprometidos con la deliberación como mecanismo de resolución de los problemas de decisión colectiva; 4. los miembros de la asociación prefieren instituciones en las cuales la conexión entre la deliberación y los resultados sea evidente; y 5. es una asociación en la cual los miembros se reconocen entre sí capacidades deliberativas (Cohen, 1997, pp. 72).

Así, en el entendido de que el fin de la democracia es ser un buen sistema de gobierno (Elster, 1997), la democracia deliberativa pretende proponer un nuevo modelo de toma de decisiones públicas, cuya legitimidad se basa en el principio de la deliberación (Habermas, 1984; Dryzek, 2000; Cohen, 1997; Bohman, 1997), en la cual, las decisiones

---

<sup>11</sup> Por lo general estos foros deliberativos son conocidos como mini-públicos –los jurados ciudadanos o las asambleas ciudadanas son ejemplo de estos dispositivos-, son grupos escogidos, generalmente de forma aleatoria, por el gobierno u organizaciones para deliberar sobre un problema, la discusión es orientada por facilitadores y los participantes son previamente instruidos sobre el tema que van a discutir. Al final del ejercicio se recogen unas conclusiones o unas recomendaciones que son entregadas a quienes convocaron el ejercicio, y cuya aplicación no es necesariamente obligatoria. Frente a ellos se ha criticado que son poco conocidos por el público en general, en algunos casos son utilizados para legitimar las decisiones de los gobiernos, y dependen de la convocatoria de un gobierno u organización y así no están integradas a la estructura institucional (Pateman, 2012).

colectivas son tomadas mediante los argumentos de los participantes, quienes están comprometidos con los valores de la racionalidad y la imparcialidad (Elster, 1998).

Los modelos de democracia deliberativa y participativa han inspirado un gran número de mecanismos de participación, y más recientemente de dispositivos participativos que hacen énfasis en la deliberación. Su influencia se ve plasmada en las prácticas de gobiernos y organismos no gubernamentales de todo el mundo, que han visto en la participación numerosos beneficios tanto para el desarrollo de las sociedades como para un mejor ejercicio del gobierno, y al mismo tiempo han respondido a las demandas de los ciudadanos por mayores y mejores espacios para intervenir y participar en los asuntos públicos.

### **2.3.La participación en la Gestión Pública**

El debate sobre la participación no solo se ha dado en el terreno de la Teoría Política, sino también dentro de la teoría y el ejercicio de la Administración Pública. A partir de los años noventa surgió dentro de la disciplina de la Administración Pública una nueva propuesta que encierra un nuevo modelo de gobierno: la Nueva Gobernanza.

Según esta corriente, las importantes transformaciones del Estado lideradas por las corrientes neoliberales, orientadas a mejorar los rendimientos de las economías de las sociedades desarrolladas desde la década de los ochenta y en los noventa, le han privado de sus tradicionales fuentes de poder, legitimidad, y capacidad política e institucional. Esto, pone en juego el control social que pueda ejercer el Estado y el apoyo social que recibe. Así mismo, esta corriente considera las realidades de la era de la globalización que desafían la noción tradicional del Estado como centro político indiscutible, y detentador del monopolio de la articulación y búsqueda del interés colectivo (Pierre, 2000).

Este nuevo modelo, el de la Gobernanza o Nueva Gobernanza, plantea que los gobiernos son incapaces de responder solos a las demandas sociales que cada vez son mayores; lo que hace necesario que se gobierne en cooperación, de forma asociada e interdependiente, con organismos no gubernamentales, y organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007; Kooiman, 1993, 2003).

En este sentido, la gobernanza puede ser entendida como un conjunto de redes interorganizacionales autoorganizadas. El elemento sistémico de esta definición destaca, por un lado, el carácter interdependiente de la Gobernanza, en el cual no se trata solo de la actuación del gobierno sino del involucramiento de actores no estatales; y por otro, las constantes interacciones que surgen entre sus miembros, al favorecer el intercambio de recursos e información, la negociación de objetivos, así como el establecimiento de relaciones de confianza y reglas de juego para la interacción. Así mismo, el carácter autoorganizado de estas redes hace referencia a su autonomía frente al Estado, pues si bien puede indirectamente dirigirlas, no puede ejercer un control completo sobre ellas (Rhodes, 1996).

De este modo, en la administración pública se reconoce que involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones favorece la gestión pública. La participación ciudadana facilita a los tomadores de decisiones conocer las prioridades y preferencias de la comunidad, mejora la calidad de las decisiones que toman los administradores públicos al incorporar el conocimiento local en el proceso; y promueve el *accountability*. Todo esto lleva a mejores resultados, la construcción de confianza y la disminución del conflicto (Callahan, 2007; Stivers, 1990; Parés & March, 2014).

Así, son múltiples las ventajas de la participación en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, tanto en el proceso mismo de toma de decisiones como en el resultado, para los ciudadanos y el gobierno. Por un lado, los ciudadanos se benefician en la medida en que se forman como ciudadanos, aprenden del proceso, y pueden influir en la toma de decisión; con esto pueden tener mejores políticas y mayor control sobre el proceso político. Por otro lado, el gobierno también aprende de los ciudadanos, y puede desarrollar confianza y alianzas con ellos, así como influenciarlos a su favor y legitimar sus decisiones; esto puede facilitar la implementación de las políticas y evitar costos asociados a negociaciones conflictivas (Irvin y Stansbury, 2004)

## **2.4. Estudiando la Participación**

### **2.4.1. Una definición de Participación Ciudadana**

Definir un concepto como el de participación no es sencillo, en la medida en que es un concepto que ha sido ampliamente utilizado, no solo en la teoría política, sino también en otros campos académicos como la administración pública y los estudios del desarrollo;

las diferentes acepciones del concepto de participación tienen inevitablemente sesgos ideológicos o disciplinares. Sin embargo, es evidente un consenso alrededor de ampliación del concepto de participación, que se aleja de una concepción limitada de la misma, típica de los modelos elitista y pluralista de la democracia, en la cual la participación electoral es la forma primordial de participación ciudadana (Held, 1991; Mcpherson, 1991; Dryzek, 2000; Cohen, 1997; Cook & Morgan, 1971; Pateman, 1976; Mansbridge, 1980; Pincock, 2012; Barber, 2003).

El concepto de participación ciudadana que está detrás de las numerosas innovaciones participativas que han surgido en los últimos años, evidencia una concepción más amplia del papel del ciudadano y está influenciado por las ideas de la teoría democrática participativa y deliberativa, y de la gobernanza. En este sentido, los autores coinciden en que la participación implica alguna forma de influir o tomar parte en el proceso político y en los asuntos públicos, que va más allá de la representación electoral, mediante una participación más directa de los ciudadanos (Parry, Moyser, y Day ,1992; Cunill, 1997); y, en que el ciudadano es un actor relevante en el proceso de toma de decisiones públicas en el ejercicio del gobierno (Stivers, 1990; Parés & March, 2014; Irvin y Stansbury, 2004).

Asi mismo, la participación, según los estudios del desarrollo, y algunos planteamientos de la democracia participativa y deliberativa, puede concebirse en cualquier espacio social. En este sentido, la participación puede y debe ser ejercida en todos los ámbitos de la vida de los individuos como el trabajo y la familia (Pateman, 1976), o puede ser entendida como la búsqueda de control e influencia de los actores sociales sobre recursos, instituciones, e iniciativas de desarrollo que les afecten (Stiefel & Wolfe, 1994; World Bank, 1995).

Por otro lado, en un sentido más específico, en la ciencia política y la administración pública existe un consenso entre los autores frente a que la participación ciudadana se refiere al proceso en el cual el ciudadano busca influir en el proceso de toma de decisiones gubernamental en los más diversos niveles (Parry, Moyser, y Day ,1992; Cunill, 1997; Irvin y Stansbury, 2004; Parés & March, 2014; Cornwall, 2002; Koch, 2013; Roberts, 2015). Los autores hacen énfasis en el carácter directo de esta relación (Roberts, 2015; Cunill, 1997) y en el involucramiento intencional del ciudadano orientado a influenciar, o ejercer control en la toma de decisiones públicas.

De este modo, se entenderá en este trabajo que la participación ciudadana se refiere a una relación directa entre la ciudadanía y el gobierno, en la cual los ciudadanos se involucran con el objetivo de influir en el proceso de toma de decisiones públicas, mediante mecanismos institucionalizados.

#### **2.4.2. Gobierno local y participación**

A pesar de que las reformas institucionales orientadas a fomentar la participación directa de los ciudadanos en el gobierno son relativamente recientes, y la atención que ha recibido este tema se ha dinamizado en los últimos años, la preocupación por la importancia de la participación local no es nueva. Pateman, (1976) y Stoker (1996) destacan cómo la relevancia de la participación local ya había sido resaltada por Mill (1965). Este autor afirma que es en el nivel local que el ciudadano debe prepararse para la participación en el nivel nacional; y que un acto político realizado una vez cada pocos años, y para lo cual ninguno de sus hábitos diarios como ciudadano lo ha preparado, no obra ninguna transformación en él (Mill, 1963).

La idea de que mantener gobiernos locales es necesario ha sido tratada y defendida por muchos autores. Al respecto Stoker (1996) afirma que en la teoría normativa del gobierno y la democracia local, se ha desarrollado una ortodoxia, un conjunto de argumentos retomados reiterativamente por los autores que incluyen la defensa de la autonomía del gobierno local como expresión del pluralismo, espacio de participación, y dinamizador de la eficiencia en la prestación de los servicios del gobierno (Sharpe, 1970; Jones & Stewart, 1992 citados por Stoker, 1996).

En lo que respecta a la participación, su necesidad en el contexto local fue declarada por los demócratas participativos con vehemencia. Para esta corriente la participación local juega un papel central, pues las cualidades necesarias para la participación se fomentan y desarrollan precisamente en el nivel local; es allí donde el rol educativo que juega la participación ocurre, y donde también se desarrollan muchos de los problemas que afectan directamente al ciudadano (Pateman, 1976; Mill, 1865).

Así mismo, en el marco de la Gobernanza se destaca también el papel de la participación local, al punto de hablar de la gobernanza ciudadana. Para Box (1998), la tendencia a volver a mirar lo local y la participación ciudadana en ese nivel, obedece al deseo de

volver a tres valores del pasado: el control local, la búsqueda de gobiernos pequeños y responsivos, y el deseo de que los funcionarios públicos cumplan un papel más asesor que director o controlador del proceso político. En este sentido, es en el nivel local donde los ciudadanos pueden sentir la experiencia de la gobernanza e incidir en la transformación de las condiciones que los rodean, con sus problemas específicos, para su beneficio y el de su comunidad; al buscar una relación con los funcionarios públicos en la que haya mayor comunicación y la posibilidad de discutir y cogestionar las decisiones y soluciones que afectan la comunidad.

En este contexto, los gobiernos de todo el mundo han venido desarrollando importantes procesos de reformas institucionales a partir de los años ochenta con miras a profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones público. Se trata de mecanismos formales, institucionalizados, creados para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

Los mecanismos son de lo más diverso y, aun tratándose en esencia del mismo ejercicio en cada país se configuran de forma diferente. Uno de los más conocidos es el Presupuesto Participativo, en el que Brasil fue pionero en 1989, y que se ha extendido en diferentes países de América, Asia, Europa y África (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008); también es posible encontrar mecanismos como las encuestas de opinión, los grupos focales, los paneles ciudadanos, las encuestas deliberativas, las conferencias de consenso, los Consejos Consultivos de barrio o distrito, los Consejos Municipales, entre otros (Abelson, Forest, Eyles, Smith, Martin, & Gauvin, 2003; Brugué, Font, & Gomà, 2003; Smith, 2005).

Estas reformas institucionales son relativamente recientes, y aún no es claro cómo están funcionando, ni los resultados que en materia de la profundización y el fortalecimiento de la participación ciudadana han producido (Galais, Navarro, & Fontcuberta, 2013). Al respecto, algunos autores han identificado algunas limitaciones e incluso son pesimistas respecto al tema (Blanco & Ballester, 2011; Velásquez & González, 2003; Goldfrank, 2006; Koch, 2013); por esa razón, en los últimos años se ha visto en la academia el aumento de los esfuerzos con miras a llenar este vacío, y diversos autores se han embarcado en la tarea de estudiar y evaluar los mecanismos de participación ciudadana y sus efectos, desde diferentes perspectivas y aproximaciones.

### **2.4.3. Criterios evaluativos de la Participación Ciudadana**

La preocupación por encontrar evidencia empírica que demuestre las bondades asociadas a la participación, y por conocer los resultados de su implementación no es nueva. En 1978, Judy Rosener se preguntaba si era posible medir la efectividad de la participación ciudadana, asegurando que a la fecha no había más que un creciente número de estudios de caso, listas de definiciones y técnicas, y algunos estudios que sí se enfocaban en este tema; manifestaba incluso que a pesar del debate no había un consenso alrededor de las metas y los objetivos de la participación ciudadana (Rosener, 1978).

Hoy se puede decir que la situación no ha cambiado del todo respecto al panorama que planteaba Rosener. La literatura muestra un considerable número de estudios que buscan evaluar la participación ciudadana (Carnes, Schweitzer, Peelle, Wolfe, & Munro, 1998; Beierle, 1999; Charnley & Engelbert, 2005; Innes & Booher, 2007; International Association for Public Participation, 2009; García, Mora, & Navarro, 2012; Yang & Pandey, 2011; Koch, 2013; Mannarini & Talò, 2013; Rowe & Frewer, 2000, 2004; entre otros), que son en su mayoría estudios de caso; algunos se han centrado en identificar criterios de evaluación, indicadores de medición y metodologías para evaluar la participación (Harvey, 2008; García, Mora, & Navarro, 2012; Yang & Pandey, 2011; Mannarini & Talò, 2013); y en una minoría se trata de estudios más ambiciosos que pretenden hacer análisis comparados y más generales (Beierle, 1999; Rowe & Frewer, 2000, 2004; Smith, 2005; International Association for Public Participation, 2009; Yang & Pandey, 2011).

Los investigadores han optado en su mayoría por considerar principalmente dos aspectos para la evaluación de la participación: el proceso y el resultado (Rowe y Frewer, 2004; Parés & March, 2014). El proceso se refiere a todo lo que puede afectar la participación durante el ejercicio de la misma; al respecto, Harvey (2008) relaciona el proceso con las características de los medios utilizados en el ejercicio de participación. Los resultados, de otro lado, pueden entenderse como los efectos, o el impacto, que pueda tener la participación en los actores o en los procesos políticos. Como apuntan Ebdon y Fanklin (2006), los resultados puede variar en el tiempo y según los actores.

Los criterios evaluativos se ajustan a los dos aspectos descritos anteriormente y son variados en la literatura. Los autores han incluido un gran número de variables, sin

embargo, es posible destacar algunas: en lo que se refiere al proceso de la participación, variables como inclusividad, representatividad, deliberación, y grado de participación, son relevantes; las variables transparencia y accesibilidad a recursos han sido también mencionados con frecuencia en la literatura (Rowe y Frewer, 2000; Pares y March, 2014). Por otro lado, para evaluar el resultado de la participación, variables como educación de la ciudadanía, fomento de la confianza, y mejora en las relaciones gobierno-sociedad civil se destacan, sin embargo uno de los criterios más frecuentes es el de influencia en la decisión (Beierle, 1999; Rowe and Frewer, 2000; Ebdon y Fanklin, 2006; Navarro, 2008; Galais, Navarro & Fontcuberta, 2013; Parés y March, 2014) <sup>12</sup>.

La inclusividad y la representatividad son dos elementos clave para asegurar la calidad de la participación, que es una característica de la participación que se obtiene cuando el ejercicio de la misma se da en condiciones individuales y contextuales idóneas, que permiten y promueven cumplir con los objetivos de la misma. La inclusividad es relevante considerando la idea de que el número y la diversidad de los participantes son elementos importantes en los procesos participativos (Galais, Navarro & Fontcuberta, 2013; Parés y March, 2014; Rodríguez, Mora & Navarro, 2011). En este sentido, la participación de distintos sectores socio-económicos y poblacionales contribuye a la toma de decisiones informadas de las autoridades públicas; la inclusión reduce la posibilidad de tomar decisiones sesgadas, ineficientes e impopulares, y que excluirían la posición de algunos actores en el proceso de toma de decisiones públicas.

El anterior criterio está estrechamente relacionado con el de representatividad; los participantes de un ejercicio participativo deben constituir una muestra representativa de la población interesada (Rowe & Frewer, 2000), y ser portavoces del grupo al que representan (Parés y March, 2014). Estos dos criterios, inclusividad y representatividad,

---

<sup>12</sup> Otros criterios tenidos en cuenta en la literatura para evaluar el proceso de participación incluyen: acuerdo, coliderazgo, claridad de los objetivos, extensión, difusión, calidad de la información, relevancia y procedencia del problema que se discute (Pares y March, 2014); interactividad (Liao & Zhang, 2012); tiempos, asignación del presupuesto, forma de selección de los participantes, mecanismos utilizados (Ebdon & Franklin, 2006); independencia, involucramiento temprano, definición de Tareas, estructura de la toma de decisión, costo-efectividad del proceso (Rowe & Frewer, 2000); capacidad de decisión (Navarro, 2008); formas colectivas y distributivas de poder (Koch, 2013); y colaboración gobierno-sociedad civil (International Association for Public Participation, 2009), entre otros.

Así mismo, en el caso de la evaluación de los resultados, variables como toma de decisiones informada, sentido de comunidad (Ebdon y Fanklin, 2006); supervisión pública de los resultados (Parés y March, 2014); activismo, participación y movilización social (Navarro, 2008); mejora de la calidad de las decisiones, y toma de decisiones efectivas en términos de costo-beneficio (Beierle, 1999), han sido también utilizadas.

son dos caras de una misma moneda. En la medida en que se fomenta la inclusividad se mejora la representatividad; pero aunque la primera es necesaria, no es suficiente para que se dé la segunda; la representatividad implica adicionalmente que los actores que participen logren articular su participación con la de su colectivo y que adicionalmente sean actores valiosos que aporten en el escenario participativo, conocedores de las problemáticas que afectan a su comunidad y del sentir de la misma.

La deliberación, por otro lado, es otro aspecto ampliamente estudiado por los investigadores. Como hemos visto, la tendencia reciente en los gobiernos ha sido crear mecanismos participativos de tipo deliberativo, conocidos como minipúblicos; estos mecanismos están diseñados para participar en un contexto de debate, deliberación y argumentación. Por esta razón, los investigadores han hecho énfasis en el elemento deliberativo, y han evaluado factores que se consideren relevantes para el ejercicio del diálogo, y el debate; variables como igualdad, respeto, confianza, argumentación, y entendimiento, han sido consideradas con frecuencia (Steenbergen, Bächtiger, Spörndli, & Steiner, 2003; Stromer-Galley, 2007; Edwards, Hindmarsh, Mercer, Bond, & Rowland, 2008).

Igualmente, es frecuente que los estudios hagan referencia al grado de participación de los mecanismos estudiados. Desde la publicación del texto seminal *La escalera de la Participación Ciudadana* de Arnstein en 1969, los niveles y la profundidad que alcanza la participación ciudadana son una preocupación recurrente de los académicos. ¿Qué tan profunda es la participación?, y ¿Hasta dónde llega la influencia del ciudadano que participa? son preguntas que orientan este tipo de estudios (Hevia, Vergara-Lope & Ávila, 2011; AbouAssi, Nabatchi, & Antoun, 2013; Parés y March, 2014). Este elemento será retomado en mayor profundidad en un apartado posterior.

En el caso de los resultados, los autores han hecho énfasis en las consecuencias deseables de la participación. Una de las principales es la educación ciudadana, y la otra, la influencia en la decisión; esta última se revisará con detenimiento en la siguiente sección. En cuanto a la educación ciudadana, esta es uno de los principales objetivos de la participación, y por lo tanto se espera que uno de sus principales productos o resultados. Los teóricos de la democracia participativa ya habían hecho énfasis en el efecto pedagógico de la participación; desde esta perspectiva teórica la participación desarrolla en el individuo que participa un conjunto de valores y destrezas cívicas que le permiten participar idóneamente, aprender a equilibrar sus deseos personales con el bien colectivo,

y convertirse en un mejor ciudadano (Pateman, 1979). Para evaluar este criterio los autores han analizado la presencia de ciudadanos más capacitados, el desarrollo de competencias y virtudes cívicas, los mecanismos de capacitación, y la percepción de aprendizaje, entre otros (Beierle, 1999; Ebdon y Fanklin, 2006; Navarro, 2008; Parés y March, 2014).

Por otro lado, otras perspectivas no se han centrado en estos enfoques de proceso y resultado, y han propuesto evaluar la participación de forma diferente. Smith (2005), por ejemplo, plantea evaluar la participación a partir de un conjunto de indicadores inspirados en diferentes modelos de democracia. Según este autor, los modelos de democracia tomados individualmente son deficientes, incompletos, y pueden complementarse; así que, toma de los modelos de democracia –participativa, directa, liberal, deliberativa, cosmopolita – algunos bienes que se pueden identificar como deseables para la democracia y establece unos criterios. A esto lo denomina el marco basado en bienes, "goods-based framework" (Smith, 2005). Como resultado propone evaluar la participación a partir de bienes como igualdad política, control popular, inclusión, libertad de expresión, deliberación, y transparencia<sup>13</sup>.

Todo lo anterior evidencia un crecimiento del campo de estudio de la evaluación de la participación, que ha permitido el desarrollo de definiciones y propuestas metodológicas. Sin embargo, no hay que perder de vista que aún no se ha logrado un consenso sobre este tema, y no existe tampoco acuerdo alrededor de las características mismas del fenómeno de la participación, y de cómo evaluarlo (Galais, Navarro & Fontcuberta, 2013; Parés y March, 2014). A eso se suma la dificultad de que los mecanismos de participación son, por lo general, muy específicos y particulares, propios de cada territorio y comunidad (Cornwall, 2002)<sup>14</sup>, por lo cual en algunos casos hacer comparaciones se dificulta. Sin embargo, es evidente un avance en el conocimiento sobre los resultados y efectos de los

---

<sup>13</sup> Igualmente, Manarini (2010) pretende predecir la voluntad de los ciudadanos de participar en futuras experiencias de participación, a partir de la evaluación de diferentes variables durante una experiencia participativa. El autor tiene en cuenta aspectos como el sentido de comunidad, la confianza en las instituciones, la percepción de costo-beneficio del ejercicio para los participantes, y las emociones.

<sup>14</sup> Cornwall llama la atención sobre la localización de las prácticas participativas. Esta forma de analizar la participación implica localizar los espacios de participación en los contextos específicos en los que ellos ocurren, enmarcando sus potencialidades teniendo como referencia sus particularidades históricas, culturales y sociales reales, en lugar de nociones idealizadas de prácticas democráticas. Factores como las disposiciones constitucionales y legales, los arreglos gubernamentales y el grado de apoyo y orientación de gobiernos extranjeros y bancos supranacionales, movimientos sociales y asociaciones de diferente clase, influyen la interrelación entre espacios y actores (Cornwall, 2002).

mecanismos de participación, ofreciendo en esa medida luces y mayor comprensión de un fenómeno que sigue en aumento.

#### **2.4.3.1. Influencia en la decisión**

Existe un permanente interés entre los investigadores por el impacto que tiene la participación en la decisión final de los gobiernos. A ello se han referido los estudiosos al hablar de influencia en la decisión (Ebdon y Fanklin, 2006), eficacia decisoria (Navarro, 2008), influencia de la ciudadanía (Galais, Navarro & Fontcuberta, 2013), influencia (Rowe and Frewer, 2000), e incidencia (Parés y March, 2014), entre otros. No debe sorprender este interés, pues existe un consenso frente a la idea de que la participación consiste en el involucramiento de los ciudadanos con el fin de incidir en el proceso de toma de decisiones público, como de hecho se ha asumido también en este trabajo. En este sentido, la participación así entendida supone que las decisiones públicas tengan en cuenta el input de la ciudadanía; por esa razón es lógico pensar que entre mayor sea la influencia que los ciudadanos tengan en la decisión pública, más efectiva es la participación en conseguir su objetivo final.

La influencia en la toma de decisiones públicas se refiere a consecuencias prácticas de la intervención ciudadana en la arena pública. En este sentido, si el input de la ciudadanía afecta la decisión del gobierno, se espera que se materialice, por ejemplo, en una ley, política, proyecto o documento público, o se incluya en la agenda pública, o se manifieste en un cambio de decisión del gobierno. Así, si bien no en todos los casos la participación ciudadana puede ejercer alguna influencia, en la práctica existen algunos ejemplos, como es el caso de la distribución de los recursos públicos (Ebdon, 2002; Ebdon y Fanklin, 2006).

En este sentido, la influencia en la decisión es también un asunto de poder. Arnstein (1969) menciona cómo la participación es sinónimo de empoderamiento y de redistribución del poder; es un proceso que permite la inclusión de los ciudadanos marginados de los procesos económicos y políticos. Para esta autora, la verdadera participación ocurre cuando el ciudadano tiene el poder real de afectar el resultado de un proceso, la participación es un término categórico de poder ciudadano. En este mismo sentido Fung (2003), al hablar de los minipúblicos, afirma que no existe verdadero empoderamiento de la ciudadanía mientras no exista influencia en la decisión. Esto

coincide con la postura de los demócratas participativos, que entienden la participación como igual participación en la toma de decisiones, y la igualdad política como la igualdad de poder en la definición de las decisiones y sus resultados (Pateman, 1976).

Así mismo, si bien los ciudadanos al participar pueden influir en la decisión pública, no siempre lo hacen de la misma manera. El nivel de incidencia de la participación varía sustancialmente de un mecanismo de participación a otro, según los límites que el marco institucional imponga a la participación de los ciudadanos. En este sentido, numerosos autores han tratado de dar cuenta de estos niveles de profundidad de la participación, dando origen a diferentes modelos de participación. A continuación se presentarán algunos de esos trabajos con el fin de comprender en qué sentido esta influencia de la participación puede variar.

#### **2.4.3.1.1. Niveles de influencia en la decisión: modelos de participación**

Tal vez el antecedente más conocido de modelo de participación es el propuesto por Sherry Arnstein en 1969, en *La escalera de la participación*. Arnstein concibe la participación como la posibilidad de los ciudadanos de efectivamente influir en el resultado de los procesos políticos. Por eso habla de tipos de participación y *no participación*, haciendo referencia a ejercicios en los cuales los ciudadanos no participan realmente según este criterio de incidencia.

Esta autora plantea la existencia de ocho niveles de participación que van desde la manipulación hasta el control ciudadano, y divide los ocho niveles en tres categorías: no participación, tokenismo, y poder ciudadano. Según sus planteamientos, es solo en el caso de mecanismos que permiten al ciudadano entrar en negociaciones con el gobierno – *partnership*-, tener la mayoría de votos en la decisión -delegación del poder-, o todo el poder de decidir –control ciudadano-, que existe verdadero empoderamiento. Los otros niveles corresponden a escenarios en los que no hay participación, o la participación es mínima, prácticamente simbólica (tokenismo), porque los ciudadanos no tienen el poder para garantizar que quienes tienen el poder de decidir tengan en cuenta sus puntos de vista<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Según Arnstein, los escenarios de no participación – manipulación, y terapia-, están diseñados no para participar, sino para “educar” e incluso “curar” a los participantes (Arnstein, 1969, pp. 217). Mientras que otros escenarios se pueden considerar simbólicos (tokenismo), pues la participación se limita al mínimo,

Por otro lado, Rowe & Fewer<sup>16</sup> (2005) proponen tres categorías para describir el involucramiento ciudadano a partir de los flujos de información entre el público y el gobierno: la comunicación pública, la consulta pública, y la participación pública. En este caso, la comunicación y la consulta se caracterizan por flujos de información que van en una sola dirección, o del gobierno al público, en el primer caso, o del público al gobierno en el segundo; mientras que la participación pública implica un intercambio de información entre el gobierno y el público, que lugar a una especie de dialogo, en el cual se transforman las opiniones de los miembros de las dos partes. Este elemento transformador es el diferenciador de la participación, dando como resultado que se combinen de alguna manera las visiones en juego.

De forma similar Fung (2006) propone un marco para entender el rango de las posibilidades institucionales de participación. Este autor diferencia tres aspectos de las instituciones participativas determinantes para potenciarlas o limitarlas: la selección de los participantes, las formas de toma de decisión, y las formas de poder y autoridad. Son particularmente importantes los dos últimos aspectos para el tema que nos ocupa, la incidencia de la participación.

Según Fung (2006) no todos los mecanismos de participación están diseñados para llevar a una toma de decisión colectiva, solo algunos de ellos. Algunos mecanismos son meramente de comunicación, en los cuales si bien hay espacio para la expresión, el intercambio y la construcción de ideas, no se permite trasladar las preferencias de los participantes a una decisión colectiva. Igualmente, el grado de poder y autoridad que se confiere a los participantes varía, se trata de cómo lo que los participantes dicen se vincula con lo que las autoridades o los participantes hacen. En este sentido, señala Fung que son escasos los mecanismos en los cuales el ciudadano ejerce control directo sobre la decisión. Sin embargo, puede ocurrir en los casos de cogobierno, en el cual los ciudadanos

---

como en el caso de la información o consulta -en los cuales el ciudadano tiene voz, y escucha, pero no puede decidir- o los escenarios de recomendación (aplacamiento), en los que el gobierno aun retiene el poder de decidir.

<sup>16</sup> Los autores hacen inicialmente una diferenciación entre participación y comunicación. Consideran que los niveles de involucramiento de los ciudadanos caracterizados por un flujo de información tipo top-down de una sola vía, valga decir, del gobierno hacia los ciudadanos, corresponden a un proceso de comunicación; mientras que la participación está caracterizada por un dialogo de doble vía y el intercambio de información, en el cual se busca obtener algún grado de input de la ciudadanía. Así, la comunicación es propia de los niveles más bajos de involucramiento ciudadano, mientras que la participación de los más altos (Rowe y Fewer, 2000).

conjuntamente con el gobierno elaboran planes o políticas; o cuando existe autoridad directa de los ciudadanos sobre las decisiones o los recursos (Fung, 2006).

Así mismo, la Asociación Internacional para la Participación Pública (International Association for Public Participation, 2007) ha propuesto otro modelo. Está compuesto por cinco niveles de participación: información, consulta, involucramiento, colaboración, y empoderamiento. En el modelo, el nivel de injerencia en la decisión va aumentando desde el primer nivel, el de información, hasta el último, el de empoderamiento. En el primer nivel el ciudadano es informado, en el segundo se espera de él una retroalimentación sobre una alternativa o solución, en el tercero se involucra el público con el fin de conocer y considerar sus aspiraciones, y en el cuarto se trabaja conjuntamente con los ciudadanos en cada etapa de la decisión –incluyendo la identificación de posibles soluciones-; solo en el último nivel, el de empoderamiento, la decisión está en manos del público, y se implementa lo que el público decida.

Luego de revisar estos planteamientos, es posible observar algunas regularidades y destacar algunas ideas respecto al problema de la influencia ciudadana en la decisión pública. La participación ciudadana varía según el mecanismo de participación, es decir, el diseño institucional condiciona la participación. En muchos casos la injerencia de la participación no solo está determinada por otras variables asociadas al proceso de la participación, sino principalmente por el diseño institucional mismo del dispositivo participativo; en este sentido la participación, en términos de la influencia en la decisión, puede verse limitada o restringida por el mecanismo utilizado.

Así mismo, es posible advertir en los modelos que la participación llega a sus niveles más altos de influencia cuando se permite al ciudadano tomar decisiones de forma directa sobre los asuntos públicos. En este sentido, si bien algunos autores mencionan que el mecanismo utilizado dependerá de los objetivos del ejercicio o de los organizadores, se puede decir que los objetivos de la participación están en la injerencia en la decisión, y que al coartarla se merma la efectividad misma. Por otro lado, es importante observar que a mayor capacidad de decisión del ciudadano mayor empoderamiento. En ese sentido se comparte la visión de que la participación es un asunto de poder; menores niveles de participación se pueden reducir a meros mecanismos de comunicación en los cuales no se participa efectivamente en ningún proceso de decisión, por lo cual la injerencia se dificulta.

Así, los autores coinciden en que son muy escasos los espacios en los cuales los ciudadanos tienen efectivamente la posibilidad de decidir. La mayoría de los mecanismos participativos desarrollados corresponden a niveles bajos de participación, en los cuales se destaca la actividad informativa o consultiva. Son pocos los ejemplos de mecanismos diseñados para que efectivamente, como afirma Fung (2006) se traslade el input ciudadano a la decisión pública. Esto implica que la injerencia de la ciudadanía, en la mayoría de los casos, depende de la voluntad de los gobierno de incluir su input dentro de sus decisiones, o de su capacidad de presionar indirectamente, como por ejemplo, a través de la opinión pública.

Para esta investigación son especialmente relevantes los aportes de Rowe & Fewer (2005), y de Fung (2006). Sus planteamientos sobre el involucramiento ciudadano a partir de los flujos de información, en el caso de Rowe & Fewer, o sobre las posibilidades institucionales de la participación, teniendo en cuenta las formas de toma de decisión, y las formas de poder y autoridad, en Fung, van a ser adoptados en el marco de esta investigación para estudiar la variable influencia en la decisión.

#### **2.4.4. Factores Contextuales**

Además de las variables utilizadas para la evaluación del proceso y los resultados de la participación, los autores han asociado otras variables con la calidad de la misma y el logro de sus objetivos. Estas variables, si bien no están directamente relacionadas con el ejercicio, o con los objetivos o resultados esperados de la actividad participativa, sí son variables contextuales que pueden afectar tanto lo uno como lo otro.

La literatura sugiere que factores sociopolíticos e institucionales podrían ser los factores de contexto que más afecten la participación. Dentro de los primeros podemos destacar el tamaño y heterogeneidad de la población, el nivel socioeconómico, la cultura política y el capital social, y la ideología política de los partidos en el poder. En el caso de los segundos, factores como el marco institucional, el apoyo del gobierno, la disponibilidad de recursos, y la estructura del gobierno local se destacan.

Respecto a los factores sociopolíticos, el nivel educativo y económico son centrales, así como el tamaño y la heterogeneidad de la población, y parecen influir en la probabilidad de que los ciudadanos participen o no. Algunos autores han encontrado que los

ciudadanos que participan en los espacios institucionales son por lo general ciudadanos educados de clase media, además hombres en su mayoría (Michels & De Graaf, 2010; Koch, 2013); así mismo, se cree que existe una situación de desigualdad en la participación asociada a la pobreza, en la medida en que los ciudadanos de escasos recursos difícilmente están interesados en participar si enfrentan dificultades para cubrir sus necesidades básicas (Abers, 2000; Russell & Vidler, 2000; Irvin y Stansbury, 2004)<sup>17</sup>. El tamaño y la heterogeneidad de la población también juegan un papel relevante. Al respecto Dahl & Tufte (1973) destacan cómo en la teoría política clásica existe un acuerdo frente a la idea de que en democracias más pequeñas existe mayor posibilidad de que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones, y sean más homogéneas respecto a creencias, valores y metas.

Igualmente, la ideología política de los partidos es otro elemento importante en la literatura. Se ha asociado la ideología de izquierda con mayor apoyo a la implementación permanente de mecanismos participativos en la gestión pública local, así como con el respaldo a altos niveles de injerencia ciudadana en la decisión pública (Font & Blanco, 2005); así mismo, con la mayor calidad en los diseños y procesos de participación (Galais, Navarro & Fontcuberta, 2013). La cultura política y el capital social son también centrales para desarrollar gobiernos democráticos efectivos y estables, y eso depende no solo de la estructura de gobierno sino de las orientaciones que tienen los ciudadanos hacia los procesos políticos, es decir de la cultura política; y de un componente central de la misma, definido por la confianza en los otros (Almond & Verba, 1970); este último componente se asocia con el concepto de capital social. Estos dos últimos elementos se tratarán con mayor profundidad en un apartado posterior.

Por otro lado, es muy importante el apoyo del gobierno y la disponibilidad de recursos. Es evidente que una actividad como la participación requiere recursos (Galais, Navarro & Fontcuberta, 2013), por lo que vale la pena analizar qué tipo de recursos se requieren, de donde provienen, y su impacto en el involucramiento ciudadano; este aspecto se retomará más adelante.

---

<sup>17</sup> De hecho, esto contribuye a la discusión sobre la representatividad de los espacios participativos abiertos, de autoreclutamiento, en los cuales asisten las personas que lo desean; y es una de las razones por las cuales se han propuesto mecanismos de reclutamiento aleatorio con el fin de mejorar la representatividad (Goodin & Dryzek, 2006; Fung, 2006; Fishkin, 1991 – 1997).

#### 2.4.4.1. Cultura política

La publicación de *The civic culture* de Almond y Verba en 1963 dio inicio a un conjunto de estudios dirigidos a establecer conexiones entre los tipos de actitudes individuales y las características del sistema político. Los autores plantean que los valores, las actitudes y las capacidades de los actores juegan un papel central en los procesos políticos, y tienen efectos en la democratización y la estabilidad democrática. Ellos definen la cultura política de una nación como la distribución de los patrones de orientación psicológica hacia los objetos políticos entre los miembros de la misma -estas orientaciones son posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como al individuo como parte de ese sistema<sup>18</sup>. En la obra, los autores muestran cómo las orientaciones de los individuos respecto a los procesos tanto políticos como administrativos, sobre sí mismos y sobre el sistema político en general, afectan decididamente la percepción que tienen sobre su capacidad de participar, y en efecto sobre su participación real (Almond & Verba, 1970, 1989).

En este análisis, las orientaciones hacia el input, lo político, y el output, lo administrativo, son centrales. Por un lado, una de las variables más significativas estudiadas por los autores es la que denominan competencia política. Esta variable se refiere a la creencia de los individuos de poder influenciar o afectar las decisiones del gobierno, y es posible relacionarla con comportamientos participativos. Esta idea o creencia en la posibilidad de influir es central, pues no solo se trata de pensar que participar es un deber (la obligación de participar), sino también de creer que es posible. En este sentido, si un individuo cree que tiene capacidad de influencia es mucho más probable que sea un ciudadano activo<sup>19</sup>. De la misma forma, dentro de la burocracia o el conjunto de los representantes electos, la

---

<sup>18</sup> Los autores diferencian entre tres tipos de orientaciones – entendidas como aspectos internalizados de objetos y relaciones-: cognitivas, afectivas y evaluativas; las primeras se refieren a los conocimientos, información, análisis, y creencias sobre el sistema político, los actores, sus roles, y elementos relacionados con el input y output del sistema político; las segundas corresponden a los sentimientos de apego, aversión o indiferencia sobre los mismos objetos; y las terceras a los juicios (como bienestar, seguridad y libertad) y opiniones. Así mismo, los objetos políticos se clasifican en: el Sistema Político en general, procesos políticos (input), procesos administrativos (output), y uno mismo como objeto. Los objetos pueden ser 1) roles o estructuras: cuerpos legislativos, ejecutivos y burocráticos; 2) los titulares de estos roles: los monarcas, legisladores o administradores particulares; o 3) Las políticas públicas, decisiones o la aplicación de una decisión (Almond & Verba, 1970 - 1989)

<sup>19</sup> Los autores encuentran que entre más competente políticamente es el individuo, es más probable que sea políticamente activo. Algunos ejemplos son una mayor probabilidad de mantenerse informado de la realidad política a través de medios de comunicación, y de participar en partidos políticos.

responsividad aumenta si también comparten esta misma idea, es decir, que el ciudadano es competente políticamente. Por otro lado, los autores valoran las orientaciones hacia el output u orientaciones administrativas. Las orientaciones cognitivas hacia el output fomentan ciudadanos informados, con conocimiento de las normas y reglas que permean la actividad pública, y por lo tanto capaces de apelar a ellas, usarlas y obligar a los funcionarios públicos a que las cumplan. Esto puede a su vez reforzar las habilidades participativas de los individuos (Almond & Verba, 1970, 1989).

Luego de la publicación de *The civic culture*, numerosos investigadores han considerado el papel de la cultura y los valores sociales en la vida política de los Estados (Verba & Nie, 1972; Nie & Kim, 1978; Barnes & Kaase, 1979). La mayoría de los autores hacen énfasis en la educación como un factor cuyo impacto es central en las orientaciones estudiadas en la cultura política. Los investigadores han encontrado que la influencia política parece acumularse en los sectores sociales mejor educados; que el nivel educativo afecta principalmente las orientaciones de tipo cognitivo, y pueden incluso nivelar procesos de socialización tempranos en los individuos, como es el caso de la familia y la escuela. De la misma forma, el aumento de los niveles educativos es uno de los principales cambios denotados en las sociedades posindustriales que se considera un detonante de la dinamización participativa social. Así, el nivel educativo es considerado uno de los más importantes predictores de competencia política y participación (Almond & Verba, 1970, 1989; Inkeles, 1975; Nie & Kim, 1978; Inglehart, 1997).

Así mismo, algunos estudios se han concentrado en analizar los cambios en la estructura cultural y social, y cómo estos afectan las instituciones democráticas, relacionándolos principalmente con el desarrollo económico y la modernización<sup>20</sup> (Inkeles, 1975; Van Deth & Scarbrough, 1995; Inglehart, 1997; Inglehart & Welzel, 2002, 2005). Al respecto, Inglehart (2002, 2005) considera que el surgimiento de las sociedades industriales avanzadas hizo evidente un nuevo cambio en los valores sociales básicos, que difiere de aquel protagonizado por la modernización y caracterizado por la racionalidad instrumental. Este autor sugiere que el cambio a los valores postmaterialistas tiene su origen en el sentimiento de seguridad económica y política de los años de posguerra, y se

---

<sup>20</sup> Es importante tener en cuenta que los análisis de la cultura política son complementarios de otros tipos de estudios en la explicación de los procesos de democratización y estabilidad democrática. No se pueden considerar determinantes o aislados de estudios de carácter internacional o histórico, que consideran también la influencia del devenir histórico y los acontecimientos políticos mundiales en el desarrollo político de los países.

ha caracterizado por valores que hacen énfasis en la auto-expresión y la preocupación por la calidad de vida<sup>21</sup>, que acentúan la autonomía.

Otros estudios se han centrado en el análisis de las orientaciones afectivas y evaluativas de la cultura política. En este sentido, Pippa Norris (1999, 2011) afirma que existe la idea generalizada de que la reducción del apoyo político de los ciudadanos ha producido una disminución de la participación. Sin embargo, al desagregar el apoyo político en dimensiones más específicas, la autora encuentra que el apoyo político ha disminuido especialmente hacia las instituciones democráticas, lo que se evidencia particularmente en los índices de confianza en las instituciones como cortes y parlamentos, mientras que el apoyo ciudadano a la Democracia como régimen se ha mantenido.

Según Norris (1999, 2011) la desconfianza en las instituciones, combinada con el apoyo generalizados a la Democracia como régimen, genera comportamientos individuales muy diferentes: por un lado, un declive en la participación tradicional, como la disminución en las votaciones, pero por otro lado un aumento en otro tipo de actividades participativas como la protesta y el voluntariado. John, Fieldhouse, y Liu (2011) en su estudio sobre la cultura política inglesa, también hicieron un hallazgo similar: las personas con mayor confianza en las instituciones tendían menos a intentar influenciar el gobierno en comparación con los que confiaban menos. Así mismo, otros autores han coincidido en que la desconfianza en las instituciones parece ser un incentivo para aumentar el activismo político (Bennett, 1998; Booth & Seligson, 2009).

El hecho de que los ciudadanos apoyen fuertemente los valores democráticos pero no confíen en las instituciones representativas de gobierno, aumenta las presiones por reformas estructurales, para aumentar el accountability de los gobiernos, y crear mayores oportunidades de toma de decisiones para los ciudadanos. Estos ciudadanos abogan por la reforma de las instituciones existentes y la ampliación del involucramiento ciudadano desarrollando nuevos canales para vincular el Estado y el ciudadano (Norris, 1999, 2011). A su vez, esto evidencia el surgimiento de un nuevo tipo de ciudadano, que Dalton & Welzel (2014) llaman asertivo. En contraposición al ciudadano leal que esbozaban Almond y Verba (1970), el ciudadano asertivo es aquel que da prioridad al input en el

---

<sup>21</sup> Al respecto del Debate modernista-posmodernista Van Deth y Scarbrough (1995) afirman que el posmodernismo cultural ha dado paso a la heterogeneidad y a la diversidad, haciendo énfasis en la identidad individual. Esto ha roto en parte las estructuras familiares y partidistas tradicionales, provocando una fragmentación de la vida política y dando lugar a la aparición de un conjunto de demandas dispersas y contradictorias.

sistema político, en especial da valor a la participación y los valores posmaterialistas emancipatorios, con menor respeto por la autoridad y menos confianza en las instituciones, así como un fuerte apoyo a los principios democráticos, que se expresan en la afinidad con las actividades participativas no tradicionales.

Paralelamente al surgimiento de este nuevo tipo de ciudadano han surgido nuevas formas de participación e interés político, producto de los nuevos valores posmaterialistas. Los ciudadanos han cambiado su forma de involucrarse en la política y en los países desarrollados es más común que se manifieste a través del trabajo voluntario o del estilo de vida, como en el caso del medio ambiente. Es en cierto sentido una forma neutral de involucramiento, alejada del enrolamiento de los grupos tradicionales como los partidos políticos, en la cual la respuesta a los problemas es individualizada y no gubernamental, pues los problemas que perciven los ciudadanos se vuelven cada vez más puntuales y particulares (Bennett, 1998).

Dalton (2000) se refiere a esto como un nuevo estilo de participación en el cual la ciudadanía tiene más control sobre la actividad política y por lo tanto existe mayor presión del público sobre las elites políticas. Es característico de este nuevo estilo de participación la aparición de nuevos mecanismos participativos más directos, formales e informales, que a su vez exigen de los ciudadanos mayor iniciativa y capacidades políticas. En este sentido, los ciudadanos ya no dependen de métodos tradicionales de participación política, sino que están cambiando y prefiriendo mecanismos de democracia directa, yendo de grupos comunitarios a movimientos sociales. Esto ha dado lugar a una acción ciudadana “ecléctica y egocéntrica” (Dalton, 2000, p 932), pues la preocupación de los ciudadanos se enfoca en problemas y preocupaciones específicas de importancia personal, lo que provoca una dispersión de temas de interés político.

Como reacción, los gobiernos han aumentado la oferta de mecanismos participativos y canales de comunicación con los ciudadanos, que llegan incluso hasta la participación mediante medios electrónicos. Así, si bien es evidente una disminución en la participación tradicional como la electoral o la partidista, también es posible observar que ha habido, producto de los cambios culturales, un aumento en formas más directas de participación política insitucionalizadas o no, producto de la iniciativa, y también de la demanda de los ciudadanos, no solo de la oferta de los gobiernos.

En este orden de ideas, esta investigación comparte los planteamientos de Dalton (2000), en el sentido de considerar que los escenarios participativos actuales obedecen en parte a la demanda ciudadana, y que la participación ciudadana de hoy corresponde a un nuevo tipo de participación, en el cual la ciudadanía pretende ejercer mayor control y presión sobre las elites políticas. En este sentido, los mecanismos de participación ciudadana directa son protagonistas, y el interés de los ciudadanos, en especial en lo local, se torna hacia temas y problemas cada vez más específicos y diversos. Así mismo, la investigación, acoge la definición de Almod & Verba (1970) de cultura política, adoptando sus tres dimensiones -cognoscitiva, evaluativa, y afectiva- y sus supuestos básicos en el estudio de la cultura política de la ciudad.

#### **2.4.4.2 El Capital Social**

La noción de capital social ha atraído cada vez más el interés de los investigadores. A pesar de que no es un tema nuevo, es evidente el aumento en la atención que la literatura le ha prestado, aun cuando no hay un acuerdo frente al concepto, ni frente a la forma más adecuada de dar cuenta del mismo en los estudios empíricos (Newton, 2001; Paxton, 1999; Fukuyama, 2001; Harper, 2001). Putnam, responsable en parte del creciente debate alrededor del tema (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994; Putnam, 1995, 1995a, 2001), define el capital social como el conjunto de características de la organización social - como redes, normas y confianza social- que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. Además, afirma que la tendencia de un individuo a interrelacionarse con otros y tejer redes, y a involucrarse en organizaciones o grupos, aumenta su disposición a tener más confianza en los demás, a participar en política y tener un comportamiento más cooperativo.

Coleman (1988), por otro lado, hace énfasis en el carácter de recurso del capital social, contenido en el valor de esos aspectos de la estructura social que un individuo puede utilizar para lograr sus intereses; considera que la confianza, las normas, los canales de información, y el establecimiento de relaciones entre individuos u organizaciones son elementos centrales del fenómeno. Fukuyama (2001) lo define como la norma informal que promueve la cooperación entre dos o más individuos, normas que van desde la reciprocidad entre dos personas hasta doctrinas complejas como el cristianismo y el confucianismo, pero que deben cumplir esta condición de llevar a los individuos a

cooperar. Para este autor la confianza, las redes, y la sociedad civil, son solo consecuencia o resultado del capital social, pero no éste en sí mismo; y Ostrom (2000), por su parte, lo considera como el conjunto de conocimientos, significados, normas, reglas y expectativas sobre patrones de interacciones que los grupos de individuos utilizan en una actividad recurrente.

A pesar de las diferentes definiciones, los autores concuerdan en que el capital social es central para la cooperación social; facilita la capacidad de acción, y genera beneficios tanto individuales como colectivos (Coleman, 1988; Putnam, 1995, 2001; Paxton, 1999; Fukuyama, 2001; Adler & Kwon, 2002). Así mismo, permite a los ciudadanos resolver problemas colectivos más fácilmente, hace las transacciones sociales y económicas menos costosas, permite el flujo de información útil para el logro de nuestras metas, y está asociado con la prosperidad económica tanto individual como colectiva (Putnam, 2001).

Igualmente, el capital social contribuye al aumento de la participación ciudadana, al mejoramiento del desempeño del gobierno y de las instituciones, y al fortalecimiento de la democracia (Putnam, 1995a). El capital social parece jugar un papel importante en el estímulo de la participación ciudadana; se ha podido establecer una relación entre los niveles de participación e interés en la política de un individuo, y los niveles de asociación, sociabilidad, y el número de asociaciones a las cuales pertenece; así mismo, se cree que el capital social favorece el *accountability*, y el aumento de la confianza del individuo en su propia capacidad de influir en el gobierno<sup>22</sup> (Almond & Verba, 1970; Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994; Putnam, 1995, 2001; Hall, 1999; Van Deth, 2001; Adler & Kwon, 2002; Paxton, 2002; Ikeda & Richey, 2005). De la misma forma, se cree que el capital social contribuye en el buen desempeño de los gobiernos y las instituciones, e influye tanto en la demanda como en la oferta del gobierno. En la demanda, si los ciudadanos exigen buenos gobiernos es probable que los obtengan, y si los funcionarios públicos esperan de los ciudadanos control, ser llamados a cuentas, es probable que se comporten correctamente para evitar protestas públicas; en la oferta, el gobierno se beneficia de la tendencia al comportamiento cooperativo tanto de los

---

<sup>22</sup> Almond y Verba (1970) atribuyen en parte esta posibilidad de cooperación a la creencia en la posibilidad de apelar a las redes informales de relaciones sociales -como la familia, los amigos, el grupo de trabajo, y los vecinos- en la vida política, especialmente en el nivel local -a nivel nacional encontraron que los ciudadanos recurrían a estructuras organizadas formales, como los grupos de interés, los partidos políticos, la prensa, o la aproximación directa a los líderes políticos.

ciudadanos como de los funcionarios públicos producto del capital social. Así mismo, en el gobierno municipal, el involucramiento ciudadano puede ayudar a combatir el clientelismo y contribuir a una justa distribución de los recursos (Putnam, 2001).

Así mismo, las asociaciones y redes sociales del capital social contribuyen a la democracia afectando la política en general y a los ciudadanos en particular. Las asociaciones voluntarias en las que se enrolan los individuos en una sociedad permiten a los ciudadanos expresar sus demandas al gobierno, y limitan a los políticos y funcionarios públicos en el ejercicio de su poder; igualmente, estos grupos facilitan el flujo de información, y la discusión de la vida política. A nivel individual, los miembros de las organizaciones aprenden comportamientos cooperativos y vocación pública, así como las habilidades necesarias para participar en la vida pública; las organizaciones o asociaciones se convierten en escuelas de democracia en las que los ciudadanos aprenden a participar en reuniones o asambleas, hablar en público, escribir documentos y cartas, proponer y organizar proyectos, y debatir sobre problemas públicos (Putnam, 2001).

En este orden de ideas, dos elementos centrales han sido relacionados con el concepto de capital social: la confianza y las asociaciones en redes formales o informales de los individuos en una sociedad dada (Coleman, 1988; Putnam, 1995; Hall, 1999; Harper, 2001; Paxton, 2002). La confianza puede darse entre individuos, entre individuos y organizaciones, o entre organizaciones<sup>23</sup> (Coleman, 1988; Newton, 2001, Putnam, 1995a). Este valor social genera múltiples beneficios sociales, elimina la necesidad de una tercera parte que genere seguridad en los intercambios y facilita el flujo de información en una sociedad.

La confianza es determinante para la cooperación; sentir que se puede confiar en los otros y esperar de los demás ayuda, genera la percepción de encontrarse en un ambiente seguro y responsivo, y aumenta las posibilidades de colaboración (Almond & Verba, 1970). Así mismo, el capital social se basa en la construcción de expectativas del otro fundadas en el sentido de obligación y reciprocidad en las relaciones sociales, y esto solo es posible cuando existe confianza entre las personas, pues se trata de una obligación de reciprocidad latente, de la que confiamos poder hacer uso cuando sea necesario; así que esa confianza

---

<sup>23</sup> El capital social no solo hace parte de la estructura de relaciones entre los actores individuales o colectivos, pues las organizaciones pueden también establecer relaciones, así como, capital social (Coleman, 1988). Así mismo, es posible concebir el capital social como un bien individual o como un bien colectivo (Van Deth, 2001), entendiéndolo como un recurso del individuo o un recurso que no le pertenece al individuo sino es un recurso eminentemente social.

o creencia en la ayuda del otro es fundamental para la existencia del capital social (Coleman, 1988).

Igualmente, la confianza de un individuo en grupos u organizaciones o entre los grupos mismos es fundamental para el sistema democrático. Que los ciudadanos confíen en que los grupos que están en el poder van a respetar las reglas del juego es la clave de una democracia estable y duradera; y que los flujos de información alimenten a toda la sociedad, a través de los grupos y su comunicación entre sí, favorece el pluralismo, la libre expresión, y así la moderación y la tolerancia (Paxton, 1999). Así mismo, la confianza entre grupos es importante para disminuir los posibles efectos negativos del capital social, en la medida en que la solidaridad dentro de los miembros de un grupo puede significar la hostilidad frente a los no miembros, y generar externalidades negativas si se considera el capital social como un bien. Los grupos extremadamente cerrados pueden aislarse de la comunidad general y generar problemas de cooperación a nivel social<sup>24</sup>. Por el contrario, el capital social produce externalidades positivas si el radio de confianza del grupo – es decir el conjunto de personas o grupos que abarca esta relación de confianza – es mayor que el grupo mismo (Fukuyama, 2001).

En este sentido, Putnam (2001) diferencia entre el capital social inclusivo (bridging) o exclusivo (bonding)<sup>25</sup>. Los dos tipos de capital social pueden ser beneficiosos para el individuo y la sociedad. El capital social inclusivo puede ser muy ventajoso al generar relaciones de identidad y reciprocidad más amplias, y el acceso a nuevos recursos, y por otro lado, el capital social exclusivo es un poderoso pegante social (Putnam, 2001), sin olvidar que este último puede generar fuertes antagonismos (Putnam, 2001; Fukuyama, 2001). Sin embargo, los dos tipos de capital social no son excluyentes entre sí, sino como menciona Putnam (2001) se trata más de una caracterización de grado, en la cual se puede hablar de la mayor o menor presencia de estas dimensiones de inclusividad y exclusividad en las redes.

---

<sup>24</sup> Esto coincide con los hallazgos de Paxton (2002), quien encontró en su estudio sobre la relación entre el capital social y la democracia, que las asociaciones cuyos miembros se encuentran conectados con otras asociaciones, tienen un fuerte efecto positivo en la Democracia, en comparación con asociaciones sin esta característica, las cuales tienen un efecto negativo.

<sup>25</sup> Los dos tipos corresponden a la formación de diferentes tipos de redes: unas heterogéneas, como grupos profesionales, conocidos, y similares, más apropiadas para difundir información; las otras, tienden a fortalecer identidades exclusivas de grupos homogéneos, como la familia y la etnia, y son beneficiosas para asegurar una reciprocidad específica y movilizar solidaridad (Putnam, 2002).

Por otro lado, otro elemento central del concepto es la tendencia a asociarse y pertenecer a grupos u organizaciones sociales -políticas o no, formales o informales-. Las organizaciones sociales pueden proveer capital social al poner sus recursos a disposición de los individuos o grupos para el logro de determinados objetivos colectivos o individuales; en este sentido, entre mayor sea el número de organizaciones a las que pertenezca un individuo mayor será la posibilidad de movilizar recursos de una organización a otra, incluyendo la información (Coleman, 1988). Esta pertenencia a grupos se considera una evidencia de la tendencia a la cooperación, un factor determinante del establecimiento de los vínculos de confianza entre los individuos, y a su vez un factor que contribuye a una mayor competencia política de los ciudadanos, cumpliendo una suerte de función de entrenamiento participativo (Almond y Verba, 1970).

La teoría del capital social presupone que entre más conectadas están las personas, más confianza se desarrolla entre ellas; así que, la confianza está fuertemente relacionada con la tendencia a involucrarse cívicamente (Putnam, 1995a). Igualmente, a través de las conexiones sociales, los individuos desarrollan entre sí el valor de la reciprocidad; el que los individuos interactúen con otros individuos les permite desarrollar cierto grado de empatía por el otro, y esto a su vez despierta el deseo de ayudar y de colaborar, al sentir cierto grado de preocupación por el destino de los demás con los cuales ha establecido una relación. Esta reciprocidad facilita la expansión del sentido del interés particular, en cuanto a tener comportamientos orientados por el interés colectivo, lo que facilita que se actúe más allá del interés personal inmediato, mientras que se asume que los demás también tendrán ese comportamiento cooperativo (Putnam, 2001).

Así mismo, el surgimiento y el cambio del capital social está asociado a diferentes variables. La educación, los efectos generacionales, los cambios de los medios de comunicación, el contexto histórico, o el tipo de interacciones entre los miembros de la comunidad, pueden ser variables que afecten este proceso (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994; Putnam, 1995a, 2001; Fukuyama, 2001).

Particularmente, la educación es, como en el caso de la participación ciudadana, un poderoso predictor de capital social. Es muy importante, por un lado, aumenta la probabilidad de que un individuo se involucre en asuntos comunitarios (Hall, 1999, Putnam, 1995a), y por otro, transmite el capital social a través de normas y reglas sociales (Fukuyama, 2001). Putnam (1995a) explica esto en parte debido a que en las instituciones

educativas los individuos adquieren habilidades, recursos e intereses que favorecen su involucramiento cívico. En este sentido, es evidente que de forma directa o indirecta durante los años de educación escolar y superior los ciudadanos están expuestos a temas y contenidos cada vez más complejos que les habilitan para enfrentar con más seguridad sus relaciones con el Estado y con la sociedad. Así mismo, están expuestos a numerosos estímulos que pueden favorecer ciertos intereses y generar compromisos tempranos con determinados grupos o actividades que se pueden mantener a lo largo de su vida.

Lo cierto es que el capital social es un bien que es difícil de producir a través de una intervención externa, pues obedece a diversos factores y el contexto sociocultural e histórico de las sociedades juega un rol central en ello. Sin embargo, vale la pena considerar la importancia de las instituciones nacionales y regionales en el nivel y el tipo de capital social disponible para los individuos (Ostrom, 2000); y variables como la educación, que ha sido relacionada frecuentemente tanto con la participación ciudadana como con el capital social (Almond & Verba, 1970, 1989; Inkeles, 1975; Nie & Kim, 1978; Parry, Moyser & Day, 1992; Putnam, 1995a; Inglehart, 1997; Hall, 1999; Halpern, 1999; Putnam, 1995a; Fukuyama, 2001).

En el marco de esta investigación se acogerá la definición de Putnam (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994; Putnam, 1995, 1995a, 2001) de capital social, entendiéndolo como el conjunto de características de la organización social -como redes, normas y confianza social- que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. Así mismo, se tendrán en cuenta en el análisis los aportes de Putnam (2001) y de Fukuyama (2001) en relación con los tipos de capital social inclusivo o exclusivo. En el entendido de que, a pesar de que ambos son relevantes para la construcción de confianza y cooperación social, pueden tener efectos diferentes.

#### **2.4.4.3. Apoyo y Recursos de la Administración**

Los gobiernos tienen un papel central en la promoción de la participación ciudadana, y el apoyo que brinden al proceso es fundamental. El apoyo, traducido en los recursos y los esfuerzos realizados por los funcionarios para involucrar a los ciudadanos, es un elemento central en el proceso de participación. Diversos autores han considerado la importancia del acceso a recursos dentro del proceso, y cómo esto afecta el proceso de participación. Rowe, Marsh, y Frewer (2004) señalan que los participantes deben tener acceso a los

recursos apropiados que les permitan cumplir exitosamente con sus objetivos, igualmente Horlick-Jones, Walls, Pidgeon, Poortinga, y O'Riordan (2004) llaman la atención sobre la importancia del acceso a los recursos en el proceso participativo.

Este apoyo se puede traducir en diferentes acciones: infraestructura y fondos para financiar y facilitar las actividades de los ciudadanos; legislación; apoyo para construir la capacidad de la sociedad civil; y esfuerzos para transformar la cultura organizacional del gobierno. El primer elemento incluye facilitar un lugar o un espacio físico para reuniones, materiales de trabajo, apoyo logístico, recursos financieros, entre otros. En segundo lugar, la legislación facilita que se garanticen fondos y otros apoyos, así como que se propenda porque la participación sea efectiva en términos de que afecte y sea considerada en las decisiones públicas. En tercer lugar se encuentran las acciones dirigidas a fortalecer las capacidades participativas de los ciudadanos y las organizaciones, esto se puede llevar a cabo mediante procesos de capacitación que ayuden a desarrollar las habilidades y capacidades necesarias para participar. Finalmente, es importante que en la cultura organizacional se adelanten esfuerzos para que se reconozca el valor de la participación ciudadana entre los funcionarios públicos (International Association for Public Participation, 2009).

La falta de apoyo puede hacer que los ciudadanos que participan se sobrecarguen con la experiencia, enfrentando costos que desincentivan su participación. En este sentido, los ciudadanos que participan activamente, y que enfrentan escaso apoyo de la administración -materializado en falta de recursos, de información, y obstrucción,- tienen altas probabilidades de sentirse exhaustos, y enfrentar sentimientos de indefensión y apatía (Kagan, 2006). Esto lleva a que los ciudadanos desistan de su deseo de participar, se desilusionen con la experiencia, y no acompañen los procesos hasta el final, o en el futuro.

Las razones por las cuales los funcionarios o gobernantes no apoyan la participación pueden ser muchas. Estos actores pueden ser hostiles a la participación si consideran que existen altos costos asociados con el involucramiento de los ciudadanos en el gobierno (Liao & Ziang, 2012), en otros casos la falta de apoyo de la administración puede obedecer a la falta de recursos, aunque también es cierto que una de las causas es simplemente la falta de interés de los funcionarios públicos en hacer mayores esfuerzos para involucrar a la ciudadanía (Berner, 2001).

Evidentemente estas tres causas están presentes en muchas de las administraciones. En primer lugar, los autores han reconocido los costos asociados a la participación, que en el caso de los gobiernos se refieren al tiempo, los recursos, e incluso la posibilidad de generar inconformismo en la administración (Irvin & Stansbury, 2004). Así mismo, en algunos casos, procesos poco exitosos de participación pueden llevar a aumentar el sentimiento de los ciudadanos de ineficacia, desempoderamiento, y desconfianza; así como llevar a los administradores a tomar malas decisiones (Hibbing & Theiss-Morse, 2002).

En segundo lugar, los recursos son una limitación en cualquier caso, para cualquier tipo de proceso en las administraciones, si los territorios cuentan con pocos recursos es evidente que lo que estará disponible para la participación se verá afectado por ese presupuesto global. Y adicionalmente, la disposición de los recursos puede verse afectada por muchas razones, las decisiones y definiciones en materia presupuestal siempre están sometidas a un gran número de presiones, desde diferentes sectores, y las normas también son un factor que puede constreñir la capacidad de acción de los gobiernos.

En tercer lugar, el interés o la voluntad de los funcionarios públicos es central. Los gobernantes, a pesar de estar limitados por las normas de sus cargos y sus funciones, y el marco jurídico que regula la participación en una sociedad particular, tienen la capacidad de involucrar si lo desean a la ciudadanía y de orientar su gobierno o mandato de forma abierta a la misma. La participación ciudadana requiere del apoyo de las autoridades públicas. Si los funcionarios públicos no tienen voluntad para involucrar a los ciudadanos y apoyar la participación, esta última será solo simbólica y no contribuirá a resolver los problemas de la comunidad (Liao & Ziang, 2012).

Teniendo estos planteamientos en cuenta, en el marco de este trabajo se entenderá esta variable como los esfuerzos que realizan las administraciones por involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones público. Estos esfuerzos se manifiestan principalmente en los recursos financieros y no financieros que facilitan las administraciones para el ejercicio de la participación ciudadana, por un lado, y por el otro, en los esfuerzos para transformar la cultura organizacional del gobierno, promoviendo la inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones

# **CAPITULO III: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ, LAS TRANSFORMACIONES DE CAMBIO DE SIGLO EN LA CIUDAD CAPITAL 1991 – 2015**

## **3.1.Introducción**

El panorama político de finales de los ochenta y comienzos de los noventa en Colombia, en particular el escalamiento del conflicto político y de la violencia criminal, que se manifestaron en el accionar de las guerrillas y de los grupos narcotraficantes, puso en evidencia la debilidad del Estado colombiano y su incapacidad de responder a los múltiples problemas y demandas de la sociedad. Esto se tradujo en un contexto de crisis, en el que la legitimidad de las instituciones políticas, y la ingobernabilidad estaban en aumento.

En este contexto, a comienzos de los noventa, las fuerzas políticas estimularon el debate alrededor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de conjurar la crisis. De esta manera, el Estado colombiano expidió en 1991 una nueva constitución que representó, entre otras cosas, una apertura democrática que pretendió incluir a los grupos y sectores sociales que se sintieron excluidos por los arreglos institucionales precedentes. La nueva constitución sentó las bases para la apertura de los procesos democráticos en el país, y la implementación de reformas descentralizadoras, que en el campo político incluían medidas importantes para la política nacional y local. Así mismo, los años noventa se caracterizaron por el desarrollo normativo de lo establecido en la nueva constitución en materia de participación, representando una década de expansión de la oferta institucional.

A partir de ese momento, se empezaron a adelantar a nivel local los primeros esfuerzos sistemáticos por desarrollar ejercicios de participación ciudadana, en especial en la planeación de los recursos; y luego a partir del año 2000, con la expedición del Acuerdo 13, la planeación participativa local se convirtió en un ejercicio institucionalizado a nivel local en Bogotá.

En este orden de ideas, el presente capítulo busca, en primer lugar, recoger las principales transformaciones políticas e institucionales, en materia de participación, a nivel nacional y local, que fueron antesala de la apertura de los nuevos espacios de participación

ciudadana en la Bogotá. Y en segundo lugar, describir y reconstruir el proceso de participación ciudadana local, en especial en la planeación, en el marco de esas reformas institucionales. Para ello se analizarán tres periodos: en primer lugar, se describirán los principales cambios normativos ocurridos a partir de la expedición de la constitución de 1991, considerando sus antecedentes, y desarrollos posteriores durante la década de los noventa; en segundo lugar, en materia de participación ciudadana, se estudiará el periodo correspondiente a la segunda mitad de los años noventa, previo a la expedición del Acuerdo 13 de 2000; y finalmente, el periodo correspondiente a los años posteriores a la expedición del Acuerdo mencionado.

### **3.2.La apertura democrática de finales del siglo XX**

#### **3.2.1. Antecedentes: la crisis de legitimidad y representatividad del sistema político en los años ochenta**

Los últimos años de la década de los ochenta y los primeros años de la década de los noventa estuvieron caracterizados por la apertura democrática del Estado Colombiano. Fue una época marcada, entre otros, por la preocupación de los dirigentes políticos por la modernización del Estado y la recuperación de la legitimidad del régimen político.

El panorama político de los años ochenta en el país reflejaba unas instituciones incapaces de canalizar, representar y responder a las demandas de las nuevas fuerzas sociales producto del proceso de modernización ocurrido en los años del Frente Nacional<sup>26</sup>, y el régimen se enfrentaba a una crisis de legitimidad y gobernabilidad. Las nuevas fuerzas sociales, como el movimiento estudiantil y popular, excluidas por el acuerdo bipartidista, no se sentían representadas por los partidos tradicionales, por lo que se radicalizaron y marginalizaron cada vez más (Archila, 1997); mientras tanto, los gobiernos reaccionaron de forma autoritaria y represiva, y mostraron su incapacidad de responder a las demandas ciudadanas debido a la ineficiencia de la administración. Esto generó una fuerte desinstitucionalización de la lucha social y política, que se manifestó en la apatía social, los paros cívicos y la aparición de la guerrilla (Santamaría, Santamaría, & Silva, 1984).

---

<sup>26</sup> El Frente Nacional fue un régimen de coalición bipartidista que gobernó a Colombia entre los años 1958 y 1974. El gobierno de coalición, entre los partidos tradicionales liberal y conservador, tuvo el mérito de acabar con la violencia política partidista de los años precedentes, pero se convirtió en un acuerdo políticamente excluyente, que cerró las oportunidades de participación política a nuevas fuerzas sociales.

Igualmente, el clientelismo creció durante el periodo frentenacionalista como una forma de movilizar los apoyos electorales. Luego de que la socialización política ya no fue el elemento determinante de la filiación partidista, durante el Frente Nacional, y en los años posteriores, el clientelismo se consolidó como una forma de articular el sistema político, al conectar a los ciudadanos con la elite política, y como una forma de lograr acceder a los recursos del Estado, en un contexto en el cual no existían canales institucionales adecuados para promover las demandas de los ciudadanos (Leal & Dávila, 1990).

Adicionalmente, en los ochenta Colombia vivió el escalamiento de la violencia y del conflicto interno, dinamizado por las actividades de las guerrillas y el tráfico de estupefacientes. Durante estos años se fortalecieron las acciones delictivas del narcotráfico en el país, las cuales permearon a las clases dirigentes, y a las autoridades de todo tipo. El crecimiento del narcotráfico, y la amenaza que representó para el Estado Colombiano, reflejó la debilidad institucional del país, mientras que provocó el aumento rampante de la corrupción, el debilitamiento de la justicia colombiana, y fortaleció los actores violentos del conflicto interno (Steiner & Corchuelo, 1999).

Así mismo, los gobiernos, con miras a combatir la violencia, realizaron diversos esfuerzos por lograr acercamientos con las guerrillas y consolidar la paz<sup>27</sup>. Durante los primeros años de la década, el expresidente Betancur orientó el debate de la violencia alrededor de la idea de unas causas objetivas y subjetivas de la violencia; consideró no solo las causas estructurales como la falta de presencia del Estado y de infraestructura en los territorios, la pobreza y la injusticia, sino también causas subjetivas, como la percepción de los grupos de izquierda alzados en armas de ser excluidos de la participación política en el régimen. De esta forma, los grupos insurgentes lograron condicionar la consecución de la paz a la discusión de una reforma constitucional que permitiera una apertura democrática.

### **3.2.2. Las reformas descentralizadoras y la Constitución de 1991**

En medio de este panorama político, a finales de la década de los ochenta, el gobierno aumentó los esfuerzos para enfrentar los problemas de legitimidad y gobernabilidad del país, principalmente a través de medidas de descentralización administrativa, política y fiscal; se ampliaron los espacios de participación política y se institucionalizaron los

---

<sup>27</sup> Tanto durante la administración del presidente Betancur (1982-1986), como durante la administración del presidente Barco (1986-1990) se adelantaron diálogos con las guerrillas.

movimientos sociales. Se aprobó la elección popular de alcaldes en el país<sup>28</sup>; se permitió la participación comunitaria en los asuntos públicos locales, mediante la creación de las JAL y la participación de los ciudadanos en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos<sup>29</sup>; y se aprobaron la consulta popular, y el plebiscito municipal<sup>30</sup>.

Sin embargo, estas reformas resultaron tímidas e insuficientes frente al reto de generar espacios de expresión y de injerencia de la ciudadanía en la esfera pública<sup>31</sup> (Velásquez, 2003). Es así como, a comienzos de los noventa, durante el gobierno de César Gaviria, se puso en marcha la asamblea constitucional que llevó a término la redacción y aprobación de una nueva constitución para el país, la constitución de 1991. Esta nueva constitución declara que el Estado Colombiano es un Estado Social de Derecho, Democrático y Participativo, y da desde su preámbulo un lugar especial a la democracia participativa, la cual se concibe como un principio fundante y un fin del Estado. De esta manera ha sido interpretado por la Corte Constitucional, que considera que el fomento de la democracia participativa fue un objetivo esencial de la Asamblea Constituyente (Corte Constitucional, C-180-94, 1994).

La nueva carta estableció que todo ciudadano tiene derecho a participar en la “conformación, ejercicio y control del poder político” (Const., 1991, art. 40). Así mismo, sentó los fundamentos para fortalecer la participación al menos en tres sentidos: la participación directa, representativa, y la ciudadana y comunitaria. Así, la constitución establece como mecanismos de democracia directa (Const., 1991, art. 103) la iniciativa legislativa o normativa, las consultas populares (el referendo, la consulta popular propiamente dicha, la consulta popular para convocar una asamblea constituyente y el plebiscito), el cabildo abierto, y la Revocatoria del mandato. La nueva Constitución también fortaleció la democracia representativa estableciendo, entre otros, la elección popular de alcaldes, gobernadores, y miembros de las JAL (Const., 1991, art. 260); de los cuales previamente solo los alcaldes y un porcentaje de las JAL eran elegidos

---

<sup>28</sup> Mediante el Acto Legislativo No 1 de 1986

<sup>29</sup> Mediante la Ley 11 de 1986. Las JAL en ese momento estaban conformadas en una tercera parte por miembros elegidos popularmente, aunque eran de carácter consultivo, y no decisorio.

<sup>30</sup> Aprobado mediante el Acto Legislativo No 1 de 1986 y desarrollado por la ley 42 de 1989.

<sup>31</sup> Durante los años 50 se habían creado las Juntas de Acción Comunal (Cardona, 2010), que se consolidaron pronto como escenarios de articulación política a nivel local y se fortalecieron como la principal organización de base, sin embargo, estas no fueron ajenas a las dinámicas clientelistas de la política nacional y pronto fueron cooptadas por las maquinarias políticas tradicionales. Así mismo, la participación de los ciudadanos a través de las JAL estuvo limitada a un número reducido de funcionarios electos y un funcionamiento de la corporación poco influyente en las decisiones políticas locales.

popularmente, mientras los Gobernadores, por otro lado, eran elegidos por el nivel central.

Igualmente, la carta promovió la participación ciudadana y comunitaria. En este sentido, la nueva constitución, no solo consagró algunos mecanismos para hacer efectivo el derecho a la participación - como el derecho a la información (Const., 1991, arts. 20, 23, 73 y 74), el derecho de asociación, y la disposición de que la ley estableciera mecanismos de control de la administración pública por parte de los ciudadanos (Const., 1991, art. 270) – sino que también sentó las bases de la participación ciudadana en la Planeación de los Recursos Públicos. La Constitución de 1991 creó el Sistema Nacional de Planeación, del que hacen parte el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación, que son instancias de participación ciudadana en la planeación del desarrollo (Const., 1991, art. 339).

De esta manera, la nueva constitución fortaleció la participación en Colombia, y sentó las bases para el nacimiento de la democracia participativa en el país. La carta constitucional definió nuevos mecanismos de democracia directa; amplió los escenarios de representación política; y promovió espacios de participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, lo que se conocerá como planeación participativa.

### **3.2.3. Descentralización y Participación en Bogotá**

No es posible hablar de participación en Bogotá sin hablar de descentralización. La participación se amplió en la ciudad capital en el marco de las reformas descentralizadoras implementadas en Colombia, que como se mencionó antes, se adelantaron a finales de los ochentas como una forma de superar los problemas de gobernabilidad y legitimidad del Estado. Estas reformas tenían como fin aumentar la eficiencia estatal, y ampliar los canales de participación de los ciudadanos; medidas que no fueron ajenas a lo ocurrido en los demás países de América Latina durante los años ochenta, los cuales también estaban enfrentado la crisis de los modelos desarrollistas previos a los años setentas, que sobrecargaron a los Estados y se fundamentaron en medidas principalmente de corte centralista (Velásquez & Fabio, 1997).

En el caso de Bogotá, algunas de estas reformas no pudieron ser aplicadas hasta la constitución de 1991, pues la ciudad no estaba supeditada al Régimen Municipal

Ordinario, pues fue declarada Distrito Especial<sup>32</sup>. Es por esta razón que la Ley 11 de 1986, que creó las JAL en Colombia, no se aplicó en Bogotá, sino hasta después de la aprobación de la Constitución de 1991, la cual declaró a la ciudad Distrito Capital, sujeta al Régimen Municipal Ordinario (Const., 1991, art. 286 y 322). Esto causó un atraso en la implementación de reformas descentralizadoras en la ciudad, a pesar de que se implementó la elección popular de alcaldes.

Además de declarar a la ciudad Distrito Capital, la Constitución de 1991 dividió el territorio de la ciudad en Localidades, redefinió las competencias y funciones administrativas de éstas, y estableció la forma de designación de los alcaldes locales<sup>33</sup>. Igualmente, fortaleció a las JAL al establecer la elección popular de todos sus miembros y confiriéndole funciones de control político, y de aprobación de un presupuesto local asignado de un porcentaje del presupuesto distrital (Jiménez, 2001).

De este modo, las principales reformas descentralizadoras que afectaron a Bogotá, establecidas por la nueva carta constitucional, fueron: en materia fiscal, la participación de las localidades en los ingresos corrientes del sector central del Distrito, y la potestad de las JAL de aprobarlos y distribuirlos, considerando las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población de la localidad; en el campo administrativo, la definición de la figura del edil como autoridad local, con funciones definidas; y en lo político, la elección popular de la totalidad de los ediles para la conformación de las JAL.

En los años posteriores, durante la administración del alcalde Jaime Castro (1992-1994), se adelantó una importante reconfiguración institucional que impulsó este proceso. Con base en lo establecido en la Constitución, el Congreso de la República expidió la Ley 01 de 1992, sobre la organización y el funcionamiento de las JAL en el Distrito Capital, en la cual, en consonancia con la constitución, se estableció que el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, debía dividir el territorio en localidades, y establecer las funciones y competencias de las autoridades distritales y locales (Const., 1991, art. 322; Ley 01, 1992, art. 1 y 5). En consecuencia, el Concejo expidió los Acuerdos 2 y 6 de 1992, mediante los cuales, creó las localidades del Distrito<sup>34</sup>, definió la integración de las JAL,

---

<sup>32</sup> La ciudad, en virtud del Artículo 199 de la reforma constitucional de 1945, estaba exenta de someterse al Régimen Municipal Ordinario. Así mismo, fue declarada Distrito Especial mediante el Decreto 3640 de 1954 y el Decreto 3133 de 1968 (Estatuto Orgánico).

<sup>33</sup> Artículos 322 y subsiguientes de la Constitución Nacional.

<sup>34</sup> Sin embargo, la ciudad ya estaba dividida previamente en 20 Alcaldías Menores, y se habían creado desde 1987 Juntas Administradoras Zonales y Fondos de Desarrollo Zonal, una división territorial de 20

e hizo el mencionado reparto de competencias. En cuanto a esto último, las competencias de las localidades se definen a partir de lo establecido en el Art. 322 de la constitución, que señala que les corresponde “la gestión de los asuntos propios de su territorio”. De esta manera, el Acuerdo 6 de 1992 establece que la gestión de las JAL se restringe a los asuntos de carácter eminentemente local y la prestación de servicios a la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna autoridad distrital (Ley 01, 1992, art. 3).

Posteriormente, en 1993, se promulgó el Estatuto Orgánico de Bogotá<sup>35</sup>. Esta es una norma que reglamentó el mandato constitucional en lo relacionado con la descentralización del distrito. El Estatuto ratificó como autoridades locales a las JAL y a los alcaldes locales, e hizo adelantos en materia de descentralización fiscal, administrativa y política. En materia fiscal reglamentó el funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local (Decreto Ley 1421, 1993, art. 87-95), los cuales debían apropiar y distribuir el presupuesto local, que corresponde a no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital. En lo administrativo, el estatuto es mucho menos específico, pues aunque establece algunas competencias de las autoridades locales, deja a cargo del Concejo, y a iniciativa del alcalde Mayor el reparto de competencias<sup>36</sup>; así, de alguna forma, el reparto de las competencias puede variar en cada administración.

Finalmente, frente a la descentralización política, el Estatuto establece la elección popular de la totalidad de los ediles; les confiere las funciones de distribuir y apropiar las partidas globales del presupuesto asignado a las localidades, según las NBI, y de aprobar el presupuesto anual del Fondo; de adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan distrital de desarrollo económico y social de obras públicas (PDD); y de participar

---

zonas según se estableció en los Acuerdos 26 de 1972, 8 de 1977, 14 de 1983 y 9 de 1986. Esta división territorial se mantuvo, y fue la misma que adoptó el Concejo de Bogotá en el Acuerdo 2 de 1992, por medio del cual creó las Localidades que hoy existen. Esto resulta problemático en la medida en que la Constitución en el Art. 322 establece la división de la ciudad en Localidades considerando las características sociales de sus habitantes, y en este sentido, al ratificar la división territorial establecida en los años setentas y ochentas en la ciudad se desconocen los cambios socioeconómicos y demográficos de la ciudad, y la creciente migración y desplazamiento de los sectores rurales y otras ciudades, así como los cambios en las principales actividades económicas en los territorios.

<sup>35</sup> Decreto Ley 1421 de 1993.

<sup>36</sup> Este reparto de competencia debe orientarse por algunas pautas generales, como son: la búsqueda de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la orientación según el Plan de Desarrollo Distrital de las autoridades locales, la búsqueda de la no duplicidad de funciones, y la previsión de recursos.

en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas (Decreto Ley 1421, 1993, art. 69)<sup>37</sup>.

#### **3.2.4. El Establecimiento de las bases de la infraestructura institucional**

Llegada la década de los noventa en Bogotá, luego de la aprobación de la constitución de 1991, las autoridades nacionales y distritales mostraron un fuerte compromiso e interés en desarrollar el principio constitucional de la participación, que se había impreso a lo largo de todo el texto constitucional. El compromiso político con las reformas democratizadoras de estos años corresponde con el deseo de las elites políticas de devolver la legitimidad al Estado Colombiano, a través de la recuperación de la eficiencia en la gestión pública, y el fortalecimiento de los canales de participación de los ciudadanos. En este sentido, como menciona Hernández (2010), las reformas implementadas en la constitución de 1991 en Colombia en materia de participación en la gestión pública, responden al modelo liberal pluralista de participación ciudadana del que habla Cunill (1997, citado en Hernández, 2010). En correspondencia con este modelo, las reformas implementadas en materia de participación en el país tuvieron como objeto resolver la crisis de legitimidad Estatal, consecuencia del sistema bipartidista y excluyente imperante; incluir a los sectores excluidos previamente de la arena política; y responder más eficientemente a las demandas de los ciudadanos (Hernandez, 2010).

De esta manera, durante estos años, la expedición de leyes y decretos que reglamentaban los mecanismos y derechos participativos constitucionales se sucedieron unos a otros, y con ello se empezó a construir la infraestructura institucional que daría vida a las instancias y mecanismos que permitieron una apertura institucional a la participación de los ciudadanos. Este ejercicio se dio en diferentes frentes: la participación indirecta, directa, y la participación ciudadana y comunitaria. Esto último con la creación de diversos espacios de participación - en los diferentes sectores, poblaciones y en los territorios - y particularmente con la participación en la planeación.

---

<sup>37</sup> Otras funciones son promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos; ejercer funciones de vigilancia y control en la localidad; y aprobar el presupuesto local.

En este sentido, es interesante ver cómo en estos primeros procesos de planeación participativa los ediles fueron actores de dinamización de la participación de la ciudadanía; con el paso del tiempo perdieron ese liderazgo y papel, tal vez en parte debido a la expedición del Acuerdo 13 en el 2000, en el cual esta función dinamizadora en la planeación se le confiere a los Consejos Locales de Planeación.

Uno de los documentos fundacionales de este andamiaje institucional lo constituye el mencionado Estatuto Orgánico de Bogotá de 1993<sup>38</sup>. El documento hace énfasis en que las JAL y los alcaldes locales promuevan la participación de los ciudadanos en el cumplimiento de las atribuciones de las localidades y que faciliten a la comunidad los instrumentos para controlar la gestión de los funcionarios (Decreto Ley 1421, 1993, art. 95). Así mismo, estableció la elección popular de la totalidad de los ediles en las localidades; con esto, fortaleció la representación y participación de la comunidad en los asuntos locales.

Por otro lado, los elementos de democracia directa y participación ciudadana establecidos en la constitución también fueron desarrollados en años posteriores. Los mecanismos de participación ciudadana directa fueron regulados por la Ley 134 de 1994; esta norma reglamentó la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular (del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local), la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Así mismo, se reglamentaron otros mecanismos para garantizar la participación ciudadana, desprendidos del derecho a la información, y de participación en el control de la gestión pública. En este sentido, se reglamentaron los mecanismos de Derecho de Petición (Decreto 2150, 1995, art. 16; Ley 489, 1998, art. 35), la Audiencia Pública (Ley 489, 1998, art. 33), y la Consulta Previa (Ley 99, 1993, art. 76; Decreto 1320, 1998); así como mecanismos como las veedurías ciudadanas (Ley 134, 1994, art. 100) y de control social (Ley 489, 1998, art. 34 y 35).

Igualmente se crearon instancias de participación dirigidas a abrir espacios a los ciudadanos en la discusión de diversos temas; estos espacios tenían el propósito de permitir la participación a los diferentes sectores sociales excluidos del debate político. Este ejercicio ha seguido una lógica sectorial, pero también poblacional, atendiendo diversas necesidades; como resultado, se han creado un gran número de instancias de participación ciudadana organizadas por sectores, que responden a temas como salud, educación, comercio, y medio ambiente; y otras orientadas a atender los problemas específicos de las poblaciones, es el caso de infancia, adulto mayor, discapacitados, y mujeres, entre otros. Entre los principales encontramos: en medio ambiente, la Comisión Ambiental Local y el Comité Local de Educación Ambiental (Decreto 697, 1993); en

---

<sup>38</sup> El Estatuto determina “la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que corresponda a las autoridades”, así como la participación de los ciudadanos en la “fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones” (Decreto Ley 1421, 1993, art. 60)

salud, las Asociaciones de Usuarios de Salud y Comités de Participación Comunitaria en Salud, la Asociación de Usuarios del Hospital, y el Comité de Vigilancia Epidemiológica (Decreto 1757, 1994); para la población con discapacidad, el Consejo Local de Personas con Discapacidad (Acuerdo 22, 1999); para los adultos mayores, el Comité Local de Adulto Mayor, y la Asamblea Local del Adulto Mayor y Consejos de Sabios (Acuerdo 284, 2007); en educación, se creó el Gobierno Escolar (Ley 115, 1994, art. 142, Decreto 1860, 1994); y en servicios públicos, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142, 1994; Decreto 1429, 1995).

Y finalmente, se desarrolló otra de las dimensiones centrales establecidas en la Constitución Nacional para garantizar la participación ciudadana: la participación en la planeación de los recursos públicos, reglamentada en el Distrito Capital mediante el Acuerdo 12 de 1994 del Concejo Distrital. El Acuerdo 12 estableció el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y reglamentó la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Distrito Capital. La norma creó el Consejo Territorial de Planeación y lo definió como una instancia de planeación distrital, compuesta por representantes de diferentes sectores (gremios, sectores sociales, JAL, sector educativo, cultural, ambiental, comunitario, mujeres, afro, indígenas, Consejos Locales de Planeación, entre otros); entre otras funciones tiene la de organizar y coordinar la discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Distrital en todo el territorio distrital, buscar una amplia participación ciudadana, y rendir concepto y formular las recomendaciones que considere pertinentes sobre el mismo (Acuerdo 12, 1994). Este desarrollo es muy importante, en la medida en que la participación en la planeación ha sido una de las principales formas de participación de la ciudadanía en el Distrito, aunque faltarían algunos años para hacerlo efectivo en las localidades.

### **3.3. Los primeros pasos de la participación local en Bogotá 1995 – 2000**

#### **3.3.1. La Planeación Participativa en las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa 1995 – 2000**

La Participación en la Planeación durante la década de los noventa se dio en el marco de un vacío jurídico en la regulación en el ámbito local. Si bien el marco normativo se había fortalecido durante los años anteriores, favoreció fundamentalmente el ámbito distrital, no el local. Por un lado, se expidió la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de

Desarrollo, y por otro, el Acuerdo 12 de 1994, el Estatuto de Planeación del Distrito; los dos documentos establecieron las pautas para la elaboración de los Planes de Desarrollo en el país y en el Distrito respectivamente. Sin embargo, en lo que atañe a las localidades de la ciudad no había orientación jurídica sobre cómo adelantar el proceso.

Es por esa razón que durante la segunda mitad de los años noventa el ejercicio de planeación participativa local se dio de forma desarticulada, sin una visión de largo plazo, y de acuerdo a la visión particular del alcalde de turno; esto generó muy pocas posibilidades de transferir experiencias de una administración a otra y favoreció la improvisación en el desarrollo del proceso. Los dos alcaldes que lideraron la administración distrital durante esos años tuvieron visiones diferentes de cómo se debía desarrollar la planeación participativa en las localidades, y cada uno le imprimió un carácter distinto. En este sentido, el Alcalde Antanas Mockus expidió el Decreto 425 de 1995, que definió los procedimientos para la elaboración de los proyectos de Plan de Desarrollo Local en el Distrito Capital, y posteriormente, durante la administración Peñalosa se expidió el Decreto 739 de 1998, que definió los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo Local<sup>39</sup>.

Por un lado, la administración Mockus identificó como un elemento central de la acción del gobierno la formación ciudadana; y estableció en su Plan de Desarrollo seis

---

<sup>39</sup> Vale la pena mencionar que los dos alcaldes se opusieron a la posibilidad de que fuera expedida una norma de carácter superior que llenara el vacío jurídico que era evidente en lo local. Primero el Alcalde Antanas Mockus objetó el proyecto de Acuerdo 016 de 1995 (Concejo de Bogotá, 30 de mayo de 2004), y luego el Alcalde Enrique Peñalosa objetó por ilegalidad el proyecto de Acuerdo No. 049/98, que luego fue aprobado finalmente como el Acuerdo 13 de 2000. En el primer caso se archivó, en el segundo caso, el Alcalde argumentó que la función de convocar a los ciudadanos a participar en los Encuentros Ciudadanos le correspondía a las JAL y no a los Alcaldes Locales como pretendía el proyecto, según sus funciones establecidas en Estatuto Orgánico de Bogotá, y que el tiempo que se establecía para la discusión y aprobación de los PDL no correspondía al tiempo establecido por el Art. 40 de la ley 152 de 1994 que era de un mes. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la instancia establecida por la ley para revisar el caso, declaró infundadas las objeciones presentadas por el Alcalde (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2000).

Es evidente que las objeciones que argumentó el Alcalde Peñalosa en contra del nuevo Acuerdo son un poco contradictorias con su propio proceder, la norma que él expidió ese mismo año también confería la función de convocatoria a los encuentros ciudadanos a los alcaldes locales, aunque incluía a las JAL en el proceso (Decreto 739, 1998, art.8). Los argumentos de tiempo también son poco sólidos, como el mismo Tribunal hizo notar. De este modo, cabe pensar que las razones por las cuales el Alcalde objetó la norma no tienen que ver con su inconveniencia jurídica sino con su inconveniencia política, en la medida en que, al ser expedida la ley en 1998, estando recién en marcha el proceso que él había liderado de planeación participativa, la nueva norma representaba una modificación del curso y los lineamientos que la administración se planteó en esa materia. Por lo cual las objeciones parecen ser más una forma de entorpecer la aplicación de la norma para mantener en vigencia los lineamientos que por Decreto ya había establecido el Alcalde. Sin embargo, en el 2000, luego del concepto del Tribunal de Cundinamarca, el alcalde tuvo que sancionar el Acuerdo finalmente.

prioridades que incluían la cultura ciudadana y la legitimidad institucional. La participación ciudadana figuró como una estrategia central para alcanzar las metas establecidas tanto en el eje de cultura ciudadana como en el de legitimidad institucional, y la formación ciudadana fue un elemento transversal en todo el proceso, mediante el cual se esperaba conseguir la autorregulación de la ciudadanía, y el reconocimiento y aceptación de las normas de convivencia. La participación de la comunidad fue central en este ambicioso plan, en la medida en que pretendía transformar los imaginarios de los ciudadanos, y construir visiones conjuntas de ciudad, fomentar la confianza y el sentido de pertenencia de la comunidad, y aumentar su capacidad de concertación, todo lo cual requería la participación de la comunidad y la construcción de tejido social (Decreto 295, 1995).

Por otro lado, la administración de Enrique Peñalosa tuvo unas prioridades diferentes a la administración Mockus. Dos ejes principales se destacan en su Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, de un lado, un componente social de desmarginalización; y de otro, un componente que hizo énfasis en la infraestructura física de la ciudad, la movilidad y el urbanismo. El componente participativo aparece en el Plan ligado a diferentes prioridades y programas. En el componente de Desmarginalización, la participación aparece en la medida en que la estrategia prevé la vinculación de la comunidad; se pretendía que “los habitantes de dichos barrios se conviertan en gestores, aportantes y garantes de permanencia de la acción realizada y no en simples receptores de una acción estatal” (Acuerdo 6, 1998, art. 5).

Así mismo, las estrategias y aproximaciones a la participación ciudadana de las dos administraciones fue diferente. La aplicación del Decreto 425 de 1995 sobre la elaboración de los Planes de Desarrollo Local, durante la administración Mockus, significó una ruptura con las dinámicas de participación precedentes y generó la resistencia de algunos actores, principalmente de los ediles. En este sentido, la experiencia de planeación participativa en las localidades, que en esta oportunidad fue liderada por el alcalde Mayor, rompió con el protagonismo que tenían las JAL en esta materia<sup>40</sup>; como reacción, algunos ediles opinaron que la intervención del Alcalde Mayor era una intromisión y que vulneraba la autonomía que tenían en la aprobación del PDL, una de

---

<sup>40</sup> El Alcalde Mayor se encargó de hacer una amplia convocatoria en cada una de las localidades, y se dirigió a las autoridades locales y a los ciudadanos, explicándoles el proceso. Así mismo, invitó a los ciudadanos a participar e incluir sus propuestas de proyectos (El Tiempo, 9 de agosto de 1995; El Tiempo, 11 de agosto de 1995; El Tiempo, 11 de agosto de 1995a; El Tiempo, 15 de agosto de 1995).

sus competencias por ley<sup>41</sup>. Por otro lado, durante la administración Peñalosa el liderazgo del proceso estuvo a cargo de los Alcaldes Locales y las JAL, y la participación de los ciudadanos se dio mediante la presentación de propuestas para el PDL.

Igualmente, estas dos administraciones crearon escenarios de participación ciudadana dispuestos específicamente para que la ciudadanía se manifestara sobre los problemas de su localidad y cómo resolverlos en el marco de la construcción del PDL. En el caso de la administración de Mockus se realizaron reuniones públicas en las cuales los ciudadanos podían participar, se estableció que los ciudadanos podrían participar en la elaboración del PDL e inscribir proyectos para conformar dicho Plan, y que quien definiría y priorizaría los proyectos considerando el Plan de Desarrollo Distrital sería un comité técnico conformado por el Alcalde Local, los miembros de la Comisión del Plan de la respectiva JAL y un representante del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; así mismo, el comité técnico tenía que explicarle a la comunidad qué proyectos habían sido incluidos en el plan y por qué (Decreto 425, 1995).

En este sentido, ya no fueron solo los ediles y el alcalde local quienes decidieron el destino de los recursos locales, sino que la comunidad tuvo la oportunidad de opinar y proponer soluciones e ideas que debían ser consideradas por las autoridades. De este modo, la nueva dirección que imprimió la administración Mockus a la planeación participativa redujo el protagonismo de los ediles en el proceso de planeación, limitó el poder que tenían para influenciar la designación de los recursos destinados a las localidades y abrió un espacio a la participación directa de los ciudadanos en la definición de la inversión pública.

De manera similar, durante la administración Peñalosa se crearon los Encuentros Ciudadanos, convocados por las autoridades locales, y conformados por ellas, y por los ciudadanos y organizaciones sociales interesados en involucrarse en el proceso de elaboración del PDL. Originalmente, el alcance en materia de participación de los encuentros ciudadanos era amplio. La norma expedida en 1998 establecía que los encuentros ciudadanos debían analizar y discutir el proyecto de PDL, conciliar el contenido y, luego de su aprobación, conciliar igualmente los proyectos que iban a hacer

---

<sup>41</sup> Así lo afirmó el edil Nelson Pereira de la localidad de Rafael Uribe al considerar que “hay una intromisión del alcalde en asuntos que no son de su competencia” y que “las JAL tienen autonomía para la elaboración de los Planes de Desarrollo Local en concordancia con el Estatuto de Bogotá”; y el edil Fernando Angulo de la localidad de Kennedy diciendo que el alcalde “no puede ignorar la autonomía que las normas les dan a las JAL” (El Tiempo, 8 de agosto de 1995).

parte del PDL, y designar comisiones de trabajo para desarrollar los proyectos e inscribirlos en la Alcaldía Local. Hasta aquí se seguía un espíritu similar al de la administración anterior, pues se buscaba un consenso entre la administración y la ciudadanía, aunque más difuso, pues no se definía cómo se llegaría a ese consenso, ya que cada encuentro tenía la facultad de organizarse. Sin embargo, un año después, mediante el Decreto Distrital 518 de 1999, esto se modificó.

Con la expedición del Decreto 518 se redujo la capacidad de injerencia de los ciudadanos en la construcción y ejecución del plan, si bien esta nunca fue definitiva en el Decreto anterior. Con la nueva norma se eliminaron las funciones de conciliación de los encuentros, tanto en la elaboración del Proyecto del PDL, como en la definición de los Proyectos del mismo, y en la conformación de las comisiones de trabajo para desarrollarlos. En este sentido, las Comisiones de Trabajo encargadas de formular los proyectos correspondientes al Plan luego de su aprobación, e inscribirlos al Banco de Proyectos Local fueron derogadas por el nuevo Decreto, en ellas se había establecido la participación de representantes de la Comunidad delegados en los Encuentros Ciudadanos. Así, la función de los Encuentros Ciudadanos dejó de ser *conciliar* con las autoridades locales el contenido de los PDL – es decir ciudadanos y autoridades locales - y pasó a ser *proponer* a las autoridades locales, un papel meramente consultivo. Así lo reconocerían algunos concejales de la ciudad algunos años después al afirmar que

*“el Decreto 739/98, formalizó el diálogo y el acuerdo entre autoridades locales y comunidad para planificar el desarrollo, en espacios democráticos conocidos como Encuentros Ciudadanos, con carácter decisorio. Sin embargo, un giro radical, a través del Decreto 518 de 1.999, centralizó nuevamente en los funcionarios de las oficinas de planeación, el poder cedido a los ciudadanos para participar en la definición y formulación de los proyectos de inversión. Así, el carácter decisorio de los Encuentros Ciudadanos se redujo a encuentros de información”* (Proyecto de Acuerdo 136, 2002).

Así, la combinación entre el lugar que cada alcalde le dio a la participación en su Plan de Desarrollo, y los Decretos que expidió en materia de planeación participativa local, definieron en parte los cursos de la participación en las localidades. Si bien para ninguno de los dos alcaldes la participación fue objetivo central del Plan de Gobierno, se

desarrollaron programas y se tomaron medidas que buscaron en mayor o menor grado generar un impacto en este ámbito. Así, en materia de planeación participativa local, como resultado de la implementación de los procesos de planeación participativa en estas dos administraciones, la dinámica política de las localidades se modificó y, a finales de los años noventa, los ciudadanos se habían convertido en un tercer actor en el proceso de planeación en el nivel local en Bogotá, junto con las JAL y los Alcaldes Locales.

### **3.3.2. Las dificultades del proceso**

El proceso de planeación participativa enfrentó dificultades que fueron en gran medida consecuencia de la inestabilidad normativa de un periodo a otro, pues se generó un ambiente de incertidumbre en las administraciones locales y entre los ciudadanos, así como se propició un contexto en el que la preparación para los ejercicios no fue la adecuada. Durante los dos ejercicios, de las administraciones de Mockus y Peñalosa, el principal problema que se presentó fue la escasa preparación de los funcionarios y ciudadanos (Corporación Sur, 1996; Secretaria de Gobierno, 2000).

La falta de preparación de los ciudadanos se puede manifestar de muchas formas, desde no tener claro en qué consiste el ejercicio, hasta no tener los insumos necesarios para poder participar. En este sentido, durante el primer ejercicio en la alcaldía de Mockus fue evidente que algunos ciudadanos no tuvieron claro en qué consistía el espacio de participación<sup>42</sup>. A pesar de que, según lo expresó el alcalde Mockus, los ciudadanos estaban en proceso de formación, los escenarios se prestaron para todo tipo de situaciones que muestran que la ciudadanía no tenía claro cuál era su papel. Esto evidencia que es necesario un proceso de sensibilización y preparación para la asistencia de los ciudadanos a este tipo de escenarios de forma que la calidad de su participación sea la mejor posible.

---

<sup>42</sup>Algunos ciudadanos aprovecharon el espacio para el proselitismo político, como afirmó el alcalde “algunos no están acostumbrados a este tipo de reuniones y se lanzan a manejar la retórica política de siempre” (El Tiempo, 13 de agosto de 1995); así mismo, en los espacios se buscó identificar problemáticas de la comunidad en la localidad y tener una visión de conjunto, sin embargo la escasa preparación de los ciudadanos para el evento hizo que pensarán que era un espacio adecuado para opinar o expresar su inconformidad con las autoridades o con las situaciones de su entorno, intervenciones como “que nos dejen tranquilos a los vendedores estacionarios de la avenida de las Américas con avenida 68”, “la inseguridad es muy terrible”, o reclamos al alcalde por no haber autorizado una obra, aparecieron en el espacio (El Tiempo, 9 de agosto de 1995).

Así mismo ocurrió durante la alcaldía de Peñalosa. Por un lado, los funcionarios públicos encargados de liderar y acompañar el ejercicio estaban poco capacitados para hacerlo, y no existía un equipo de trabajo en las localidades, ni tampoco oficinas de planeación local; por otro lado, los conocimientos de los ciudadanos en gestión pública y planeación local eran escasos. Principalmente existía confusión y desinformación de los ciudadanos sobre la necesidad de priorizar y la escases de recursos, y sobre las competencias locales y distritales, lo que llevó a exigir a las localidades su intervención en asuntos de orden Distrital que se escapaban de sus competencias. Así mismo, fue evidente la necesidad de una visión de conjunto, que se manifestó en la dificultad de las comunidades para participar en el ejercicio de reflexión sobre los problemas colectivos del territorio, sin una visión meramente individual, enfocada solo en su problema particular. Igualmente, hubo desinformación sobre los procedimientos para la aprobación de los proyectos, pues muchos pensaron que el hecho de discutir las propuestas implicaba que los proyectos fueran aprobados automáticamente (Secretaría de Gobierno, 2000).

En este mismo sentido, las Comisiones de Trabajo creadas por el Decreto 739 de 1998 enfrentaron dificultades que llevaron a la expedición del Decreto 518 de 1999, mediante el cual se quitó a los ciudadanos la facultad de decidir sobre el Plan y formular proyectos, lo que quedó a cargo de las alcaldías locales y en manos de las oficinas de Planeación Local. Al parecer, las Comisiones de Trabajo tuvieron problemas para priorizar y formular los proyectos. Según la Secretaría de Gobierno (2000), esto se debió a la falta de formación técnica de los ciudadanos que las conformaban, y a la falta de una visión de conjunto, que dificultó la priorización; lo que revela la dificultad que tuvieron los diferentes actores para llegar a acuerdos concertados. Las administraciones locales, sus oficinas de planeación local, las JAL, la administración Distrital, y los ciudadanos debían conciliar sus intereses, y evidentemente no fue posible, de forma que en aras de la eficiencia institucional, la Administración Distrital de Peñalosa prefirió eliminar el conflicto dando a los ciudadanos voz, pero no voto en el proceso.

Igualmente, los plazos establecidos para llevar a cabo el proceso de Planeación Participativa, en general resultaron siempre insuficientes para la adecuada preparación y discusión del ejercicio y de las propuestas. Durante la alcaldía de Mockus el tiempo que establecía el Decreto para llevar a cabo todo el proceso de preparación del Proyecto del Plan de Desarrollo era muy limitado para la tarea que tenían los funcionarios de organizar los eventos y tomar las decisiones que debían, considerando el contexto de la localidad

como exigía la norma; así mismo, el tiempo también resultaba poco para los ciudadanos que también debían desarrollar sus propuestas. El Decreto concedía veinte días calendario a la administración local para iniciar el proceso con un evento público. Un tiempo corto considerando la organización de un evento como este, que implica la publicidad, y la preparación de los ciudadanos y funcionarios en cuanto a los objetivos y las reglas de funcionamiento y participación. Los ciudadanos tenían luego solo quince días calendario para desarrollar e inscribir sus proyectos en las localidades, y el comité técnico dos días para la preselección de los proyectos y dos días para la selección final de los mismos, antes de enviarlo a la JAL para su aprobación como Acuerdo Local (Decreto 425, 1995, art. 2).

Igualmente, durante la administración Peñalosa el Decreto establecía la estructuración del Proyecto de PDL, por parte del alcalde local, con plazo máximo de un mes después de la publicación del Plan de Desarrollo Distrital; luego debía presentar su propuesta en los Encuentros Ciudadanos en las localidades para ponerlo en consideración y conciliar su contenido final durante los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación de la propuesta inicial. Si no se había llegado a un acuerdo, el alcalde menor debía estructurar una propuesta que recogiera el ejercicio desarrollado en los encuentros, para lo cual contaba con quince días. Pasado este tiempo el alcalde menor tenía siete días para presentar ante la JAL el proyecto, y ésta a su vez treinta días para su discusión y aprobación. Si la JAL no aprobaba el Proyecto de PDL el Alcalde lo podía expedir por Decreto Local (Decreto 739, 1998, Cap. V). Adicionalmente, para los encuentros de 1998, se establecieron disposiciones transitorias que reducían los tiempos de forma drástica, con el fin de dar celeridad al proceso de elaboración de los PDL en septiembre y octubre de ese año. Con esa disposición, el proceso de elaboración y aprobación del Plan se debía surtir en un plazo de siete semanas, y luego de su aprobación, se podrían priorizar los proyectos con la comunidad durante tres semanas adicionales (Decreto 739, 1998, Cap. IX).

Así mismo, vale la pena mencionar que era evidente la influencia de la alcaldía mayor en el proceso de planeación, y la escasa injerencia de los ciudadanos en el proceso de decisión. Por un lado, la influencia de la alcaldía mayor se hacía evidente en la presencia permanente de funcionarios de la oficina de Planeación Distrital en los procesos de decisivos, tanto en el Comité Técnico de Mockus, como en las Comisiones de Trabajo de Peñalosa, que luego de derogadas se redujeron a las oficinas de Planeación Local y los

Alcaldes Locales. Esto muestra que las localidades tenían escasa autonomía frente a la Alcaldía Mayor, pues siempre debían responder a las iniciativas y los objetivos establecidos por la administración distrital. Paralelamente, la injerencia de los ciudadanos era limitada, no solo por sus conocimientos técnicos, sino también por las definiciones de la norma, pues si en la administración de Mockus fue un Comité Técnico que no incluía a los ciudadanos quien tomó las decisiones sobre el proyecto de PDL, en la alcaldía de Peñalosa este papel se redujo abiertamente a una recomendación o propuesta de la comunidad. Esta es una constante de limitaciones que se ha mantenido hasta hoy en la participación en las localidades; el papel de los ciudadanos es consultivo, la participación de los ciudadanos en la ejecución y formulación de los proyectos muy restringida y escasa, y la injerencia de la alcaldía mayor es muy clara.

### **3.3.3. El balance de la Participación local**

La asistencia a los ejercicios de planeación Local durante este periodo fue escasa. En 1995, según la Contraloría de Bogotá, la participación ciudadana fue muy poca; luego de desarrollar una encuesta en las veinte localidades, la corporación encontró que el 64% de los encuestados no sabía de los Planes de Desarrollo de las Localidades; y solo el 28% informó participar en la elaboración de los planes de forma directa o indirecta, mientras que el 72% no lo hizo. Según esta institución factores como la falta de difusión y convocatoria al ejercicio por parte de las administraciones, la falta de formación de los participantes y los miembros de la administración local, así como de apoyo de la administración distrital pudieron afectar el proceso (Contraloría de Bogotá, 1995).

Durante la administración Peñalosa la asistencia tampoco fue considerable, incluso teniendo en cuenta que se hicieron varios Encuentros durante los tres años de administración. Entre el año 1998 y el 2000 se celebraron 1.130 encuentros, con una participación de 122.610 ciudadanos<sup>43</sup> (Departamento Administrativo de Planeación

---

<sup>43</sup> Los encuentros se pueden dividir en dos etapas, una inicial definitoria, en la cual se tomaron decisiones sobre la inversión, y otra de seguimiento y rendición de cuentas; en la primera etapa que se llevó a cabo en 1998, se realizaron 438 encuentros y asistieron 54.845 personas; en la segunda, durante los años 1999 y 2000, se realizaron 394 encuentros con 41.764 asistentes, y 417 encuentros con 32.446 asistentes respectivamente. Es evidente que la mayor asistencia la convocó el primer periodo en el cual se tomaron decisiones, y se fue reduciendo con el tiempo. Se destacaron por su asistencia las localidades de Engativá (18.470), Ciudad Bolívar (15.356), Bosa (12.741) y Usme (10.313); y por su escasa participación considerando su densidad poblacional, las localidades de Kennedy (5.393) y Suba (4.745) (Secretaría de Gobierno, 2000).

Distrital, 2001), y para la fecha el DANE (2011) proyectó una población en la ciudad de poco más de 6,000,000 de personas, lo que implica que la población que participó representó solo el 2% del total.

Lo que indican estos datos es que la participación de la ciudadanía en las instancias de Planeación Participativa creadas en la segunda mitad de los noventa era poca. Frente a estos resultados, es posible imaginar que durante estos años los espacios recién formados estaban en proceso de ser difundidos por las administraciones locales y conocidos por los ciudadanos, por lo tanto, cabe esperar que el desconocimiento de los espacios y normas influyera en gran medida en el desarrollo del proceso.

Sin embargo, se debe destacar que los procesos llevados a cabo entre 1995 y 2000 abrieron un espacio de participación a la ciudadanía en la elaboración de los PDL. En este sentido, esa apertura significó el debilitamiento de los vínculos clientelistas locales que permeaban a las JAL, el inicio de un proceso de formación ciudadana amplio en la participación en la planeación de los recursos, y el acercamiento de la administración local con la comunidad. Se puede observar en esta primera normatividad el establecimiento de un sendero por el que transitarían las siguientes administraciones, tanto en sus virtudes como en sus defectos. En este sentido, aunque se abrió un espacio institucionalizado de participación ciudadana en la planeación de los recursos, otros problemas no se han dejado de presentar, como la falta de preparación de los ciudadanos y funcionarios, la poca injerencia de los ciudadanos en las decisiones finales, y las limitaciones de tiempo para desarrollar los procesos.

### **3.4.La Planeación participativa en el siglo XXI**

#### **3.4.1. El Acuerdo 13**

Seis años después de la expedición del Acuerdo que reglamentó la planeación en el nivel Distrital (Acuerdo 12, 1994), el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 13 de 2000, el cual reglamentó la planeación en las localidades de Bogotá, y creó los Consejos de Planeación Local. Como se mencionó antes, aunque la discusión en el Concejo de la Ciudad dirigida a llenar el vacío jurídico de la planeación participativa en las localidades se inició años antes, en 1995, con el proyecto de Acuerdo 016 de ese año, las administraciones Distritales no respaldaron los procesos y prefirieron seguir con sus

propios cursos emitiendo Decretos de Ley<sup>44</sup>. Así, el Acuerdo 13 de 2000 es la primera normatividad expedida desde el Concejo de Bogotá en materia de participación y planeación local, y luego de dos administraciones que quisieron mantener en sus manos la definición de los lineamientos de la planeación local, el Concejo por fin logró intervenir como actor definitivo en esta materia.

Esta norma significó un nuevo cambio de reglas de juego para la ciudadanía, pero prometía mayor estabilidad a mediano y largo plazo. Dentro de las novedades de la norma se destacan la creación de los Consejos de Planeación Local CPL, y la modificación del calendario de planeación.

Los CPL fueron creados por la norma como instancias de planeación local de carácter consultivo. Conformados por representantes de diferentes sectores y organizaciones sociales locales, los CPL tienen la tarea de diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad, proponer alternativas de solución a las necesidades de la misma, coordinar la discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, y hacer seguimiento a su ejecución, así como formular recomendaciones al Alcalde Local sobre el contenido del PDL según los resultados de los Encuentros Ciudadanos (Acuerdo 13, 2000, art. 10). Dentro de sus atribuciones se cuentan fijar la metodología, las fechas de realización y los territorios de la localidad para la realización de los Encuentros Ciudadanos, así como organizar el Banco de Proyectos Locales (Acuerdo 13, 2000, art. 12).

Igualmente, el Acuerdo 13 del 2000 modificó el calendario de planeación participativa local. Con la entrada en vigencia del Acuerdo, se empezó a adelantar el proceso de planeación local de forma paralela al Distrital, no posterior como se venía haciendo. Como resultado, cuando se realizan los encuentros ciudadanos en las localidades, aún no hay un PDD aprobado. Este último es aprobado aproximadamente en mayo o junio del primer año del periodo del Alcalde Mayor, y el proceso en las localidades se desarrolla casi en paralelo.

Por otro lado, el acuerdo hace referencia a los Encuentros Ciudadanos y al control social. En el primer caso, el Acuerdo define los Encuentros Ciudadanos como “la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local,

---

<sup>44</sup> Tanto el alcalde Antanas Mockus en su primera administración, como Enrique Peñalosa objetaron las propuestas del Concejo; en el primer caso se archivó el Acuerdo, y en el segundo, luego del concepto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Acuerdo debió ser aprobado por el Alcalde.

defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local” (Acuerdo 13, 2000, art. 12). Igualmente, según la norma, los Encuentros Ciudadanos “definirán y priorizarán aquellos proyectos en que se concretan las propuestas estratégicas locales. Para la respectiva formulación y evaluación de estos proyectos los Encuentros Ciudadanos constituirán Comisiones de Trabajo. El Alcalde Local consolidará el proyecto del Plan de Desarrollo con base en lo concertado en los Encuentros Ciudadanos durante los 15 días siguientes a su finalización” (Acuerdo 13, 2000, art. 15). De este modo, la norma establece que en los Encuentros Ciudadanos se elijan unos comisionados, y que estos conformen Comisiones de Trabajo, para formular la propuesta final que se hará a la alcaldía local. El Acuerdo también define que “Las decisiones concertadas y aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de planeación local” (Acuerdo 13, 2000, art. 18), lo cual ha sido interpretado de diferentes maneras por la comunidad y por los ciudadanos.

En cuanto al seguimiento y control, el Acuerdo establece que el Alcalde Local debe enviar informes semestrales de ejecución del Plan a la JAL y al CPL, y el CPL debe reunirse al menos tres veces al año con las Comisiones de Trabajo para hacer acompañamiento y seguimiento a la ejecución de los proyectos del Plan (Acuerdo 13, 2000, art. 26 y 27).

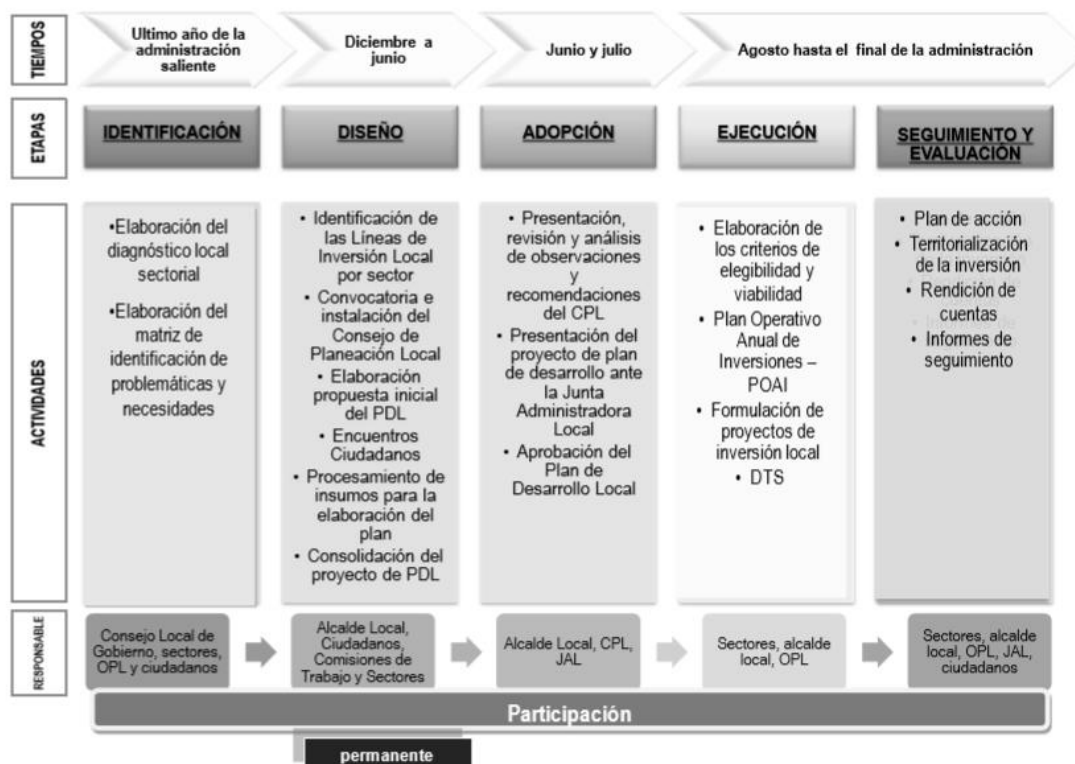
Además de estas novedades, la nueva norma también planteó algunas dificultades: principalmente los plazos, los tiempos de las actividades en relación con el proceso distrital, y la conformación del CPL. En primer lugar, el cumplimiento de los plazos establecidos, en particular para la convocatoria y conformación de los CPL, y para la realización de los Encuentros Ciudadanos es muy poco; en segundo lugar, la sincronización de los ejercicios de planeación participativa a nivel Distrital y a nivel local resultó inconveniente para las localidades, pues la realización paralela de los procesos de planeación distrital y local hace que cuando se realizan los Encuentros Ciudadanos locales, aun no se hayan definido cuáles serán los lineamientos distritales, pues el PDD aún no está aprobado; y en tercer lugar, el Acuerdo no contempló la posibilidad de la participación de algunas organizaciones, como las de mujeres, culturales, o deportivas, entre otras, lo que puede ser y de hecho ha sido interpretado por la comunidad como una limitación a su participación. Estos elementos serán retomados en la discusión de las dificultades que enfrentó el proceso en un aparte posterior.

### 3.4.2. La planeación participativa local 2001 - 2015

El Acuerdo 13 reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del PDL, para ello establece un conjunto de actividades a desarrollar en cada uno de los momentos del ciclo de planeación en las localidades (Tabla 6).

Figura 1

Flujograma del Ciclo de Planeación Local



Fuente: Tomado de Secretaría Distrital de Planeación, 2011.

Los ciudadanos cobran especial protagonismo en la etapa de diseño y adopción de los PDL. Son particularmente importantes la convocatoria y elección de los CPL, la convocatoria y realización de los Encuentros Ciudadanos, el trabajo de los Comisionados y del CPL en la priorización y definición de la propuesta ciudadana de PDL, la formulación del proyecto de PDL por parte del Alcalde Local, la presentación del Plan al CPL, y el concepto y recomendaciones del CPL, la elaboración del proyecto definitivo del PDL, y finalmente la Presentación del proyecto de PDL a la JAL, y su aprobación o

no por parte de esta corporación. Todos estos son momentos durante los cuales los ciudadanos participan activamente y se involucran en actividades orientadas a expresarse, discutir, formular propuestas, etc, orientadas a ser incluidas en el documento de PDL elaborado por los alcaldes locales.

Desde su expedición en el año 2000, el Acuerdo 13 se ha aplicado en las localidades de Bogotá en cuatro oportunidades para la elaboración de los PDL, y ha tratado de ser modificado en el Concejo de Bogotá otras tantas<sup>45</sup>. Así, a lo largo de estos quince años es posible identificar elementos comunes en cuanto a las dificultades que enfrentó el proceso y también algunos elementos que pueden considerarse factores de éxito. En este sentido, en este aparte se pretende identificar y desarrollar esos elementos a lo largo de las cuatro últimas administraciones del Distrito Capital.

#### **3.4.2.1.El contexto Distrital**

Aunque hay una normatividad marco que es el Acuerdo 13, cada administración Distrital le ha dado una importancia diferente a la participación y la ha impulsado de diferentes formas, lo que ha afectado el proceso de planeación participativa local. En este sentido, ha sido central, por un lado, la ausencia de una política pública de participación, y por otro lado, la voluntad política de los Alcaldes Mayores y locales para impulsar los procesos participativos.

En efecto, todas las administraciones distritales han tenido formas diferentes de acercarse a la participación, unas dándole más importancia que otras, como se puede observar al revisar los PDD de cada administración. Mientras que la segunda administración de Antanas Mockus (2001 – 2003) podría catalogarse como independiente, la Administración Garzón (2004 – 2007) que le siguió, inauguró una etapa de gobiernos de izquierda en la ciudad; estos alcaldes, vinculados en su mayoría al partido Polo Democrático Independiente, se podrían considerar favorables a la participación. Es el

---

<sup>45</sup> Se ha discutido mucho sobre la posibilidad de reformarlo, así como al Acuerdo 12 de 1994 que regula la planeación en Bogotá tratando de subsanar los problemas que se observan en la norma; mientras tanto, las administraciones distritales tratando de imprimir su sello personal en el proceso, o de llenar los vacíos de la norma, han hecho uso de la potestad que tienen de emitir Directivas que regulan diferentes aspectos del proceso; lo que ha afectado la implementación del Acuerdo en las localidades, y la práctica de las dinámicas de participación.

caso de la administración de Samuel Moreno (2008 – 2011), y la de Gustavo Petro (2012 – 2015)<sup>46</sup>.

El alcalde Antanas Mockus (2001 – 2003) se preocupó principalmente por la cultura ciudadana, su objetivo principal fue la interiorización de normas que mejorara las relaciones de convivencia en la ciudad y la criminalidad (Decreto 440, 2001). Durante este periodo se conformaron por primera vez los CPL, se implementó el Sistema Distrital de Juventud, y se crearon en las localidades Consejos Locales de Juventud; así mismo se promovió el uso de nuevos medios de difusión de información y formación para la participación ciudadana: el uso del canal institucional de la Alcaldía Mayor, Canal Capital, para generar contenido y discusión sobre la ciudad, así como la distribución de periódicos institucionales, y la realización de foros se incluyen en esta estrategia (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003). Sin embargo, la participación no fue uno de los objetivos prioritarios del PDD, sino que hizo parte de éste a través de el objetivo Cultura Ciudadana como un pequeño componente.

Por otro lado, la administración Garzón (2004 – 2007) hizo énfasis en el componente social, y la participación fue vista dentro de este enfoque como un mecanismo para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Garzón, un candidato de origen sindicalista, concedió un lugar importante a la participación tanto en los objetivos, como en las políticas generales del PDD de su administración (Acuerdo 119, 2004). El PDD no solo establecía la participación como un objetivo central y una política general, sino también la promovió mediante el programa Participación para la Decisión, del eje tres del PDD, eje de reconciliación. Durante la administración Garzón se creó el Sistema Distrital de Participación, y el Instituto Distrital de Participación Ciudadana (IDPAC)<sup>47</sup>; se formularon participativamente diferentes políticas públicas<sup>48</sup> (Secretaría de Gobierno,

---

<sup>46</sup> El último protagonizó un escándalo en el cual se separó del partido para fundar su propio movimiento político y candidatizarse a la alcaldía, y el primero fue desvinculado del partido por un escándalo de corrupción y no terminó su mandato.

<sup>47</sup> Antiguo Departamento Administrativo de Acción Comunal, el cual está a cargo de fomentar el conocimiento y la apropiación de los mecanismos de participación ciudadana, apoyar procesos de participación y organización social, así como la articulación local y sectorial en los procesos participativos, entre otros (Acuerdo 257 de 2006).

<sup>48</sup> Es el caso de la Política Pública de Mujer y Género y el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el D.C. 2004-2016, la política pública de discapacidad con un enfoque en derechos humanos, la política pública para las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas (IGBT); el Plan de Acciones Afirmativas para la Población Afrodescendiente de Bogotá, la Política Pública de Juventud, la formulación de la Política Pública Indígena entre otras (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

2007), y se pusieron en marcha los Consejos Locales de Juventud (Secretaría de Planeación Distrital, 2007).

Así mismo, la administración de Samuel Moreno (2008 - 2011) incluyó la participación dentro de los siete objetivos estructurantes de su Plan de Desarrollo, y adelantó varios programas para fortalecer la participación ciudadana en las diferentes instancias y mecanismos de participación, así como para fortalecer la organización social, y el control social (Acuerdo 308, 2008)<sup>49</sup>. A pesar de que no terminó su mandato, fue reemplazado por un líder de su mismo partido, quien, a finales del periodo, expidió una política pública de Participación mediante el Decreto 503 de 2011, la “Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital”, cuyos efectos para el periodo 2012 – 2015 son aún muy incipientes. Durante este periodo, en el 2009, también se iniciaron los primeros ejercicios de Presupuestos Participativos en las Localidades (Schneider & Welp, 2011).

Finalmente, en el periodo que se inició en 2012, la administración de Gustavo Petro (2012 – 2015) demostró especial compromiso con el fomento de la participación; se observa que la participación fue un elemento transversal de los diferentes ejes de su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. Sin embargo, en la práctica, las decisiones de la administración distrital terminaron por torpedear el proceso de participación en las localidades más que impulsarlo; medidas como la puesta en marcha los presupuestos participativos en las localidades de forma simultánea a los Encuentros Ciudadanos, o las limitaciones impuestas a la inversión en las localidades mediante la Directiva 005 de 2012, afectaron profundamente el proceso de Planeación en las Localidades.

---

<sup>49</sup> Como resultado del Plan en materia de participación se pueden mencionar varias acciones. Dentro de estas acciones se cuentan: la conformación de Consejos Locales de Discapacidad creados para visibilizar a esta población, en el marco de este ejercicio se eligieron 82 consejeros para representar diferentes tipos de discapacidades ante las autoridades de las localidades; la conformación de los primeros Consejos Locales de Propiedad Horizontal; el apoyo al trabajo de 226 organizaciones sociales en el desarrollo de iniciativas ciudadanas; el desarrollo de ejercicios locales y distritales de presupuestos participativos en los cuales participaron más de 147,000 personas que decidieron sobre la inversión de 182,706 millones de pesos; la puesta en marcha de Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en las localidades, que se convirtieron en espacios de empoderamiento político con enfoque diferencial, de ellas se desprendió la conformación de los Comités Operativos Locales de Mujer y Género; así mismo, se continuó con el programa de obras con participación ciudadana, que adelantó proyectos en articulación entre la comunidad y la administración, lo que permitió fortalecer la construcción de tejido social, y el fortalecimiento de liderazgos y organizaciones (Secretaría de Planeación, 2011). En la planeación local se destaca la implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo a los Planes de Desarrollo Local, y el apoyo técnico y metodológico que el sector central prestó para la formulación y ejecución de los proyectos de inversión locales (Secretaría de Planeación, 2011a).

En este sentido, es posible observar que las administraciones de izquierda (Garzón, Moreno, Petro) han sido especialmente abiertas a la participación ciudadana en Bogotá en los últimos tres periodos, y han favorecido y apoyado las diferentes expresiones de participación con la creación de instancias como consejos, presupuestos participativos, y normatividad. Sin embargo, también ha ocurrido que han impulsado el proceso de forma desigual, y que cada administración le imprime su propia impronta al proceso, haciendo que las administraciones locales estén sujetas a variaciones entre una administración y otra, lo cual ha afectado el proceso de planeación participativa local.

### **3.4.2.2. Los Actores del Proceso**

El Acuerdo 13 establece que son autoridades de planeación en las localidades el Alcalde Local y la Junta Administradora Local, y que el Consejo de Planeación Local será la instancia de planeación en la respectiva localidad (Acuerdo 13, 2000, art. 4). Dentro de las alcaldías locales es especialmente importante el papel del Alcalde Local, y de las Secretarías del nivel distrital con presencia en las localidades: la Secretaría de Gobierno y de Planeación; así mismo, participan otros entes como el IDPAC, y con mayor o menor protagonismo las demás Secretarías Distritales y los organismos de control (Figura 2).

Las funciones del Alcalde Local en el proceso de planeación local son varias, entre ellas se destacan: consolidar el Proyecto del Plan de Desarrollo Local y someterlo a consideración del Consejo de Planeación Local, presentar el proyecto definitivo del Plan de Desarrollo Local a consideración de la JAL, y expedir por Decreto el Plan de Desarrollo Local si la Junta Administradora Local no lo aprueba (Acuerdo 13, 2000)<sup>50</sup>. La JAL, por otro lado, tiene la función de decidir sobre la aprobación de los Planes de Desarrollo Locales de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421, 1993). Y en el caso de los Consejos de Planeación Local, su principal función es la de diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad; proponer

---

<sup>50</sup> Otras funciones establecidas en el Acuerdo son según se establece en el Acuerdo 13, son: convocar a la ciudadanía para la conformación del Consejo de Planeación Local e instalarlo, prestar a través de la Oficina de Planeación Local el apoyo administrativo y logístico que requiere el Consejo de Planeación Local para su funcionamiento, estructurar la propuesta inicial del proyecto del Plan de Desarrollo Local, convocar a la ciudadanía para inscribirse para participar en los encuentros ciudadanos, instalar y presentar en los Encuentros Ciudadanos la propuesta inicial del Plan de Desarrollo Local, y presentar informes semestrales de la Ejecución de los planes a las Juntas Administradoras locales y a los Consejos de Planeación Locales (Acuerdo 13 de 2000).

alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad; y organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, mediante la organización de los encuentros ciudadanos<sup>51</sup> (Acuerdo 13, 2000).

A nivel Distrital, en relación con las localidades, el papel de la Secretaría de Gobierno Distrital y la Secretaría de Planeación Distrital es central. La primera, por lo general, se ha encargado de reglamentar lo definido en el Acuerdo 13 de 2000, estableciendo plazos, productos, cronogramas de actividades, y requisitos para la inscripción y participación de los ciudadanos tanto en los CPL, como en los Encuentros Ciudadanos, así como de establecer unas orientaciones metodológicas para todo el proceso. La segunda se ha encargado de difundir en las localidades, a través de las oficinas de planeación local, la estructura del Plan de Desarrollo Distrital, así como los objetivos y alcances de los Programas, con el fin de armonizar el contenido de los planes locales con los objetivos distritales.

En este sentido, se han visto desde 2001 esfuerzos de parte de la administración distrital por orientar y coordinar el proceso de Planeación Participativa en las localidades. Durante el primer ejercicio, en 2001, se creó por iniciativa de la Secretaria de Gobierno un Comité Interinstitucional que orientó técnica y metodológicamente a las localidades en el proceso de formulación participativa de los PDL. La Secretaría de Gobierno emitió documentos que sugerían un cronograma de actividades; acciones y requisitos para la convocatoria y conformación del CPL; y procesos de promoción, difusión, y formación ciudadana (Fundación Corona, 2003). En 2004 nuevamente la Secretaría de Gobierno diseñó una propuesta metodológica para la discusión, elaboración y adopción de los PDL, y fue hecha con base en la experiencia anterior; en ella se estableció un cronograma, plazos, objetivos, y modelos de instrumentos para registrar las actividades de las reuniones (Velásquez & González, 2006).

En la administración de Samuel Moreno se emitieron las Circulares de la Secretaría de Gobierno 001 de 2007, y 006 de 2008, con estos mismos fines; en ellas se abrió la posibilidad de que organizaciones sin personería jurídica se inscribieran para participar en la elección de los CPL, y se dio potestad a las Alcaldías Locales, entre otras

---

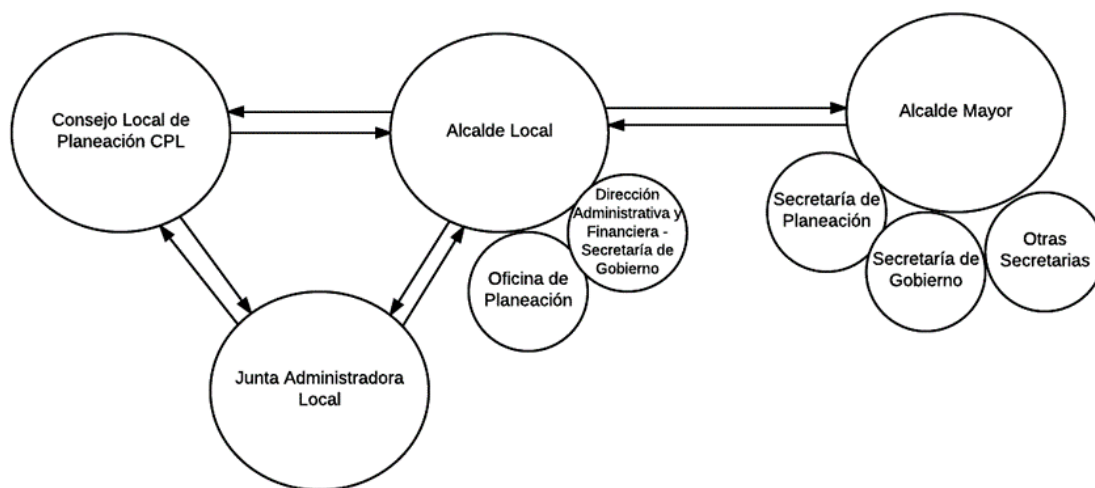
<sup>51</sup> También son sus funciones ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo local, y evaluar los informes presentados por el Alcalde local de acuerdo con lo estipulado en el presente acuerdo.

instituciones, para dar estos avales (Circular 001 de 2007 de la Secretaría de Gobierno Distrital). Igualmente, en el periodo de 2012 se dieron varios lineamientos, emitidos por la Secretaría de Gobierno, es el caso de la circular 001, y 007 de 2012, la primera de las cuales establece los lineamientos para el proceso de elección de los miembros de CPL, y en la cual se sugiere permitir la participación como invitados se otros sectores no incluidos en el Acuerdo originalmente. Así, los lineamientos que orientan metodológicamente el proceso, son diferentes en cada administración y pueden influir considerablemente el proceso en las localidades, lo cual no se debe subestimar.

Finalmente, las funciones y las relaciones entre los actores de la planeación participativa local varían en cada localidad. Además, las relaciones que se establecen entre ellos pueden obedecer a relaciones internas, locales, o a una relación local-distrital. Estas dinámicas mostrarán ser más o menos favorables a la participación ciudadana, como se verá más adelante, y constituyen una parte importante del análisis de la participación ciudadana local.

**Figura 2**

**Actores de la Planeación Participativa Local**



Fuente: Elaboración Propia

**3.4.2.3. Convocatoria y conformación de los CPL**

La creación de los CPL en las localidades por el Acuerdo 13 prometía abrir un espacio para facilitar y garantizar la participación de la comunidad en el proceso de planeación. Así mismo, a pesar de que la norma es clara en definir a los CPL como entes consultivos, les asigna el liderazgo de la discusión del proyecto de PDL por los ciudadanos y les da amplia autonomía en ese proceso.

Por otro lado, aunque la norma no les asigna recursos, y no está exenta de problemas, los ciudadanos que han encarnado el espacio, y las administraciones, han hecho esfuerzos para que la instancia se conozca y se consolide entre la comunidad. Sin embargo, las autoridades locales y los ciudadanos han identificado algunas dificultades en el ejercicio, que se refieren principalmente a los plazos, y a la difusión del proceso. El estrecho margen de tiempo que da el acuerdo para la conformación de los CPL es una queja recurrente de los involucrados. Los CPL se conforman durante los primeros quince días del mes de enero del primer año de gobierno del Alcalde Mayor, con un alcalde recién posesionado y mucha incertidumbre en las entidades distritales y locales sobre las directrices de la nueva administración, así que apenas da tiempo para preparar a la ciudadanía y para adelantar el proceso. Igualmente, la adecuada difusión de la convocatoria y del proceso ha sido una preocupación repetida de las administraciones y de los ciudadanos, que ven cómo, parte de la legitimidad de esta instancia depende de la mayor participación en el proceso de parte de la comunidad (Fundación Corona, 2003; Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010).

A pesar de estas dificultades, en los últimos quince años, durante los cuatro ejercicios de planeación participativa local que se han adelantado, ha sido posible identificar que el proceso de conformación de los CPL en las localidades ha venido fortaleciéndose, y que muestra un saldo favorable en materia de participación en la instancia, como se verá a continuación al analizar los datos de organizaciones inscritas.

Desde que se expidió el Acuerdo 13 y se implementó por primera vez, la inscripción de las organizaciones para participar como representantes de su sector en el CPL ha venido aumentando de forma importante. Durante el año 2001, aproximadamente 1268 organizaciones se inscribieron para participar como representantes en el CPL; en 2004 la cifra aumentó a 1933; y para el año 2008, 4027 organizaciones se inscribieron en las alcaldías locales para ese propósito, un aumento considerable respecto al año 2001 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010). Para 2012, luego de revisar las actas de elección de los consejeros del CPL, se pudo establecer que para la muestra

estudiada la tendencia tiende a ser menor que durante el periodo inmediatamente anterior, pero sigue la tendencia del periodo 2004 (Tabla 5).

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

**Tabla 5**

**Número de Organizaciones Inscritas para conformar los Consejos de Planeación Local  
2001-2015**

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

Fuente: Para los años 2001 – 2008 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010), los datos del año 2012 corresponden a la información suministrada por las alcaldías menores de cada localidad.

Respecto a la conformación de la instancia, el Acuerdo 13 estableció la participación de un representante por cada uno de los siguientes once sectores: asociación de juntas de acción comunal (ASOJUNTAS), asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, rectores de establecimientos educativos, organizaciones de comerciantes, organizaciones de industriales, gerentes de establecimientos de salud pública local, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones ambientales, y en el caso de que hubiera, un representante de las comunidades indígenas y étnicas, y de organizaciones campesinas (Acuerdo 13, 2000). Así mismo, a partir de 2003, por el Acuerdo 110 de 2003 se delega un representante del Consejo Tutelar, y desde el año 2010, por el Acuerdo 436,

también se elige un representante de las Organizaciones del adulto/a mayor y/o de pensionados. Esto deja un CPL conformado por 13 consejeros de diferentes sectores<sup>52</sup>.

Este ha sido un elemento cada vez más polémico del Acuerdo 13, en la medida en que hay sectores que no se sienten recogidos por la normatividad ni representados dentro del CPL. En el proceso del 2012, a modo de ejemplo, se pudo establecer que, dentro de las localidades de muestra, existían conflictos y dudas respecto a la elección del representante de indígenas y etnias, pues sucedió que los participantes de los sectores (afrocolombianos, indígenas, gitanos, raizales, y palenqueros) no se sentían representados por un solo consejero, y así lo hicieron saber a las autoridades de las localidades; es el caso de la localidad de Santa Fe (Alcaldía Local de Santa Fe, 8 de febrero de 2012) o de la localidad de Barrios Unidos (Alcaldía Local de Barrios Unidos, 8 de febrero de 2012). La situación al parecer fue generalizada en toda la ciudad pues el IDPAC tuvo que expedir un memorando fechado el 8 de febrero de 2012 comunicando que, dadas las inquietudes que habían llegado a las oficinas de la entidad, se veían obligados a aclarar que el delegado era uno por cada uno de estos grupos independientemente del número de comunidades (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, 8 de febrero de 2012). Algo similar ocurre con las Juntas de Acción Comunal; no todas se sienten recogidas en el ejercicio, pues el representante es un delegado de ASOJUNTAS, y no todas las JAC están inscritas a esa organización, como se evidenció en el ejercicio de 2001 (Fundación Corona, 2003).

En parte en respuesta a esta limitación percibida por la comunidad, durante la administración del alcalde Gustavo Petro, la Secretaría de Gobierno expidió la circular 001 del 6 de enero de 2012, mediante la cual se “recomienda la vinculación de delegadas y delegados de las siguientes organizaciones: mujeres, LGBTI, población con discapacidad, Comité de Participación Comunitaria en Salud COPACO, de los consejos locales y demás expresiones sociales, culturales, de víctimas, de convivencia y de paz, no incluidas en el Acuerdo 13 de 2000 con presencia, vigencia y trabajo local” (Circular 001, 2012). Este ejercicio se cumplió en las localidades de forma muy dispareja, y terminó en la elección de comisionados invitados al CPL, con voz, pero sin voto, lo que generó dificultades en el funcionamiento de los consejos.

---

<sup>52</sup> En el caso de ASOJUNTAS, los gerentes de establecimientos de salud pública local, y el Consejo Tutelar no hay elección del Consejero, sino que la organización, el Consejo o los establecimientos se ponen de acuerdo y envían un delegado.

El hecho de que algunos de los sectores no se sientan recogidos dentro del Acuerdo puede ser la razón por la cual el sector que más ha demostrado interés en participar en el CPL sea el de las ONG, lo que se evidencia en la gran cantidad de inscritos para participar en la elección del delegado. El sector de ONG es el que ha tenido desde 2001 mayor porcentaje de participación de inscritos para el CPL, en 2001 fue del 37% de los inscritos, en 2004 del 42%, así como en 2008 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010). En 2012, en la muestra considerada en esta investigación, los inscritos para delegado de ONG representan aproximadamente el 39% del total (Tabla 6). Esto se puede explicar considerando que este sector de alguna manera permite que organizaciones con diferentes fines puedan participar, lo cual también es problemático en términos de la representatividad del comisionado elegido.

Igualmente, aunque el número absoluto de organizaciones inscritas ha aumentado, la participación según los tipos de organizaciones ha variado. Se pueden observar dos tendencias desde 2001, algunas organizaciones han tendido a aumentar su participación, mientras otras la han disminuido. Las organizaciones que presentan un decrecimiento son las Asociaciones de Padres de Familia, las minorías étnicas, y los establecimientos educativos. Las inscripciones para participar en la elección de los delegados de las Asociaciones de Padres y los establecimientos educativos se redujo a casi la mitad en términos porcentuales entre el 2001 y el 2008. En contraste, otras organizaciones han tendido a aumentar o mantener su participación relativamente estable, es el caso de las ONG, las organizaciones juveniles, las organizaciones ambientales, de industriales y comerciantes (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010). Esta tendencia es confirmada por la muestra hecha para esta investigación para el periodo 2012 – 2015. Es posible observar que la participación más alta la protagonizaron las organizaciones correspondientes a ONG, jóvenes, organizaciones ambientales, y comerciantes; y las más bajas la de Asociaciones de Padres de Familia y Establecimientos Educativos (Tabla 6).

#### **Tabla 6**

#### **Organizaciones inscritas para conformar los Consejos de Planeación Local 2012 (por tipo de organización)**

Sector Social	Barrios Unidos	Chapinero	Santa Fe	Suba	Tunjuelito	Usaquen		
	Inscritos	Inscritos	Inscritos	Inscritos	Asistentes *	Inscritos	Total Sector	Porcentaje del Total
ASOJUNTAS**	1	1	1	1	1	1	6	0,9
Asociaciones de Padres de Familia	3	3	3	9	6	1	25	3,8
Organizaciones Juveniles	6	7	6	16	6	8	49	7,5
Rectores de establecimientos educativos	1	16	3	4	1	2	27	4,2
Organizaciones de Comerciantes	13	23	42	15	7	3	103	15,8
Organizaciones de Industriales	5	2	6	4	5	3	25	3,8
Gerentes de establecimientos de salud**	1	1	1	1	1	1	6	0,9
ONG	21	36	48	73	11	62	251	38,6
Organizaciones Ambientales	7	24	17	20	10	7	85	13,1
Organizaciones de Campesinos		1	3	0			4	0,6
Organizaciones de Indigenas y Afrodescendientes	4	3	11	4	1	5	28	4,3
Adulto Mayor	5	5	7	8	3	7	35	5,4
Consejo Tutelar **	1	1	1	1	1	1	6	0,9
Total de Organizaciones Inscritas	68	123	149	156	53	101	650	100

\*En la localidad de Tunjuelito se toma el valor de los asistentes a la elección, dado que la localidad no suministró la información de los inscritos que debe ser un poco mayor a la de asistentes en algunos casos.

\*\* En estos casos la delegación es directa, no hay elección. Sin embargo, sí hay inscripción.

Fuente: Alcaldías menores de cada localidad.

Así mismo, no todos los inscritos asisten a la elección del representante de su sector. En la muestra seleccionada podemos ver que entre el 64% y el 83% de los inscritos asistieron a la convocatoria, un promedio del 73% (Tabla 7). En 2008, de la totalidad de las localidades el promedio fue del 60% (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010). Al respecto vale la pena mencionar que por lo general la convocatoria para la elección de los consejeros se hace para unas horas y días específicos fijados por la alcaldía local dentro del cronograma estimado por las autoridades distritales en el marco del Acuerdo 13, y por lo general estas reuniones se realizan en horarios de oficina, así que es probable que algunos de los que no asisten tengan problemas con el horario de las citaciones. Al respecto, la Fundación Corona desde el primer ejercicio en 2001 había anotado en relación con la elección de los Consejeros del CPL que “la queja más recurrente estuvo referida a la inconveniencia de los horarios escogidos para la realización de las asambleas de elección, razón por la cual muchas organizaciones inscritas no pudieron participar” (Fundación Corona, 2003, pp. 120). Esto debe ser considerado por las autoridades, con el fin de facilitar la asistencia de quienes no pueden presentarse por razones laborales, e idear mecanismos de concertación de los horarios.

**Tabla 7**

**Inscritos y Asistentes Elección Consejeros de Planeación Local 2012 – 2015**

	Barrios Unidos			Chapinero			Santa Fe			Suba			Tunjuelito			Usaquén		
	Inscritos	Asistentes	Porcentaje de Asistencia	Inscritos	Asistentes	Porcentaje de Asistencia	Inscritos	Asistentes	Porcentaje de Asistencia	Inscritos	Asistentes	Porcentaje de Asistencia	Inscritos	Asistentes	Porcentaje de Asistencia	Inscritos	Asistentes	Porcentaje de Asistencia
Total de Organizaciones Inscritas	68	57	83,8	123	95	77,2	149	109	73,2	156	100	64,1	s.d.	53	s.d.	101	71	70,3

Fuente: Alcaldías menores de cada localidad.

Así, es posible afirmar que, en el transcurso de estos quince años, ha aumentado el interés de las organizaciones sociales en participar los CPL, y que estos últimos han venido ampliando su reconocimiento entre la comunidad. Sin embargo, es importante aumentar los esfuerzos para ampliar la difusión de la convocatoria a la conformación de la instancia, y es necesario plantear una discusión sobre la conformación de los CPL, de forma que incluya a sectores sociales que hoy no pueden participar, como el sector de mujeres, o LGTBI.

En este sentido, son diversos los autores que destacan la importancia de la inclusividad y la representatividad en los espacios de participación (Galais, Navarro, & Fontcubeta, 2013; Pares & March, 2014; Rodríguez, Mora, & Navarro, 2011; Rowe & Fewer, 2000). La diversidad y el número de los participantes juega un papel importante en el ejercicio participativo, que se nutre de las diferentes perspectivas de los actores que participan. Esto a su vez se relaciona con la representatividad; como afirman Rowe & Fewer (2000), los participantes de un ejercicio participativo deben constituir una muestra representativa de la población interesada, son representantes de un grupo. De esta manera, en el caso de los CPL, es fundamental que en aras de una mayor inclusividad y representatividad, se reestructure la conformación de la instancia de forma tal que incluya a sectores sociales que no fueron considerados originalmente en el diseño de la misma, y por otro lado, que

se garantice la mayor difusión posible en la convocatoria a su conformación; de esta manera un mayor número de organizaciones podrán participar y sentirse representadas, mejorando la inclusividad y la representatividad.

#### **3.4.2.4. Los Encuentros Ciudadanos**

El proceso de planeación participativa es diferente en cada localidad y refleja el dinamismo y el compromiso de cada alcaldía local, y de los actores locales y distritales presentes en ella. El CPL es el encargado de definir la metodología de los Encuentros Ciudadanos, y puede, si lo desea, apartarse de las recomendaciones de la administración distrital, a pesar de que la Secretaría de Gobierno en cada administración da unas orientaciones metodológicas para adelantar el ejercicio.

En los Encuentros Ciudadanos se puede observar un patrón generalizado: normalmente se inicia el proceso con un primer Encuentro Local, en el cual se presenta el proyecto de PDD y el proyecto de PDL; luego, se desarrollan encuentros por UPZ, y posteriormente reuniones con delegados de estos encuentros para trabajar más en detalle las propuestas, que finalmente se presentan en un segundo encuentro local en el cual se priorizan las propuestas y proyectos. Sobre este insumo trabaja luego el CPL que debe entregar esas propuestas y priorizaciones al Alcalde Local para que consolide su proyecto de PDL y lo presente a la JAL. Esta estructura es la que por lo general recomienda la administración distrital. Sin embargo, las recomendaciones no siempre son acogidas al pie de la letra por los CPL, y se hacen variaciones en el número o el tipo de encuentros; se pueden realizar encuentros poblacionales o sectoriales, en los cuales se encuentran ciudadanos para hablar de una problemática específica o de una población en particular. Así, finalmente la metodología la define el CPL como está establecido en el Acuerdo 13.

Los procesos preparatorios para los Encuentros Ciudadanos son diversos, y son liderados por diferentes actores, con diferentes grados de compromiso según en cada localidad. Dentro de los actores institucionales se destaca el papel de las Alcaldías locales, los distintos sectores del Distrito a través de los Consejos Locales de Gobierno<sup>53</sup> o a través

---

<sup>53</sup> Creados en 2002, están definidos como “la principal instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, para atender las necesidades de la comunidad y cumplir con las competencias propias de los asuntos del territorio local”, y está conformado por el Alcalde Local, el Comandante de la Policía, y representantes de los Sectores Administrativos que el Alcalde Local considere pertinente, entre otros. (Acuerdo 257 de 2006).

de las CLIP (Comisión Local Interinstitucional de la Participación), el IDPAC, los Hospitales, y algunas secretarías distritales como Salud, Cultura, Integración Social, y Educación. Igualmente, de la comunidad y los espacios de participación se involucra según el caso, el CPL, Consejos Locales como COPACO, mujeres, cultura, tutelar, ambiental, de discapacidad, de adulto mayor, y en ocasiones también las JAC; aunque también puede ocurrir que ninguna organización o espacio de participación se una a los ejercicios de preparación. Lo interesante es que en cada localidad el proceso es liderado por actores diferentes y las actividades que se realizan son también distintas. Esto evidencia que la fuerza dinamizadora de este ejercicio depende en gran medida de la iniciativa de actores concretos, institucionales o no, de impulsar el proceso. Las actividades que se realizan pueden ir desde preencuentros, hasta la elaboración de diagnósticos por parte de las entidades, y la capacitación sobre los encuentros ciudadanos y el Acuerdo 13 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010).

Así mismo, la convocatoria a los Encuentros Ciudadanos, que es responsabilidad de las alcaldías locales, varía sustancialmente. Las administraciones salientes son las que pueden dejar asignados recursos para adelantar el proceso de Planeación Participativa de la administración entrante, y no existe una reglamentación que obligue a establecer partidas presupuestales específicas para los encuentros ciudadanos, de forma tal que en algunos casos las alcaldías locales prevén recursos para la convocatoria y para la realización de los encuentros y el procesamiento de la información, y en otros casos no. Así, a veces los recursos son muy limitados y el trabajo del CPL se hace mucho más difícil. Esta circunstancia es tal que el IDPAC afirma en su informe de 2010, respecto al proceso de 2008 que

*“Se configura por lo tanto una diversidad de situaciones en el grado de compromiso, la interlocución y el tipo de actividades para la convocatoria [...] La fortaleza y pertinencia de esas acciones dependió básicamente de la postura personal de alcaldes y alcaldesas frente al proceso de participación, que se reflejó en las previsiones presupuestales para financiar las necesidades logísticas y técnicas de los encuentros y en la diversidad e intensidad de recursos no monetarios que se pusieron en juego”* (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010, pp. 38).

Es evidente que la convocatoria debe ser lo más eficiente y amplia posible, con el fin de llegar al mayor número de personas con información clara sobre el proceso. Por lo

general, las alcaldías locales facilitan horarios, y puntos de inscripción asequibles para que los ciudadanos puedan acercarse con facilidad. En este sentido, vale la pena destacar una innovación importante que se dio en el periodo de 2008: en esta oportunidad se habilitó la inscripción de los ciudadanos a los encuentros por internet, y se puso en funcionamiento un chat y un foro en la página del IDPAC para resolver dudas relacionadas con los Encuentros Ciudadanos (Secretaría de Desarrollo Económico, 2008). Lo anterior representa una iniciativa muy interesante de aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en el fortalecimiento de la participación, y constituye una buena práctica dentro del proceso de convocatoria a los Encuentros Ciudadanos.

En cuanto al número de inscritos a los encuentros ciudadanos para la formulación del Plan de Desarrollo Local, en el periodo entre 2001 y 2008 se puede observar -según datos del IDPAC y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital- que éste ha tendido a aumentar (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003; Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2007; Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010). Entre la administración de Mockus y la de Garzón los inscritos aumentaron sustancialmente, en un 97%<sup>54</sup>. En el siguiente periodo, en el 2008, el aumento no fue tan notorio, pero se mantuvo, y hubo un 21% más inscritos que en el periodo anterior (Tabla 8).

### **Tabla 8**

#### **Encuentros Ciudadanos 2001 – 2008: Número de Encuentros, Inscritos y Asistentes**

---

<sup>54</sup> Durante la administración Mockus (2001 – 2003) se adelantaron otros encuentros en 2002 y 2003, estos tuvieron el objetivo de llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas y control social a los alcaldes locales. Para ello se realizaron tres jornadas de rendición de cuentas en las localidades en los meses de febrero y septiembre de 2002 y febrero de 2003. Así, se realizaron 60 encuentros en los cuales participaron 11,318 ciudadanos (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003).

	2001	2004	Porcentaje de variación frente al periodo anterior	2008	Porcentaje de variación frente al periodo anterior
Número de Encuentros	270	200	-26%	163	-18%
Inscritos	48.842	96.247	97%	116.788	21%
Asistentes	33.439	55.000	64%	66.225	20%

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003; Instituto de Participación y Acción Comunal, 2007; Instituto de Participación y Acción Comunal, 2010.

Los datos indican que la asistencia a los Encuentros también ha aumentado, mientras el número de encuentros ha tendido a disminuir. Entre 2001 y 2004, el aumento de asistentes fue de un 64%, y en el ejercicio de 2008 de un 20%. Esto es muy alentador, pues evidencia que la instancia de los Encuentros Ciudadanos es cada vez más conocida por la comunidad (Tabla 8). Los datos del periodo 2012 tanto de inscritos como asistentes no se pudieron establecer para la ciudad de Bogotá, dado que la administración distrital desplegó una gran cantidad de esfuerzos simultáneos en materia de participación ciudadana que hizo que el proceso de planeación participativa quedara en un segundo plano<sup>55</sup>, y no estén disponibles reportes oficiales sobre las cifras de inscritos, y asistentes como tradicionalmente había ocurrido.

Respecto al número de encuentros, al parecer se ha venido decantando la metodología y el número de los mismos, de forma que de 270 encuentros que se realizaron en 2001, se pasó a 163 en 2008 (Tabla 8); el hecho de que se realicen menos Encuentros permite concentrar esfuerzos logísticos y hacer un trabajo más eficiente. No necesariamente un mayor número de encuentros resulta lo más conveniente, considerando los plazos de tiempo y los recursos con los que pueda contar cada localidad. En el ejercicio de 2001, para mencionar un ejemplo, algunas localidades decidieron no acoger estrictamente las recomendaciones de la Secretaría de Gobierno y consideraron conveniente agrupar

<sup>55</sup> La administración Petro desarrolló de forma simultánea, no solo la convocatoria a Encuentros Ciudadanos para la formulación del Plan de Desarrollo Distrital, sino también hizo un gran esfuerzo por adelantar Presupuestos Participativos pilotos en varias localidades de la ciudad, y Cabildos ciudadanos en temas puntuales: jóvenes, vías, y agua. Esto generó confusión entre la ciudadanía, y según los Consejeros del CPL entrevistados en el marco de esta investigación, deserción de los Encuentros Ciudadanos, pues los ciudadanos tenían confusión respecto a los espacios, y en otros casos preferían asistir a los presupuestos participativos.

algunas Unidades de Planeación Zonal (UPZ)<sup>56</sup> dado que eran similares en su composición socio-económica, y debido a que el número de habitantes era reducido (Fundación Corona, 2003). Igualmente, la institucionalidad ha recomendado la realización de un número reducido de encuentros, entre 4 y 6, y la consulta de información diagnóstica y documentos de política (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2010).

Así mismo, es necesario considerar que la asistencia a estos eventos se ve afectada por los horarios en los cuales se programan, como se había mencionado antes respecto a la citación para la elección de los consejeros de planeación local. Si bien la mayoría de los Encuentros Ciudadanos se realizan los fines de semana, por la premura del calendario, algunos se disponen entre semana y en horarios laborales, como pudo ser verificado en la programación de los Encuentros en las localidades en el año 2012 (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, 2012). En este sentido, según el IDPAC (2010), solo las personas con horarios muy flexibles pueden vincularse a las convocatorias.

Así mismo, se ha podido identificar que las personas que asisten a estos espacios pertenecen en un amplio porcentaje a la categoría de desempleados o población económicamente inactiva (jubilados, amas de casa, o estudiantes); en el 2004 el 60% correspondía a esta categoría y en 2008 el 44% (Velásquez & González, 2006; Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, 2010). En cuanto al nivel educativo de los asistentes, parece corresponder en su mayoría a personas que han terminado estudios de educación básica primaria, y bachillerato. Un porcentaje menor de la población corresponde a personas que han hecho estudios superiores, técnicos o universitarios. Igualmente, en 2004 se determinó que los asistentes correspondían en su mayoría a estratos bajos de la población (Velásquez & González, 2006; Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, 2010). Estos hallazgos de alguna manera son contraintuitivos frente a la referencia generalizada en la literatura sobre el nivel educativo como un predictor de la participación. Los asistentes a estos eventos no son mayoritariamente aquellos con mayores niveles educativos; al mismo tiempo, generan inquietudes sobre la preparación y las herramientas con que participan los ciudadanos, así

---

<sup>56</sup> Son áreas urbanas reglamentadas por el Plan de Ordenamiento Territorial POT, en las cuales se dividen las localidades, y sirven como unidades de planeación del territorio. Facilitan la planificación en la medida en que reflejan las diferencias entre los sectores de la ciudad, y se consideran una escala intermedia entre el barrio y la localidad (Secretaría de Planeación Distrital, s.f.)

como sobre la representatividad de los asistentes en relación con el universo de la localidad.

Por otro lado, también es interesante encontrar, y esto puede compensar el perfil educativo de los asistentes, que las personas que asisten a los encuentros pertenecen en un amplio porcentaje a alguna organización social. Según los datos disponibles en 2004, el porcentaje de asistentes a Encuentros Ciudadanos que pertenecían a alguna organización correspondía al 54%, y en 2008 del 62% (Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, 2010). Esto implica que gran parte de los asistentes tienen experiencia comunitaria y en organizaciones, y que por su experiencia tienen un poco más de información y capacitación para participar que los ciudadanos que no participan con frecuencia o no están organizados.

De esta manera, es posible observar que los Encuentros Ciudadanos como espacios de participación ciudadana en las localidades se han consolidado con el paso de los años, y el número de inscritos y asistentes a los ejercicios ha aumentado considerablemente, lo que sugiere que son cada vez más reconocidos por la comunidad. Sin embargo, también es posible identificar algunos riesgos para la participación de los ciudadanos, y se refieren al reto que tiene la administración de involucrar una muestra poblacional más amplia y representativa, y de cualificar y preparar mejor a los asistentes para poder participar apropiadamente en el ejercicio. Esto, en el entendido de que la preparación y desarrollo de los Encuentros Ciudadanos en las localidades depende en gran medida del compromiso de los actores institucionales y no institucionales vinculados al proceso.

#### **3.4.2.5. Las dificultades del proceso**

Son diversas las dificultades que se presentan en el ejercicio de participación ciudadana en el marco de los Encuentros Ciudadanos. Dentro de la revisión de la literatura que documenta los ejercicios de planeación participativa realizados hasta hoy, y en el marco de la información recogida para esta investigación, fue posible identificar al menos cuatro tipos de dificultades que afectan la realización de los encuentros: de tipo político, institucional, normativo, y ciudadano.

Las dificultades que hemos denominado políticas corresponden al contexto político y se refieren a la intervención de actores políticos en el espacio: básicamente a la manipulación

del espacio por líderes tradicionales y por las autoridades distritales, y la resistencia de algunos ediles al proceso; en segundo lugar, las dificultades institucionales obedecen al apoyo al proceso por las alcaldías locales, y la Alcaldía Mayor; en tercer lugar se encuentran las dificultades que las normas imponen, que son principalmente la premura de los plazos, y la simultaneidad del proceso distrital y local; y en cuarto lugar, las dificultades asociadas con la ciudadanía, que se refieren a la calidad de la participación de los ciudadanos, muchas veces determinada por la desinformación de los ciudadanos sobre el ejercicio, la falta de formación técnica para la formulación de proyectos, la ausencia de información diagnóstica suficiente para la toma de decisiones, y la dificultad de los ciudadanos para tener una visión colectiva de los problemas (Sudarsky y Escallón, 2001; Fundación Corona, 2003; Velásquez & González, 2006, Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, 2010).

En primer lugar, los Encuentros Ciudadanos no se han visto exentos de los vicios de la política tradicional colombiana, como el clientelismo. Así como en algún momento las JAC en Colombia se vieron permeadas por la influencia de los partidos políticos tradicionales que vieron en ellas una oportunidad de llegar a las bases locales con fines electorales, los Encuentros Ciudadanos no se han visto libres de ello, y la denuncia de la presencia de líderes políticos en estos escenarios con intereses electorales y políticos ha sido constante, si bien no la generalidad (Sudarsky y Escallón, 2001). Es persistente la percepción de que el clientelismo y la corrupción no se han reducido con la participación ciudadana (Velásquez & González, 2006), por lo que, la participación de los ciudadanos no ha logrado recuperar como fue uno de sus propósitos originalmente la credibilidad de las instituciones públicas. No solo asisten a estos escenarios personas que pretenden abrogarse luego los resultados de los Encuentros con fines electorales, sino también funcionarios que buscan manipular a los asistentes para que apoyen iniciativas de la administración distrital. Así, algunos funcionarios del sector central han hecho presencia en los escenarios de priorización de los encuentros para que los ciudadanos voten por los proyectos que son prioridad de la Alcaldía Mayor, como manifiesta un Consejero de Planeación Local

*“La Secretaría de Integración Social, el Director, él andaba como con treinta cédulas en las manos, o sea un irrespeto total a la comunidad, una falta de respeto [...] de mujeres, que para que votaran por proyectos de infancia, de primera infancia [...] lo cuento porque eso sucedió en todo Bogotá, y ha venido*

*sucedido a través del tiempo, primero fue Salud, después vino Integración [...] porque por decir algo, Petro dijo primera infancia me le voy a dedicar, entonces todos los recursos, la mayoría iban para primera infancia, pero entonces también quieren los de la gente, y los poquitos recursos que le dan a la comunidad los quieren para ellos”.*

Igualmente, el sector político de los ediles en las localidades ha protagonizado históricamente, si bien no en general, pero sí en parte, resistencias a los Encuentros Ciudadanos. La tensión entre las JAL y los CPL expresa la inconformidad que tiempo atrás manifestaron los ediles de las localidades frente a la existencia de instancias de participación paralelas, y la percepción de que el Acuerdo 13 le confirió a los CPL funciones que el Estatuto Orgánico de Bogotá le asignó a las JAL. Algunos ediles consideraron que la creación de los CPL los marginó del proceso de discusión del PDL, pues el Acuerdo le delega toda la responsabilidad de la organización de los Encuentros Ciudadanos a los CPL, reduciendo el papel de la JAL al de aprobación final en todo el proceso. En este sentido, existe una tensión entre la participación ciudadana y la representación política. Así mismo, las prácticas clientelistas que permean los espacios de representación política locales como las JAL y el Concejo Distrital, generan una tensión con los nuevos espacios de participación, que entran a competir por la injerencia en la asignación de los recursos públicos. Es precisamente en esa tensión entre las JAL y los CPL que puede observarse la dicotomía entre estas dos lógicas, la clientelista y la participativa (Velásquez & González, 2003).

En segundo lugar, las dificultades institucionales se manifiestan principalmente en la falta de apoyo de la administración distrital y local al proceso ciudadano de participación. La primera se refiere al apoyo de la Alcaldía Mayor: como se ha visto, la alcaldía presta apoyo principalmente a través de las Secretarías con presencia en las localidades, principalmente la Secretaría de Planeación y de Gobierno. Las otras entidades hacen presencia a través de diferentes comités pero los funcionarios que representan a las entidades distritales en los comités no tienen capacidad de comprometer recursos de la entidad, así que más allá de la orientación metodológica de los Encuentros y el apoyo en algunos casos con personal, es poco el apoyo que la Alcaldía Mayor brinda, salvo el IDPAC, que es la entidad del distrito que tienen como misión apoyar la participación en la ciudad. Aunque esta entidad tampoco tiene muchos recursos y debe distribuirlos en

diferentes actividades; apoya con logística, capacitación y acompañamiento el proceso local.

Así, la responsabilidad de la convocatoria y la logística de la organización de los Encuentros Ciudadanos y la propuesta ciudadana de PDL recae sobre la Alcaldía Menor, y los CPL que no cuentan con ningún recurso. El problema principal aquí es que no existe ninguna normatividad que obligue a las alcaldías menores a reservar recursos para apoyar logísticamente el proceso de Encuentros Ciudadanos. Aunque muchas lo hacen, no es el caso de todas, y las experiencias pueden variar mucho. Como ejemplo, en una de las localidades de muestra, la localidad de Suba, en una comunicación dirigida a la alcaldesa local, de parte del presidente del CPL, este afirmaba que el CPL

*“considerando que no tiene los recursos económicos ni logísticos para realizar la sistematización del proceso de Planeación Participativa 2012 (Encuentros Ciudadanos), aprobó [...] la propuesta de la alcaldía local de conformar un equipo interdisciplinario conformado por funcionarios designados por la alcaldía local y miembros del CPL [...]”.*

En este caso, la falta de recursos no permitió contar con el apoyo logístico que facilitara la sistematización de la información, y el CPL no tuvo la capacidad, ni los recursos, para asumir el proceso.

Así, por lo general, la alcaldía contrata un operador que se encarga del proceso con el CPL, y apoya la organización de los encuentros, el procesamiento y la sistematización de la información; sin embargo, en otros casos el CPL cuenta con muy pocos recursos, y los Consejeros tienen que recurrir a los propios para responder a las necesidades logísticas de su labor, a pesar de que el Acuerdo 13 es claro en que las oficinas de planeación de las alcaldías menores deben apoyar logísticamente a los CPL en sus funciones. Así lo manifiestan los Consejeros entrevistados en el desarrollo de esta investigación. Se citan dos ejemplos de varios en los cuales es evidente la precariedad en la que tienen que trabajar estos ciudadanos:

*“la experiencia en planeación, en el Consejo de Planeación [...] ha faltado apoyo, al principio dijeron “necesitamos un computador, para poder empezar a manejar la información, necesitamos papelería” y respondieron que no, que no había recursos entonces eso baja mucho la moral, cuando se piden cosas tan*

*elementales como papelería, un sitio para donde reunirnos, nos tocaba reunirnos fuera de la alcaldía, la gente pelea hasta por un café”*

*“El Acuerdo 13 tiene un articulado en el cual se manifiesta ese reconocimiento jurídico que hay y el apoyo que debe existir desde la administración local. El apoyo debe ser un apoyo logístico y un apoyo en el cual los Consejos de Planeación puedan permanecer, puedan trabajar de una manera coherente y bien, pero eso realmente no lo reconocen, no existe”*

En tercer lugar, el Acuerdo 13 impone ciertas limitaciones normativas que han resultado ser inconvenientes en el desarrollo del proceso de planeación participativa en las localidades. Las principales dificultades que mencionan los actores involucrados son la premura de los plazos, la falta de claridad respecto al alcance de la participación, y la simultaneidad con el proceso distrital. En este sentido, desde el primer ejercicio se levantaron críticas en contra de la definición de los plazos en la norma, que son muy estrechos en general, tanto para la convocatoria y elección del CPL, la preparación de los Consejeros, como para la convocatoria, desarrollo y definición de la propuesta ciudadana. Esta es una constante que ha sido identificada como problemática a lo largo de todos los ejercicios desde 2001 hasta el 2012 (Fundación Corona, 2003; Velásquez & González, 2006; Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, 2010), e incluso es reiterativo y coincide con la experiencia de los ejercicios realizados antes de la expedición del Acuerdo 13, entre 1995 y 2000.

Al respecto, algunos consejeros hacen referencia a la premura con la que tienen que procesar la información resultado de los encuentros para entregarla a tiempo, dentro de los plazos, o revisar la propuesta hecha por la alcaldía menor:

*“Los CPL trabajan en tiempo récord, porque eso es a la carrera, que me parece pésimo, el concepto que da de las priorizaciones que hizo la comunidad. [...] estuvimos como cuatro días dándole como hasta las tres de la mañana, reuniéndonos en la casa de uno, en la casa del otro...”*

*“Por ejemplo, cuando llega la revisión del [proyecto de] Plan de Desarrollo, antes de someterlo a aprobación ante la Junta Administradora Local, el CPL como tal, porque es un ente consultivo, debe conocer esa propuesta en borrador,*

*y también lo manifiesta el Acuerdo 13, que se deben hacer las observaciones, ¿cierto? Pero también cuando el documento llega, digamos ya en el último tiempo, 12 o 24 horas antes de una aprobación es muy difícil poderlo analizar... a nosotros nos ha pasado y esto no hay que ocultarlo porque ha sido así”*

Esto ocurre porque en un lapso de aproximadamente dos meses y medio -por lo general entre mediados de marzo y los primeros días de junio-, el CPL debe organizar y llevar a cabo encuentros locales iniciales para presentar los proyectos de PDD y PDL, encuentros zonales, y Encuentros Locales finales para priorizar los proyectos, luego debe sistematizar toda la información, y preparar una propuesta para enviarla al alcalde local. Esto sin contar los casos en los que el CPL decide hacer encuentros sectoriales o poblacionales adicionales. Así mismo, la administración local tiene aproximadamente 20 días para elaborar el proyecto definitivo y revisar la propuesta de los ciudadanos; y el CPL, luego de que el alcalde local le envía el proyecto definitivo, tiene 15 días para hacer observaciones, plazos que como hemos visto no siempre se respetan.

Por otro lado, la simultaneidad de los procesos de planeación local y distrital es otra dificultad que encierra la norma (Tabla 9). No solo se trata del Acuerdo 13 de 2000, sino del Acuerdo 12 de 1994, que funcionan como dos normas independientes, separando los procesos de planeación de la ciudad en dos, el distrital y el local, sin articular los procesos y sin ninguna lógica que busque algún grado de coordinación entre ellos. Se trata simplemente de dos procesos que van cada uno por su propio camino, pues no se consideró una armonización de estas normas cuando se discutió el Acuerdo 13 en el Concejo de la Ciudad, así que los procesos se mantuvieron separados.

La dificultad que se desprende de esta situación es que la administración Distrital consume sus recursos y atención en el proceso distrital y le dedica menos atención al local, lo que hace que las localidades se sientan abandonadas y sin respaldo en sus propios procesos. La simultaneidad también, como se ha mencionado antes, obliga a que se adelanten los encuentros locales sin que aún se haya aprobado un PDD definitivo, al cual, indica la norma, se debe ajustar el PDL. Por esa razón, aun cuando los Encuentros Ciudadanos locales se encuentren muy avanzados, las definiciones y discusiones pueden ser infructuosas si caen dentro de categorías de programas o líneas del proyecto de plan

distrital que en el momento de la aprobación quedan por fuera del plan definitivo. Al respecto uno de los Consejeros de Planeación Local afirma:

*“Un Alcalde Mayor llega con su plan de gobierno, cuando llega a aterrizar en la localidad el plan de gobierno de él, nosotros ya hemos hecho todos los encuentros ciudadanos y todo eso, entonces todas las expectativas que la gente tiene, para poder llegar al plan de desarrollo [local] pues le dicen no, porque las líneas del plan de desarrollo general [distrital] no lo permiten y por lo tanto los encuentros ciudadanos se pierden, por eso la gente se desilusiona tanto de esos espacios de participación”*

### **Tabla 9**

**Cuadro comparativo del Cronograma de formulación, elaboración, presentación y aprobación de los Planes de Desarrollo Local y Distrital según la normatividad**

Proceso de formulación, elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá (Acuerdo 12 de 1994)	Normatividad	Proceso de formulación, elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo Local (Acuerdo 13 de 2000)	Normatividad	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul
Instalación y conformación del Consejo Territorial de Planeación Distrital CTPD	Ley 152 de 1994; Artículo 6, Acuerdo 12 de 1994, Artículo 13; Decreto 49 de 2004; Acuerdo 261 de 2006; Decreto 032 de 2007.	Convocatoria e instalación del Consejo de Planeación Local.	Acuerdo 13 de 2000. Art. 6 y 7.							
Envío de la propuesta de PDD al CTPD	Ley 152 de 1994; Acuerdo 12 de 1994, Artículo 13.	Convocatoria Encuentros Ciudadanos	Acuerdo 13 de 2000, Art 13, 15 y 16. Decreto 518 de 1999, Art 1. Decreto 739 de 1998, Art. 8.							
Estudio de la propuesta y recomendaciones por parte del CTPD	Ley 152 de 1994; Artículo 6, Acuerdo 12 de 1994; Decreto 49 de 2004; Acuerdo 261 de 2006; Decreto 032 de 2007.	Inscripción e Instalación Encuentros Ciudadanos	Acuerdo 13 de 2000, Art 13, 15 y 16. Decreto 518 de 1999, Art 1. Decreto 739 de 1998, Art. 8.							
Ajuste de la propuesta PDD por el Alcalde Mayor	Ley 152 de 1994; Acuerdo 12 de 1994, Artículo 1.3	Presentación del Plan al CPL, Concepto y recomendaciones del CPL, y Elaboración del proyecto definitivo del PDL	Acuerdo 13 de 2000, art 15, 16, 19 y 20.							
Envío de la propuesta de PDD al Concejo de Bogotá.	No hay fecha establecida en la normatividad. Se sugiere los primeros días de mayo.	Presentación del proyecto de plan de desarrollo ante la Junta Administradora Local.	Acuerdo 13 de 2000, art 21 y 22.							
Adopción y sanción del PDD.	Ley 152 de 1994; Acuerdo 12 de 1994.	Aprobación del Plan de Desarrollo Local.	Decreto ley 1421 de 1993, art 69. Acuerdo 13 de 2000, art 22 y 23.							

Fuente: Elaboración propia

A lo anterior podríamos agregar un tercer inconveniente normativo: el plazo para el nombramiento del alcalde local por parte del Alcalde Mayor. El proceso de elección del alcalde local también se desarrolla de forma paralela al proceso de planeación. Durante el tiempo que transcurre entre la posesión del alcalde mayor y la posesión del alcalde local por lo general permanece un alcalde local encargado. La posesión del alcalde local definitivo se da aproximadamente en el mes de abril o mayo, luego de surtir el procedimiento establecido por ley que incluye un proceso meritocrático de preselección y el nombramiento de una terna por parte de la JAL, de la cual luego el alcalde mayor selecciona un candidato para ser el nuevo alcalde local. El inconveniente se presenta cuando los alcaldes locales asumen sus cargos, pues el proceso de encuentros está bastante avanzado. En esos casos, los alcaldes locales nuevos asumen el cargo y no conocen nada del proceso ciudadano que se ha dado hasta ahora, y la forma en la que lo van a asumir, apoyar y acompañar, así como las relaciones que va a establecer con el CPL y la ciudadanía varían en cada caso.

En cuarto lugar, se identifican dificultades asociadas al desempeño del ciudadano al participar en los encuentros. Muchas veces esto es determinado por la desinformación de los ciudadanos sobre el ejercicio, la falta de formación técnica para la formulación de proyectos, la ausencia de información diagnóstica suficiente para la toma de decisiones, y la dificultad de los ciudadanos para tener una visión colectiva de los problemas. En este sentido, los funcionarios y ciudadanos están de acuerdo en que es necesario que el ciudadano se cualifique para poder participar mejor.

Estas dificultades llevan a que muchos proyectos propuestos por los ciudadanos no sean incluidos dentro de la formulación final del PDL. En muchos casos la falta de asesoramiento técnico, o de formación ciudadana en formulación de proyectos, en la etapa de priorización y formulación, hace que los ciudadanos hagan propuestas que no son viables o que no son de la competencia de la alcaldía menor. De otro lado, se presentan circunstancias en las que la comunidad no puede contribuir o aportar al ejercicio porque no conoce la situación de la localidad, de su sector o población. En estos casos la ausencia de diagnósticos previos sobre la situación de la localidad impide que el ciudadano conozca su localidad y que utilice esa información para participar. Así mismo, en ocasiones se les dificulta a los ciudadanos construir una visión de conjunto, en la cual sus necesidades particulares se sopesen con las de la comunidad para priorizar los recursos a invertir.

Al respecto, uno de los gestores de participación del IDPAC en las localidades, llama la atención sobre la dificultad que tienen los ciudadanos de pensar más allá de sus intereses y necesidades personales, y tener una visión colectiva de la localidad, que les permita priorizar la inversión de los recursos según las necesidades más importantes:

*“No hay una formación consiente de la ciudadanía frente al ejercicio de la participación, le gente desconoce su localidad [...] la gente se mueve por intereses personales y no por un proyecto de vida que tenga un territorio o una localidad, no tienen un plan construido”*

Sin embargo, el participar en los ejercicios puede contribuir a superar esas divisiones y empezar a pensar en conjunto, como lo evidencia el hecho de que en algunas localidades se aprobaron priorizaciones por consenso en los encuentros zonales. Así lo manifestó una Edilesa al describir la metodología de los Encuentros *“fue en mesas de trabajo, unas mesas en donde se buscó consenso, y si no había consenso pues se hacía con democracia representativa, pues por voto, pero realmente casi todas las mesas se hicieron por consenso”*. Eso implica que en el marco del ejercicio los ciudadanos se pueden hacer consientes de los problemas de su sector y población, y en otros casos de la localidad; y son capaces de contribuir apoyando y priorizando iniciativas, que no necesariamente corresponden a sus intereses personales. Esto es posible gracias a su participación en el ejercicio.

Igualmente, otros actores reconocen la necesidad de la capacitación de los ciudadanos, es el caso de uno de los ediles entrevistados, quien considera que el proceso de planeación debería comenzar con la capacitación de los ciudadanos elegidos para el CPL. También manifiesta que la participación frecuente cualifica al ciudadano, en la medida en que empieza a empaparse y conocer la normatividad. Por lo general, este tipo de ciudadano cualificado es el ciudadano que tiene experiencia en participación porque pertenece a alguna organización o instancia de participación. Al referirse a este tipo de ciudadano, dice el Edil que

*“Ellos son organizados, y cuando son organizados entonces ellos por lo menos piden, y se dan el gusto de leer esto [la normatividad] y preguntar... son como más estudiosos y preguntan e indagan. En cambio, la participación general, lo que le digo, va la señora ama de casa, va el estudiante, viene gente de todo tipo que no entiende nada de eso y prioriza otras cosas y entonces por eso es que*

*vienen los recortes. Por eso es que yo hablo de una capacitación, aquí deberían capacitar primero a los consejeros que salen elegidos y los consejeros replicar eso en las comunidades”*

La aprobación de las propuestas ciudadanas en el PDL se ve afectada por la cualificación de los ciudadanos. Al observar el ejercicio de 2008, el IDPAC pudo establecer que dos de las principales razones por las cuales las propuestas ciudadanas se rechazaron fueron la inviabilidad del proyecto, y el hecho de que el objetivo del proyecto escapara de la competencia local (Instituto Distrital Participación y Acción Comunal, 2010). En los dos casos, la falta de información y formación de la ciudadanía es probablemente responsable, pues se requiere tener acceso a un conjunto de información jurídica, financiera, y técnica considerable para poder formular adecuadamente los proyectos, y comprender las competencias de los diferentes sectores y niveles de la organización administrativa de la ciudad. En estos casos, es también responsabilidad de la administración suministrar información relevante, y asesorar a los ciudadanos, para subsanar en parte la carencia de la información. Sin embargo, en muchos casos la ciudadanía no recibe bien los acercamientos de la administración, y considera los intentos de asesoramiento como una amenaza a la autonomía que le confiere el acuerdo 13 al CPL y a la comunidad en el proceso (Velásquez & González, 2006). Al respecto, una exfuncionaria de la localidad de Santa fe apuntaba lo siguiente:

*“Cuando se hace un proceso de participación deben existir unos mínimos elementos técnicos para que la cosa funcione, como se da desde la comunidad, y la comunidad no está lo suficientemente formada, o incluso si está formada, pero pues finalmente es su realidad y siente la necesidad de hablar de lo divino y lo humano, entonces no se centra el trabajo, no se le da un alcance [...] no conocer unos mínimos en términos de lineamientos desde la Secretaría de Planeación y desde la Secretaría de Gobierno que emiten unos lineamientos frente a lo que pueden hacer las alcaldías locales y lo que no pueden hacer [...] he ahí el punto de fractura de por qué la gente siente que las cosas que dijeron no quedan”*

Así, a pesar del reconocimiento que han adquirido los Encuentros Ciudadanos como espacios de participación ciudadana en las localidades, es evidente que aún hay muchos

elementos por mejorar para fortalecer la participación de los ciudadanos, y el proceso sea mejor preparado y desarrollado. En este sentido, la cualificación de la ciudadanía, y la presteza de la administración para suministrar información y apoyar logística y técnicamente el proceso, son elementos fundamentales y que están al alcance de los Actores. Otros inconvenientes más estructurales, como las condiciones normativas, o elementos culturales como los comportamientos de tipo clientelista, son más difíciles de modificar; sin embargo, la cualificación ciudadana y el compromiso de la administración distrital y local con el proceso, pueden contribuir a subsanar en parte estos problemas.

## **CAPITULO IV: LA INFLUENCIA CIUDADANA EN LA DECISIÓN PÚBLICA, Y LOS FACTORES CONTEXTUALES APOYO Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

### **4.1. La influencia ciudadana en la decisión pública**

Un elemento central de la participación ciudadana, como se ha definido en este trabajo, es la influencia en la decisión pública; es decir, si las preferencias de los ciudadanos se trasladan o no a las decisiones públicas. En este sentido, es relevante analizar el alcance de la participación de los ciudadanos en la planeación local en Bogotá. Para ello, en este aparte, se analizarán tres elementos: la inclusión de las propuestas ciudadanas en los proyectos definitivos de los PDL elaborados por los alcaldes menores, el diseño institucional de la norma, y por último, las dinámicas en las relaciones de los actores que constriñen o favorecen esta influencia. Con ello se pretende dar cuenta del nivel de influencia en la decisión que tienen los ciudadanos a nivel local en Bogotá, así como sus constreñimientos y oportunidades en el marco de las relaciones entre los actores y el marco institucional local.

#### **4.1.1. Inclusión de las propuestas ciudadanas**

El grado de inclusión de las propuestas de los ciudadanos en los proyectos de PDL es variable y la bibliografía disponible que documenta los ejercicios ha tendido a ser más optimista respecto al tema con el paso del tiempo. En el ejercicio de 2001, las experiencias recogidas en algunas localidades indicaron que los CPL no quedaron satisfechos con los proyectos consolidados por los alcaldes locales, y que no consideraron que recogían los resultados de los Encuentros Ciudadanos. Así mismo, fue evidente que en muchos casos las relaciones entre los alcaldes locales y los CPL no fueron las mejores, y que las decisiones finales se tomaron sin tener en cuenta las observaciones del CPL (Fundación Corona, 2003). En la experiencia de 2004 cifras de la Secretaría de Gobierno señalan que los alcaldes locales respetaron el 80% de las metas propuestas por los ciudadanos (Velásquez & González, 2006) mientras que según el IDPAC fue del 65% (Instituto Distrital de Participación Ciudadana, 2010). En la administración de Samuel Moreno, el

dato de inclusión en promedio es del 61%, con variaciones en las localidades (Instituto Distrital de Participación, 2010).

Para el año 2012, en el marco de esta investigación, se hizo el análisis de la inclusión de propuestas ciudadanas en el proyecto definitivo del PDL elaborado por los alcaldes locales de cinco localidades, y los resultados son muy inferiores comparados con el ejercicio anterior (Tabla 10 y 11).

**Tabla 10**

**Porcentaje de Inclusión Propuestas Ciudadanas en el proyecto de PDL 2012**

<b>Localidad</b>	<b>Propuestas Ciudadanas</b>	<b>Propuestas Incluidas</b>	<b>Porcentaje de Propuestas Incluidas</b>
Barrios Unidos	238	47	19,7
Chapinero	33	21	63,6
Santafe	1476	139	9,4
Tunjuelito	s.d	s.d.	s.d
Usaquen	960	66	6,9
Suba	309	74	23,9

Fuente: Elaboración Propia con información de los Encuentros Ciudadanos y los proyectos de PDL de las alcaldías locales suministrados por las alcaldías, las JAL, y los CPL de las localidades de muestra. El dato de priorización de los Encuentros Ciudadanos no fue facilitado por la localidad de Tunjuelito.

En comparación con el proceso de planeación participativa de 2008, en 2012 se observa una reducción importante de la inclusión de propuestas ciudadanas en los proyectos de PDL (Tabla 11). Una de las principales explicaciones a esta reducción es que en esta oportunidad la restricción presupuestal de las localidades, y las restricciones provenientes del sector distrital aumentaron ostensiblemente en comparación con el 2008. Por un lado, mediante la directiva 005 de julio de 2012 el Alcalde Mayor decidió que el 40% del presupuesto de la localidad se debería invertir durante esa administración en movilidad, lo que dejó a las localidades con el 60% del presupuesto que tradicionalmente tenían; por otro lado, esa misma norma, redujo las líneas de inversión considerablemente, impidiendo que las localidades invirtieran en sectores como el empresarial, industrial, o nutricional, entre otros, dejando por fuera muchas de las iniciativas que propusieron los ciudadanos en los Encuentros (Directiva 005, 2012).

**Tabla 11**

**Porcentaje de Inclusión Propuestas Ciudadanas en el proyecto de PDL 2012: comparativo  
2008 - 2012**

Localidad	Porcentaje de Propuestas Incluidas	
	2008	2009
Barrios Unidos	100	19,7
Chapinero	100	63,6
Santafe	59,1	9,4
Tunjuelito	74,7	s.d
Usaquen	59	6,9
Suba	64,3	23,9

Fuente: Para los datos de 2008 IDPAC, 2010; para los datos de 2012 elaboración propia con información de los Encuentros Ciudadanos y los proyectos de PDL de las alcaldías locales suministrados por las alcaldías, las JAL, y los CPL de las localidades de muestra. El dato de priorización de los Encuentros Ciudadanos no fue entregado por la localidad de Tunjuelito.

En 2012 se pudieron identificar, en diferentes localidades, expresiones de insatisfacción de los ciudadanos respecto al documento consolidado por el alcalde local como proyecto de PDL. Muchos de ellos consideraron que el alcalde no había incluido las propuestas que habían sido trabajadas por los comisionados de los encuentros ciudadanos en diferentes temas. En la localidad de Barrios Unidos, por ejemplo, en una comunicación del 9 de julio de 2012 del Presidente del CPL al alcalde local, se emitió el concepto sobre el proyecto de PDL y, aunque el concepto fue favorable, se dice que el “ *Plan de Desarrollo Local se ajusta a los lineamientos distritales, y nosotros solicitamos que únicamente no este ajustado a los lineamientos distritales sino de conformidad con las matrices de los encuentros ciudadanos conforme lo establece el Acuerdo 13 de 2000*” (Consejo de Planeación Local Barrios Unidos, 9 de julio de 2012), y se hicieron numerosas observaciones y solicitudes de modificación. Así mismo, en una comunicación del 5 de julio de 2012 de la mesa de mujer y género al Presidente del CPL, el Comité Operativo Local de Mujer y Género manifestó que “*todo el Plan esta transversalizado y que no se tuvo en cuenta para nada el proceso que hicimos las mujeres en los Encuentros Ciudadanos*” (Comité Operativo Local de Mujer y Género, 5 de julio de 2012)<sup>57</sup>. De este

<sup>57</sup> La mesa de Primera Infancia también envió una comunicación al alcalde con concepto favorable y solicitando se tuvieran en cuenta varias observaciones que no fueron incluidas para cumplir con las expectativas de los Encuentros Ciudadanos; en la comunicación, las madres comunitarias solicitan que “lo que se priorizó en los Encuentros Ciudadanos quede plasmado en el Plan de Desarrollo Local” (Mesa Primera Infancia, s.f.). E igualmente la mesa de Salud Humana se dirigió al CPL manifestando que la propuesta que habían construido los comisionados, consistía en cuatro componentes, y que “solo quedo

mismo modo, hubo diferentes comunicaciones al alcalde o al CPL de sectores como el deportivo, ASOJUNTAS, Organizaciones Sociales, y ambiental, en las cuales se hicieron observaciones al proyecto y se solicitó que se incluyeran porpuestas de los encuentros ciudadanos que no quedaron plasmadas en el documento (ASOJUNTAS, 4 de julio de 2012; JAC 12 de Octubre, s.f.; Organizaciones Ambientales, s.f.). A todas estas observaciones la administración local respondió en comunicación del 23 de julio con aclaraciones, afirmando que las metas podrían ser incluidas bajo diferentes programas, o que lo solicitado no estaba contemplado dentro de las líneas de inversión local aprobadas por la Secretaría de Planeación Distrital, sin embargo se acogieron algunas sugerencias menores en la redacción del texto (Alcalde Local Barrios Unidos, 23 de julio de 2012).

Sin embargo, no en todos los casos los ciudadanos resultaron inconformes con la propuesta oficial. En la localidad de Chapinero, el CPL manifestó satisfacción con el documento consolidado por el alcalde local. En la comunicación en la cual rinde concepto sobre el proyecto de PDL, fechada el 5 de julio de 2012, el CPL manifiesta que *“Vemos con satisfacción que el total de las metas propuestas en los encuentros ciudadanos están incluidas en el Plan [...] Del total de las (33) propuestas hechas por las comunidades; 12 son de competencia Distrital y por tanto se tendrán en cuenta para hacer la gestión ante el Distrito; 21 son de competencia local y por tanto están incluidas en los ejes así: 12 corresponden al eje 1, 4 hacen parte del eje2 y cuatro en el eje 3”* (Consejo de Planeación Local Chapinero, 5 de julio de 2012). Esto fue resultado del trabajo de los Comisionados delegados en los Encuentros Ciudadanos, que generaron un documento de propuestas priorizadas a la administración local, lo que facilitó el trabajo de consolidación del documento. Sin embargo, a pesar de que algunos de los elementos que propusieron los comisionados, fueron tenidos en cuenta, por lo general las propuestas de solución concreta no, pues la administración definió programas o proyectos generales en los que cabrían diferentes propuestas.

En este sentido, vale la pena mencionar que las propuestas ciudadanas recogidas durante los Encuentros son enunciados generales con propuestas muy puntuales que con dificultad incluyen una visión de conjunto del territorio o de la localidad. Al revisar los consolidados de las propuestas de los ciudadanos en los Encuentros, en las actas de los

---

estipulado en el Plan de Desarrollo Local el componente de creación y/o continuidad de proyectos de promoción y prevención con evaluación y seguimiento para todos los ciclos vitales y grupos poblacionales” (Mesa Salud Humana, s.f.). En esta comunicación los ciudadanos hicieron propuestas para incluir los componentes que quedaron por fuera del proyecto considerando que “el plan debió haberlos incluido”.

encuentros y en las matrices de priorización, se observa que los ciudadanos tienen dificultades para plantear los problemas a la administración, ya que tienden a ser excesivamente generales o por lo contrario muy específicos. En muchos casos, se tiende a enunciar el tema, como por ejemplo salud, educación, empleo, etc., sin explicar el problema exacto, mientras en otros se enuncia el problema de forma tan específica como con el nombre y dirección de la organización o institución que lo tiene – una junta de acción comunal de un barrio, un jardín infantil, un colegio o una población puntual –.

Algo similar ocurre con las propuestas de solución: tienden a ser muy específicas buscando el beneficio propio. Es por esa razón que muchos entrevistados se refieren a los resultados de los Encuentros Ciudadanos como “listas de mercado”, pues cada asistente se concentra en solicitar la resolución de los problemas a su barrio, su organización o su grupo poblacional. Esto se refuerza en la medida en que las discusiones en los Encuentros generalmente se realizan en mesas temáticas, lo que no favorece que los ciudadanos tengan una visión de los problemas generales de la localidad, sino una visión fragmentada de los problemas que les afectan o interesan personalmente.

Es también por esta razón que la administración difícilmente puede responder al pie de la letra a una propuesta ciudadana pues por lo general es muy específica, y la alcaldía local, dados los recursos limitados, debe recoger de forma general las diferentes poblaciones, sectores, y problemáticas. Esto es relevante pues una de las quejas de los ciudadanos frente a la inclusión de sus propuestas es que la administración responde a la ciudadanía con soluciones que no corresponden a las que ellos proponen. En esa medida, si bien la ciudadanía a veces reconoce que la administración algunas veces recoge las problemáticas principales que se han planteado en los Encuentros Ciudadanos, la crítica que hacen es que no ven reflejadas sus propuestas de solución en los proyectos, y consideran que los proyectos que se ejecutan son inapropiados e insuficientes para resolver los problemas, y que no corresponden a lo que ellos han pedido. Al respecto una consejera de planeación comentó:

*“Mi experiencia en Chapinero es que al final se hace lo que el alcalde [local] quiere, por decir algo, hay un tema del Encuentro Ciudadano donde la comunidad identifica un problema que es fundamental y muestra una solución, que pasó también en los encuentros ciudadanos, pero al alcalde le parece que esto es mejor hacerlo de esta forma y se hace como el alcalde quiere [...] Yo desde el Consejo de Planeación Local veo muchísima gente inconforme, creo que la gran mayoría*

*[...] creo que no sienten que el alcalde haya trabajado de la mano con las personas de los encuentros ciudadanos”*

Así, en los proyectos de PDL finales, por lo general las propuestas ciudadanas no son incluidas literalmente, sino que se conserva el objetivo territorial o poblacional, pero se cambian las metas del proyecto o las soluciones. Igualmente, los proyectos de los programas, al no estar especificados en el PDL por el Acuerdo 13, no se incluyen, por lo que pueden ser modificados en el futuro y no aparecen explícitos en el documento, aunque se insta a las alcaldías a hacer un anexo de proyectos en el cual se especifique esta información.

Con contadas excepciones, la inclusión o no de las propuestas ciudadanas en el proyecto de PDL a cargo del alcalde menor se caracteriza por la ausencia de concertación o conciliación entre el alcalde local y los CPL. Por lo general las decisiones finales respecto al proyecto de PDL son tomadas por actores institucionales, generalmente por las oficinas de planeación local, los alcaldes locales, y las instancias de asistencia técnica del nivel central, como la Secretaría de Planeación Distrital. Así mismo, es frecuente que los alcaldes locales no tengan en cuenta las recomendaciones hechas por los CPL sobre el proyecto final, y que presenten el documento sin modificaciones a las JAL. Las impresiones de algunos consejeros de planeación local sobre la inclusión de las propuestas ciudadanas en los proyectos por parte de la administración local evidencian esta situación:

*“...fuimos a una reunión, a una audiencia que hicimos con la alcaldesa, para generar unos compromisos de respeto a las priorizaciones porque eso nunca se ha dado y en esta oportunidad tampoco se dio porque ni al Distrito ni a los alcaldes locales les importó lo que propuso la comunidad, y nos desgastamos los consejeros de planeación en cuarenta Encuentros”*

Mucho menor ha sido la influencia de los ciudadanos en la definición de los proyectos de los Programas aprobados en el Plan de Desarrollo. Se trata de la etapa de aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, y la ejecución del mismo. Es en ese momento donde se aprueban los proyectos que se van a ejecutar como parte de los programas del

PDL y los presupuestos asignados a cada proyecto. En esta etapa por lo general no participa la comunidad. El proyecto de POAI lo presenta el alcalde local a la JAL, y como en el caso del PDL puede ser aprobado por Decreto Local del alcalde menor.

Como se mencionó antes, parte de la frustración que los ciudadanos manifiestan con el proceso de participación se relaciona no solo con el hecho de que sus prioridades no son tenidas en cuenta por la administración en el PDL, sino con que además los proyectos que la alcaldía local plantea y ejecuta como solución a los problemas que la ciudadanía manifiesta en los encuentros ciudadanos no se acercan a lo que la ciudadanía quería. Como lo manifiestan algunos consejeros:

*“El banco de proyectos debe estar en poder del CPL, también lo dice la norma, el banco de proyectos de la localidad, cuáles son los proyectos que deben salir, muestre a ver los estudiamos, ¿quién los va a ejecutar? yo no sé, pero necesitamos es que las líneas del proyecto sean las que necesita la comunidad, o si no para qué somos los sectores”*

*“De alguna manera lo que uno ve es que [...] ejecutan unos proyectos casi que a la sombra de la comunidad”*

En este sentido, el Acuerdo 13 en el Artículo 29 establece que “Todas las localidades deberán tener un Banco de Programas y Proyectos, el cual es un instrumento para la Planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto de la localidad, el cual será organizado y permanecerá bajo el cuidado del Consejo de Planeación Local” (Acuerdo 13, 2000, art. 29). Sin embargo, en la práctica, este Banco de Programas y Proyectos Local BPP-L lo maneja la Oficina de Planeación Local; según lo establecido por la Secretaría de Planeación Distrital en el Documento “Manual de procedimientos para la operación y administración del Banco de Programas y Proyectos Local BPP-L”. En este documento se establece que “La organización y administración del BPP-L corresponde a la OPL”, y cita el concepto de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1-2004-47267/50921 y 3-2004-17016) del 24 de septiembre de 2004: “El Banco de programas y proyectos es y debe ser manejado por la Oficina de Planeación Local (OPL), si no lo hiciera no podría cumplir con sus funciones”. Según la Secretaria de Planeación, a la OPL le corresponde la organización, operación y

administración del BPP-L, mientras que interpreta del Acuerdo 13 que el CPL es la instancia que realiza el control y seguimiento sobre el mismo (Secretaría de Planeación Distrital, 2010).

Así mismo, la posibilidad de la alcaldía local y la JAL de dar contenido los proyectos del PDL es muy amplia, pues las metas que se establecen en el PDL son generales. Aunque la administración manifiesta, y los ciudadanos reconocen, que en algunas ocasiones se les invita a participar en las etapas de formulación de los proyectos que se van a ejecutar, en la mayoría de los casos esto no ocurre, y depende de la voluntad del alcalde local y de la capacidad de concertación y la fluidez de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades locales abrir el espacio.

De este modo, se observa que la inclusión de las propuestas ciudadanas en los proyectos del PDL corresponden a un porcentaje reducido, mas aun en el caso de los proyectos que desarrollan el PDL; sin embargo, este escaso margen de influencia ciudadana resulta importante si se tiene en cuenta que las sugerencias que hace el CPL en representación de la ciudadanía a las alcaldías locales no tienen carácter vinculante. Igualmente, el hecho de que se observe una reducción considerable de la inclusión de propuestas ciudadanas en el ejercicio de 2012, muestra cómo el proceso de planeación participativa local en Bogotá es muy vulnerable a los cambios de administración, y que las decisiones de la administración distrital afectan notablemente el proceso en las localidades.

#### **4.1.2. Niveles de influencia en la decisión en la planeación participativa local en Bogotá**

A pesar de la singularidad de los ejercicios participativos en diferentes partes del mundo, que pertenecen a contextos culturales, económicos y políticos disimiles, es posible estudiarlos a la luz de algunos elementos teóricos para dar cuenta de su alcance. En este sentido, los niveles de Participación, o de influencia en la decisión pública, que son el elemento central de los Modelos de Participación, se utilizan para clasificar los mecanismos de participación que usualmente varían entre mecanismos informativos, consultivos, y decisorios; y para identificar el nivel de influencia de los ciudadanos en la decisión pública. Así, con el fin de dar cuenta del nivel de influencia en la decisión en la planeación participativa local en Bogotá, analizaremos el involucramiento ciudadano desde la perspectiva de Rowe y Fewer (2005), examinando los flujos de información entre

el gobierno y el público; así como, las formas de decisión, y las formas de poder y autoridad que plantea Fung (2006).

En este sentido, Rowe y Fewer (2005) plantean que es necesario establecer conceptos que den cuenta de las diferencias entre los varios tipos de situaciones de involucramiento ciudadano. Para ello, los autores proponen usar tres diferentes descriptores basándose en los flujos de información entre el público y el gobierno: comunicación pública, consulta pública, y participación pública (Rowe & Fewer, 2005, pp. 254).

La comunicación pública se caracteriza porque la información fluye del gobierno al público, y no existe un mecanismo establecido para recibir el input de la ciudadanía, porque de hecho no está contemplado en el ejercicio; la consulta pública se refiere a la información que fluye del público al gobierno, sin que exista un diálogo entre unos y otros ; y en la participación pública, hay un flujo de doble vía, en el cual se da un intercambio de información entre el gobierno y los ciudadanos, y se propicia un dialogo en el que se pueden transformar las opiniones de los miembros de las dos partes (Rowe & Fewer, 2005).

En el caso de la planeación participativa local en Bogotá, la participación de los ciudadanos, si bien esta prevista en las diferentes fases del ciclo de planeación, cobra protagonismo especialmente en las etapas de diseño y adopción del PDL (Figura 1). Los Encuentros Ciudadanos se desarrollan en la etapa de diseño, y el CPL participa activamente en la organización de dichos encuentros, y da sus recomendaciones durante la etapa de adopción del PDL. Es en esas dos fases que es posible para los ciudadanos, de forma directa en los Encuentros Ciudadanos, o a través del CPL, involucrarse para tratar de influir en la decisión pública que se materializará en el PDL.

En este sentido, al observar la realización de los Encuentros Ciudadanos<sup>58</sup>, se pueden identificar claramente tres momentos caracterizados por flujos de información diferentes: el primer Encuentro Local, los Encuentros Zonales, y el(los) segundo(s) Encuentro(s) Local(es). El primer encuentro Local es general, y en él la administración local introduce el ejercicio y hace la presentación de un primer borrador o propuesta del PDL y del Proyecto del PDD, que es el marco sobre el que trabajarán los ciudadanos. En este

---

<sup>58</sup> Definidos por el Acuerdo 13 como “la oportunidad para que la comunidad, en dialogo con las autoridades [Alcalde local y JAL] y la instancia de planeación local [el CPL], defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local” (Acuerdo 13, 2000, art. 12).

momento la información fluye de las autoridades locales a la ciudadanía, por lo tanto, se trata de un momento de *comunicación pública*.

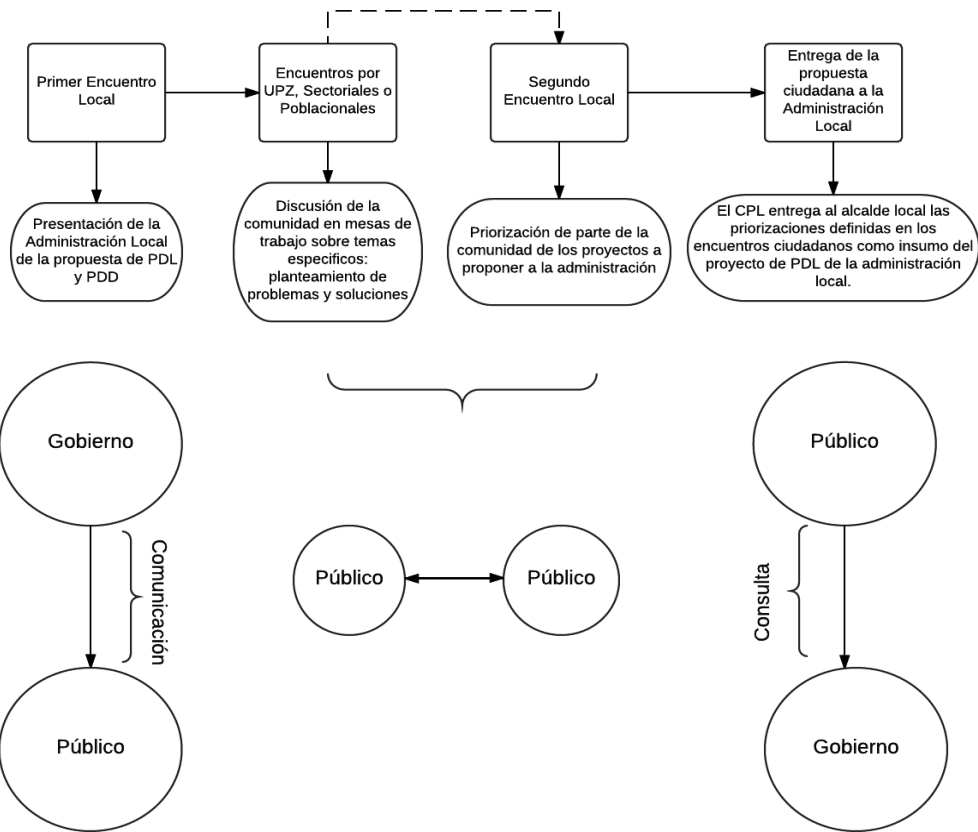
Los Encuentros Zonales varían en número, y pueden desarrollarse por UPZ, por poblaciones (mujeres, adulto mayor, etc), o por sectores (salud, educación, etc.); y finalmente, se dan ,uno, o unos segundos Encuentros Locales, en los que se priorizan las propuestas de los ciudadanos. En estos dos momentos, los Encuentros Zonales y los segundos Encuentros Locales, la comunicación se da principalmente entre la ciudadanía misma. En ellos, los ciudadanos se reúnen autónomamente y discuten sobre temáticas específicas, identifican problemas, plantean soluciones, y finalmente priorizan propuestas de proyectos; el proceso es liderado por la comunidad misma. En estos Encuentros, en los Encuentros Zonales y en los segundos Encuentros Locales, la participación de las autoridades locales (ediles y alcaldes locales) es mínima, y solo con el fin de acompañar el proceso; de apoyarlo o asesorarlo si es necesario.

Finalmente, el CPL, en representación de la comunidad, entrega al alcalde local un documento con los resultados consolidados de los Encuentros Ciudadanos, que son un insumo para que él formule el proyecto de PDL que va a ser presentado a la JAL para su aprobación. En este caso, el flujo de información va de la ciudadanía al gobierno, y corresponde a lo Rowe y Fewer (2005) denominan *consulta pública*.

Así, los flujos de información entre el público y el gobierno, en el marco de la realización de los Encuentros Ciudadanos para la formulación del PDL en Bogotá, se dan en dos momentos principalmente: el primero, cuando la administración local le informa a la ciudadanía sobre el proyecto de PDL, y el segundo, cuando la ciudadanía, a través del CPL, le comunica a la administración local sus propuestas para el PDL. Se trata de procesos de comunicación pública y consulta pública respectivamente (Figura 3). En ninguno de los casos se da lo que Rowe y Fewer (2005) denominan participación pública, pues no hay un flujo de información de doble vía, en el cual se de un intercambio de información entre el gobierno y los ciudadanos, ni se propicia un dialogo en el cual se puedan transformar las opiniones de los miembros de las dos partes.

### **Figura 3**

#### **Involucramiento Ciudadano en el proceso de Planeación Participativa Local en Bogotá**



Fuente: Elaboración Propia

En este orden de ideas, los espacios e instancias creados para la participación ciudadana, en el marco de la planeación participativa en Bogotá, como son los CPL y los Encuentros Ciudadanos, favorecen que la información fluya entre los actores en una sola dirección, y no han fomentado un escenario de doble vía, en el cual la administración se siente a dialogar con la comunidad con el objetivo de favorecer la inclusión de sus demandas en la agenda pública y construir consensos. A pesar de que se trata de un mismo proceso, en la práctica los actores mantienen relaciones en las cuales no interactúan dialógicamente. Los ciudadanos discuten y deciden de forma independiente, y el alcalde local decide sobre su propuesta también de forma independiente, aunque tiene el insumo documental de los Encuentros Ciudadanos; así mismo, las JAL debaten y deciden si aprueban o no el proyecto.

De este modo, no se pueden clasificar ninguno de los mecanismos e instancias de participación ciudadana mencionados anteriormente, el CPL o los Encuentros Ciudadanos, como mecanismos o espacios de participación pública en el sentido que plantean Rowe y Fewer (2005), es decir, como un intercambio de información entre el

público y el gobierno que permita transformar las opiniones de los actores. No hay un diálogo o una concertación; no hay un momento de decisión que incluya a los ciudadanos, pues la definición de la propuesta final de PDL está en manos del alcalde local. Por esta razón, los resultados en términos de la influencia de la ciudadanía en las decisiones públicas, en este caso en PDL, indican que se trata de un involucramiento de la ciudadanía en el que prima la comunicación y la consulta, mas no una toma de decisiones colectiva, que involucre al gobierno y la ciudadanía en el mismo espacio y tiempo.

Por otro lado, el nivel de influencia ciudadana en la decisión pública esta limitado por el diseño institucional. En este sentido, las formas de toma de decisión, y las formas de poder y autoridad definidas institucionalmente son determinantes (Fung, 2006). En cuanto a lo primero, las formas de toma de decisión, son centrales en el sentido de si el diseño institucional permite o no trasladar las preferencias de los participantes a una decisión colectiva. Fung (2006) identifica seis tipos de formas de toma de decisión, que corresponden a comunicación o decisión; los primeros tres corresponden a mecanismos que no están diseñados para trasladar las preferencias de los ciudadanos a una decisión colectiva: escuchar como un espectador, expresar preferencias, y desarrollar preferencias -en este último se permite a los participantes explorar, desarrollar e incluso transformar sus preferencias, y por lo general los participantes discuten entre ellos-. Por otro lado, existen mecanismos cuyo diseño sí permite tomar decisiones colectivas, se trata de mecanismos en los cuales es posible agregar preferencias, deliberar y negociar, y desplegar técnica y experiencia –en este último caso no se trata de un mecanismo que favorezca el input ciudadano-.

Asi mismo, el grado de poder y autoridad definido institucionalmente es también central. Se refiere a cómo lo que los participantes dicen se vincula con lo que las autoridades hacen. Fung (2006) identifica cinco categorías de poder y autoridad: en algunos casos no hay influencia en la toma de decisiones y se busca solo algún interés personal; en otros se ejerce una influencia indirecta a través de la opinión pública o la movilización, la influencia comunicativa; en otros casos se consulta al público y se incentiva la participación para recibir input ciudadano pero el poder de decisión permanece en el gobierno, en este caso se habla de consulta y recomendación. Las otras dos categorías son cogobierno y autoridad directa, en ellas sí existe la posibilidad de que los ciudadanos influyeran o directamente decidan lo que se va a hacer. En el cogobierno los ciudadanos

conjuntamente con el gobierno elaboran planes o políticas, y la autoridad directa le confiere a los ciudadanos control sobre la decisión.

Al analizar en el Acuerdo 13 a la luz de estos planteamientos, se puede concluir que el diseño institucional no favorece trasladar las preferencias de los participantes a una decisión colectiva, ni que lo que los participantes dicen se vincule a lo que las autoridades hacen. Respecto a las formas de toma de decisión, el Acuerdo 13 no establece mecanismos que permitan que la ciudadanía dialogue con la administración a través de un proceso de agregación de preferencias, o de deliberación y negociación, que permita tomar una decisión colectiva en la cual participen el gobierno y los ciudadanos. La agregación, deliberación, y negociación se da, pero entre los ciudadanos mismos, sin embargo, cuando el gobierno se involucra, la relación se limita principalmente a que los ciudadanos escuchan como espectadores o expresan preferencias. Que es lo que ocurre cuando la administración le presenta a la ciudadanía el proyecto del PDL, o cuando el CPL le entrega al alcalde local la propuesta ciudadana para el PDL resultado de los Encuentros Ciudadanos.

Igualmente, la forma de poder y autoridad que se da en los Encuentros Ciudadanos, y el papel del CPL en el proceso de planeación, corresponde a lo que Fung (2008) denomina consulta y recomendación. Se trata de una forma de poder y autoridad en la cual se consulta al público, y se incentiva su participación para recibir el input ciudadano, pero el poder de decisión permanece en el gobierno. En este sentido, la toma de decisión está limitada al gobierno, y no existe en el diseño de la norma ninguna medida que garantice que el input ciudadano sea incluido en la decisión pública.

En este sentido, el Acuerdo 13 de 2000 establece, por un lado, que “*Las decisiones concertadas y aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de planeación local*” (Acuerdo 13, 2000) -es decir, que ni el Alcalde Local, ni la JAL pueden modificar lo que se decida en los Encuentros Ciudadanos-; y por otro lado, en Artículo 23 que “*Si la Junta Administradora Local respectiva no aprueba el Plan de Desarrollo en el término señalado, el Alcalde Local lo expedirá mediante decreto*”. Así mismo, el Estatuto Orgánico de Bogotá (Ley 1421, 1993), una norma que por ser Ley orgánica de la República es jerárquicamente superior a un Acuerdo Distrital, en el Artículo 69, define que las Juntas Administradoras Locales tienen la atribución de “*Adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del*

*Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad*”, es decir que aprueban el PDL.

Lo anterior se presta para diferentes interpretaciones, y genera ambigüedad sobre el alcance de la participación ciudadana, y las competencias de los actores involucrados en el proceso de planeación participativa local. En este sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró exequible el Acuerdo 13 de 2000, estableció que esta norma se refiere a la formulación y no a la aprobación de los planes locales, por lo que no viola las competencias de las JAL consideradas en la Constitución y la ley. Así, se zanja la discusión confiriendo al articulado del Acuerdo mencionado carácter consultivo, lectura que han mantenido las administraciones distritales y locales hasta ahora (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 30 de marzo de 2000).

De este modo, en la práctica, la decisión final sobre el PDL descansa principalmente en los alcaldes locales, pues incluso si las JAL no aprueban el proyecto, el alcalde local lo expide por Decreto. En algunos casos, muy pocos, se abren espacios para el diálogo entre la ciudadanía y el gobierno local luego de la entrega del documento de resultados de Encuentros Ciudadanos al alcalde menor, o durante la realización de los mismos. Estos son espacios informales, que pueden obedecer a una búsqueda de la comunidad o del alcalde local, o incentivadas por lineamientos de la Alcaldía Mayor, y cuya realización depende de la voluntad de los actores, pues no están establecidos en la norma. En esos casos, es posible que la comunidad tenga la oportunidad de influenciar la decisión del alcalde local mediante el diálogo con la administración, aunque la decisión sigue estando en manos del alcalde menor.

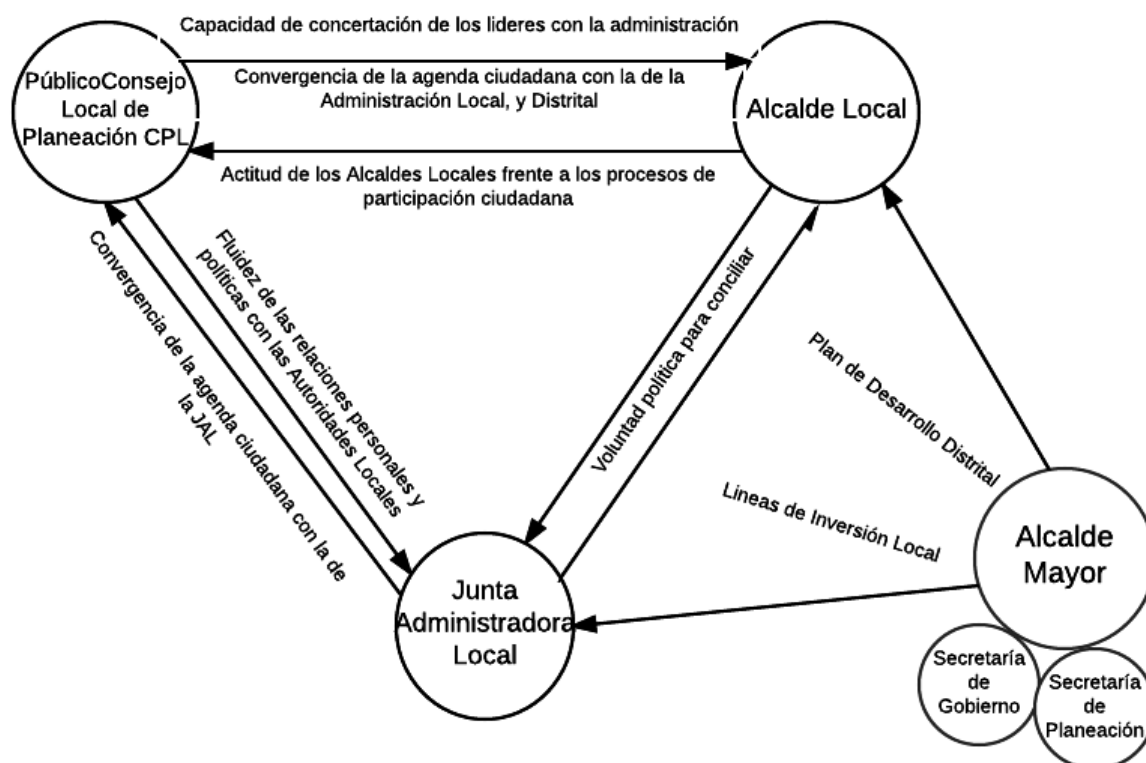
Así, es evidente que los espacios e instancias de participación ciudadana en la planeación local en Bogotá no favorecen trasladar las preferencias de los participantes a una decisión colectiva, ni que lo que los participantes dicen se vincule a lo que las autoridades hacen. Así mismo, se caracterizan por ser espacios de comunicación y consulta, con ninguna capacidad de decisión; en los cuales prima la comunicación unidireccional entre los ciudadanos y el gobierno, y que no promueven escenarios de diálogo entre estos actores, ni espacios en los cuales sea posible que en ese intercambio se modifiquen posturas y se llegue a acuerdos. De este modo, la influencia de los ciudadanos en la decisión pública se ve afectada por diseño institucional del ejercicio, y que se logre o no depende de factores que se escapan del marco institucional formal existente.

### 4.1.3. Las dinámicas de los actores, y las oportunidades y limitaciones de la participación

Dado que el marco institucional de la Planeación Participativa Local, que define las competencias de las instancias y espacios de participación, no permite una incidencia mayor del ciudadano sobre las decisiones del gobierno local en el PDL, otro tipo de variables entran en juego para favorecer esta incidencia. En este sentido, la adopción de las propuestas ciudadanas depende en gran medida de la actitud de los Alcaldes Locales frente a los procesos de participación ciudadana, la capacidad de concertación de los líderes con la administración, la fluidez de las relaciones personales y políticas con las Autoridades Locales, y la convergencia de la agenda ciudadana con la de la Administración Local y Distrital y con la JAL (Figura 4) (Instituto Distrital de Participación Ciudadana, 2010).

**Figura 4**

#### Modelo de Planeación Participativa Local: La dinámica de los actores



Fuente: Elaboración propia

La capacidad de concertación de los líderes con la administración, y la fluidez de las relaciones personales y políticas de los ciudadanos con las Autoridades Locales es fundamental: establecer lazos de respeto y confianza entre los ciudadanos y la administración es clave para alcanzar acuerdos y obtener mejor respuesta de la administración. Esto queda en evidencia en dos experiencias ciudadanas en las cuales existe un saldo positivo en materia participación: la primera en la construcción del PDL de Usaqué en 2012, en la cual, a pesar de que la inclusión de las propuestas ciudadanas fue reducida, el trabajo que hizo el CPL con la administración fue mancomunado, y los Consejeros manifestaron un alto grado de satisfacción con el proceso, pues las propuestas que aceptó la administración fueron concertadas con el CPL. La segunda experiencia es la del Comité Cívico Ambiental de Suba, que obtuvo una inversión considerable, de parte de la administración, para la intervención de un humedal en esa localidad que estaba ocasionando diferentes problemas a la comunidad.

Frente a esto manifestaba un Consejero Local lo siguiente:

*“Lo que si hemos asumido es la corresponsabilidad, nosotros andamos hombro a hombro con la institucionalidad haciendo el ejercicio, entonces nos lo hemos echado al bolsillo, nos los hemos ganado, y con eso hemos podido lograr la incidencia”.*

Así mismo, un líder social añadía:

*“Cuando empezamos nosotros a trabajar el tema del Comité Cívico hace tres años, nosotros encontramos que uno de los errores que cometió la población anterior en su lucha, era hacerse enemigos de las instituciones [...] las personas que vienen en representación de las instituciones a las comunidades, son personas que están prestando una función pública, entonces uno no puede echarse de enemigo a ese personaje porque entonces a las instituciones les dan ganas de no volver a ir, donde son maltratados, donde la comunidad los ve como enemigos. Nosotros lo que hicimos fue hacernos amigos de las instituciones, tratar de convencerlos de que teníamos un problema realmente grave, y los convencimos a través de que vieran la realidad de la situación”.*

Así mismo, la actitud del alcalde local es fundamental, pues su disposición para atender, dialogar y concertar con los ciudadanos es condición necesaria para que producto del diálogo se ejerza algún tipo de incidencia ciudadana en la decisión final sobre el PDL. Durante la experiencia de 2008, por ejemplo, en las localidades de Barrios Unidos, Chapinero y Sumapaz, la alcaldía local se vinculó al proceso de formulación de la propuesta ciudadana y los alcaldes locales mostraron una amplia favorabilidad al proceso participativo (Instituto Distrital de Participación, 2010). Como resultado, la propuesta final del alcalde local tuvo un alto grado de acuerdo con la comunidad, e incluyó más del 95% de las propuestas ciudadanas. A propósito de este tema, respecto al ejercicio de 2012, un consejero de planeación local afirmaba: *“Este alcalde por lo menos medio ha dado la cara [...] a comparación de otros que de pronto simplemente cerraron la puerta, planearon de puertas para adentro, solo administración y nada de participación”*. Esto indica que en algunas oportunidades los alcaldes locales asumen una actitud distante, no conciliadora, ni abierta al diálogo con los ciudadanos para construir acuerdos frente a la construcción del PDL.

Finalmente, la injerencia de los ciudadanos en las decisiones respecto al PDL están constreñidas por la convergencia de la agenda ciudadana con la de la Administración Local y Distrital, y con la JAL. Los alcaldes locales no son actores completamente autónomos, sino que están sujetos a restricciones que vienen del nivel distrital. En este sentido, los alcaldes locales se ven limitados por lineamientos que les impone la Alcaldía Mayor, y eso también afecta la definición del proyecto de PDL. Aunque en Bogotá se ha intentado fortalecer el proceso de descentralización <sup>59</sup>, se observa más una desconcentración, dado que la autonomía de las localidades es bastante restringida. Lo

---

<sup>59</sup> Las localidades corresponden a una división territorial del Distrito Capital que permite la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado (Art 285 Constitución Política de 1991). Según el Estatuto Orgánico de Bogotá, Ley 1421 de 1993, están sometidas a la autoridad del Alcalde Mayor, la JAL, y el Alcalde Local, y a las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio (Art 61, Ley 1421 de 1993). El alcalde local, es una autoridad local nombrada por el Alcalde Mayor, y es un funcionario de libre nombramiento y remoción de la alcaldía mayor, aunque su nombramiento obedece a un procedimiento meritocrático, y consultivo con las JAL. Las funciones que cumplen los alcaldes locales y las JAL como autoridades locales están establecidas en diferentes normas, una de las más importantes el Estatuto Orgánico de la ciudad; e incluyen en el caso del alcalde funciones relacionadas con el mantenimiento del orden público, el cumplimiento de la ley, y el uso del espacio público y del suelo, y las demás que le delegue el Alcalde Mayor y el Concejo de la Ciudad (Art 86, Ley 1421 de 1993).

que se ha dado es un conjunto de delegaciones de funciones del nivel distrital al local con escasa capacidad de decisión, como es el caso de la inversión de los recursos.

En este sentido, se han delegado algunas funciones en las autoridades locales: a los alcaldes locales la facultad para contratar y ordenar los gastos y pagos a cargo de los Fondos de Desarrollo Local (Decreto Distrital 101, 2010); y a las JAL, la aprobación del PDL y los presupuestos anuales de la localidad (Ley 1421, 1993). Sin embargo, estas competencias están limitadas por decisiones del nivel distrital. En el caso de las JAL, la competencia de la aprobación del PDL y de los presupuestos anuales está atada a la “concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito” (Ley 1421, 1993, art 69). Así mismo, la ordenación del gasto es en principio una atribución del Alcalde Mayor, que es el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local (Ley 1421, 1993, art 92), y en ese sentido el alcalde menor depende de sus disposiciones; así, la delegación hecha a los alcaldes locales está limitada por los lineamientos de inversión que son definidos por el nivel central en cada administración, a través de la Secretaría de Planeación Distrital.

Al respecto, es muy dicente lo que ciudadanos y funcionarios comentan sobre la influencia de la Alcaldía Mayor en la definición de los PDL. Un edil comenta:

*“El alcalde local es realmente un títere de la administración, porque realmente el que direcciona y el que da las líneas de inversión es el alcalde mayor [...] y nadie se puede salir de ahí, ni siquiera el alcalde (local), ni nosotros”.*

Así mismo, los algunos funcionarios afirmaron que:

*“La Secretaria de Planeación cumple un papel muy importante en este proceso porque es la que da toda la asesoría técnica, ellos son los que permanentemente se sientan con uno, dicen esa meta sí se puede poner así, esa meta no se puede poner así, esta está muy desfasada, esta está muy cortica. Uno siempre tiene la asesoría de la Secretaría de Planeación, todo el tiempo, y básicamente es lo que ellos digan, o sea si ellos dicen que no se puede poner así, pues toca quitarlo”.*

*“Otra cosa súper llamativa de los Planes de Desarrollo Local es que, por lo menos pienso yo que hay muchos indicios de que no es más que un sofisma de distracción en lo que se refiere a la participación [...] a las alcaldías locales, a las veinte*

*alcaldías locales que son, o localidades que son veinte territorios diferentes, casi que el nivel central le dice cómo deben ser sus planes de desarrollo”.*

Y un Consejero de Planeación añadía:

*“Hicimos alrededor de cuarenta encuentros, sumados los 25 y los sectores [...] cuando nos invitaron a la Alcaldía Mayor, y nos informa Mauricio Kats que se llevan las cinco líneas de inversión, ¡cinco líneas de inversión se llevaron de acá! [de las localidades], entonces quedamos maniatados algunos sectores del CPL...”*

Así mismo, los insumos de los Encuentros Ciudadanos son solo uno de los varios lineamientos que debe considerar el alcalde local a la hora de definir su propuesta final de PDL. En este sentido, el artículo 3 del Acuerdo 13 de 2000 establece los fundamentos del PDL: este debe considerar los Planes y Políticas Distritales, el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas del Distrito Capital, el Diagnóstico Integral del Plan de Desarrollo Local Vigente, las estrategias y programas resultantes de los Encuentros Ciudadanos locales, las políticas sectoriales definidas por la Administración Distrital, y el Plan de Ordenamiento Físico y Territorial del Distrito.

Por otro lado, las JAL, otra de las autoridades de planeación local junto con los alcaldes menores, en la práctica demuestran depender también de la voluntad de conciliación de la administración local, así como de los lineamientos distritales que restringen el proceso en su conjunto, para tener influencia en el proceso de definición del PDL. A pesar de tener la atribución por el Estatuto Orgánico de Bogotá de aprobar el PDL y el presupuesto anual de las localidades, el Acuerdo 13 de 2000 le confirió al alcalde menor la potestad de aprobar el PDL por Decreto Local; por lo cual, si la JAL no llega a un acuerdo con la administración local y decide no aprobar el proyecto de Acuerdo, el Plan se aprueba por Decreto y la JAL no tiene la posibilidad de incidir en su definición, y no puede hacer ninguna modificación.

En escenarios favorables, cuando existe una buena relación entre los ediles y el alcalde local, y existe la voluntad política de la administración local y su equipo de trabajo para conciliar las propuestas de modificación de la JAL, así como de la JAL para conciliar con la administración, se abre un escenario propicio para hacer modificaciones al proyecto de

Acuerdo del PDL. En este sentido, la discusión del proyecto de Acuerdo del PDL en las JAL de las localidades se convierte en una oportunidad para los diferentes actores interesados para tratar de influir en el proceso.

En efecto, al revisar las Actas de las sesiones de las JAL en las localidades de muestra, en las cuales se discutieron y debatieron las propuestas de PDL 2012, se identificó cómo las sesiones de discusión del proyecto de PDL en las JAL se convirtieron en un escenario que aprovecharon otros actores para tratar de influir en el proceso de definición del PDL a través de esa corporación. Fue posible identificar cómo representantes de sectores, de instancias de participación local, ciudadanos comunes, e incluso la misma administración distrital se hicieron presentes en las sesiones o dirigieron misivas a la corporación para que sus iniciativas fueran consideradas por las JAL en las propuestas de modificación del proyecto de PDL.

En algunos casos las propuestas modificatorias de los ediles revelan la intención de beneficiar a algunos actores específicos dentro del Plan de Desarrollo. Es el caso del Consejo de Propiedad Horizontal de Usaquén, que se intentó fortalecer directamente en uno de los Programas por propuesta de uno de los ediles, y eso se debe a que el comité era activo en sus relaciones con la JAL como se evidencia en Acta de la Comisión de Plan de Desarrollo del 14 de mayo 2012 (Acta 005, 2012). En otros casos, la comunidad se hace presente en las sesiones de la JAL directamente y expone sus inquietudes y solicitudes: es el caso de los medios de comunicación comunitaria y alternativa de la misma localidad, quienes asistieron a una sesión de la JAL (Acta 010, 2012) y enviaron comunicación escrita con varias propuestas para el PDL (Medios de comunicación comunitaria y alternativa de la localidad de Usaquén, 10 de julio de 2012). Igualmente, asisten personas en representación de sus barrios, sin dirigirse al CPL como intermediario, y solicitan tengan en cuenta a sus comunidades (Acta 013, 2012).

En otros casos, el sector distrital trata de influir en la decisión de la JAL y transmite sus consideraciones ya sea por invitación de la JAL o por iniciativa propia. En el primer caso, al invitar funcionarios de las diferentes secretarías para que se le informe a la JAL sobre la acción distrital en las localidades, estos pueden aprovechar el espacio para transmitir las prioridades de la administración distrital; en otros casos, los funcionarios pueden contactarse directamente con la JAL para buscar injerencia en el proceso. Es el caso de Tunjuelito en 2012, el Subdirector de Integración Social envió una carta a un edil con una propuesta para ser tenida en cuenta en el segundo debate del PDL relacionada con

ampliación de cobertura en primera infancia, con la adecuación de infraestructura y dotación (Junta Administradora Local de Tunjuelito, 24 de agosto de 2012). Así mismo, los ediles también recurren a los insumos de los encuentros ciudadanos y hacen observaciones a la luz de esa información, si consideran que la administración local no incluyó adecuadamente las solicitudes de los ciudadanos.

Todo esto crea una plataforma que permite a los ciudadanos proponer sus iniciativas a la administración; sin embargo, a pesar de los esfuerzos por ser escuchados y buscar incidir sobre los ediles en este momento de la decisión, y de los ediles de transmitir esas iniciativas, el papel que juega la voluntad del Alcalde Local y de la JAL de conciliar es central. Esto también se puede observar al analizar las actas de los debates y las sesiones de discusión. A pesar de que todas las localidades se encontraban inmersas en el mismo contexto Distrital, sometidas a los mismos lineamientos y exigencias de la administración, las relaciones que los alcaldes locales establecieron con los ediles fueron diferentes, y la voluntad de los alcaldes locales de conciliar con la JAL las propuestas de modificación variaron de una localidad a otra.

Entre las localidades de muestra, de seis localidades solo una adoptó el PDL por Decreto Local en 2012: la localidad de Usaquén. En esta localidad, a pesar de que hubo un amplio debate del proyecto de PDL con la participación de la comunidad, fue evidente que la alcaldía local no tuvo intención de conciliar las propuestas con la JAL, y no acogió las propuestas de modificación que le hizo la corporación. Esto fue atribuido por los ediles a las directrices de la alcaldía mayor, en lo que también la alcaldía local se excusó. Sin embargo, en otras localidades sí hubo conciliación, aunque estaban sometidos a los mismos lineamientos.

En Usaquén, los ediles estaban muy descontentos con el proceso, consideraron que no hubo voluntad política por parte de la alcaldesa de conciliar ninguna de las modificaciones propuestas por la JAL. Al respecto una edil afirmaba

*“nos entregan el mismo plan de desarrollo que ya habían firmado pero con otra letra, esto es una burla porque llevamos un mes estudiando este documento y no se está mencionando cosas importantes como la policía y la seguridad, no nos están mencionando nada de las propuestas nuestras y de los encuentros ciudadanos”* (Acta 045, 2012).

Así mismo, se consagra en el Acta de una de las sesiones que

*“La presidenta de la comisión, edilisa Ana María García, expresa que no hubo conciliación de las partes, no hubo voluntad política por parte de la Alcaldía en ninguna de las peticiones sociales de la Junta Administradora Local ” (Acta 045, 2012).*

Como resultado, el cuerpo completo del proyecto fue negado en sesión extraordinaria del 30 de agosto de 2012.

En las otras localidades, si bien se aprobó el proyecto, la actitud de los alcaldes y las relaciones con los ediles varió. Se destaca el caso de la localidad de Suba, pues los ediles quedaron muy satisfechos con el proceso. Fue evidente la actitud conciliadora de la administración local, que se hizo presente durante los dos debates y aceptó varias de las modificaciones propuestas por los ediles. Al respecto, el presidente de la JAL de Suba manifestó que *“aclara que han tenido buen acompañamiento de la administración local, sostiene que a lo largo de este proceso se hizo todo el esfuerzo por incluir y reforzar algunas metas pero fue imposible en razón a la directiva No 005”* (Acta 062, 2012). Igualmente, otros ediles manifestaban que *“se observó que se recogieron todas las inquietudes y observaciones en primer debate, las cuales se incorporaron”,* y que se *“celebra la voluntad que hubo para conciliar el plan de desarrollo”* (Acta 063, 2012). Esta actitud no es tan evidente en las otras localidades, donde la presencia del alcalde local en las sesiones no fue asidua y la fluidez de las relaciones fue menor.

En este orden de ideas, queda claro que, en las localidades, el poder de decidir descansa en el alcalde local; por esta razón la voluntad política de éste de aceptar y conciliar con los demás actores locales, el CPL y la JAL es central, y favorece el grado de influencia que puedan tener los ciudadanos en la decisión final, ya sea por modificaciones hechas por el alcalde o por la JAL. Sin embargo, es necesario considerar que tanto el alcalde local como la JAL están constreñidos normativamente por las decisiones de la administración central y deben obedecer los lineamientos que emanan de esa instancia. La administración distrital tiene una agenda que debe también adelantarse en las localidades y eso puede ir en contra o en la misma dirección de la agenda ciudadana. Sin embargo, en todo este proceso, la capacidad de concertación de los líderes con la administración, y la fluidez de las relaciones personales y políticas de estos con las

Autoridades Locales, puede contribuir para ganar la voluntad política de la administración local y favorecer así la influencia ciudadana en la decisión.

#### **4.2. La influencia del apoyo y los recursos de la Administración local en la participación ciudadana.**

Los procesos participativos requieren recursos para su desarrollo, estos obedecen a diferentes tipos, humanos, financieros, físicos, logísticos, técnicos, de información, etc. Corresponden, en suma, a los medios que permiten cumplir con el ejercicio de la participación, la facilitan y mejoran sus resultados. Igualmente, en la medida en que la participación ciudadana se da en relación con el Estado y las administraciones públicas, el apoyo que estas le brinden a los procesos participativos es central. Dentro de este apoyo se podrían incluir también los recursos que la administración pone a disposición de los ciudadanos para que participen, pero también los esfuerzos que realiza para construir y fortalecer la capacidad de la sociedad civil, y para transformar la cultura organizacional de la administración misma. En el primer caso, se trata de los esfuerzos que deliberadamente hace la administración para fortalecer a las organizaciones sociales con herramientas técnicas, logísticas, y de infraestructura que les faciliten el ejercicio de sus procesos participativos; en el segundo, se trata de los esfuerzos que hace la administración para que se reconozca el valor de la participación ciudadana entre los funcionarios públicos, y de los esfuerzos hechos por la administración para promover la participación ciudadana en el marco del ejercicio mismo del gobierno.

En este aparte, se hará una revisión de estos aspectos, analizando los recursos financieros disponibles en las localidades, así como los recursos no financieros, puestos a disposición de los ciudadanos para la participación. Igualmente, se analizará el apoyo que prestan las administraciones locales a la participación a partir de dos indicadores, la cultura organizacional, y la promoción de la participación en el gobierno.

##### **4.2.1. Recursos Financieros**

Los recursos financieros con los que cuentan las administraciones locales en Bogotá son considerablemente pequeños. Corresponden a aproximadamente el 10% del presupuesto distrital. Eso quiere decir que el 10% del presupuesto distrital se reparte entre las 20

alcaldías locales, y de forma desigual, según el Índice de Distribución Presupuestal que señale la Secretaría de Planeación Distrital, de acuerdo lo establecido por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, como lo establece el Decreto 714 de 1996, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital.

Ese presupuesto debe ser invertido en responder a las necesidades de la población de las localidades, según las funciones de las alcaldías locales. Es sobre ese presupuesto que las localidades deben decidir sobre la inversión en participación. Sin embargo, no existe ninguna norma que exija a las administraciones locales asignar un determinado porcentaje del presupuesto a ejercicios participativos, sino que la decisión de invertir o no en ello, o cuanto, depende de las administraciones locales. En este sentido, el PDD es definitivo, pues si la administración distrital ha considerado dentro del cuerpo del plan del Distrito, un programa dentro del cual se considere la inversión en Participación, probablemente las alcaldías locales también incluyan ese programa y se elaboren proyectos en este sentido, sin embargo, no es obligatorio incluir todos los programas del PDD en el PDL, pues si bien no se pueden añadir programas, se pueden excluir.

En este sentido, en el plan de desarrollo 2012-2016, se contempló un programa denominado “Bogotá Humana: participa y decide”, el cual, sirvió como modelo de los planes locales, e inspiró en este último nivel la elaboración de proyectos puntuales dirigidos a la participación ciudadana. El programa “Bogotá Humana: participa y decide”, en el PDD 2012 - 2015, estaba enfocado en adelantar procesos de planeación y presupuestación participativos en la Ciudad; y en promover el fortalecimiento de capacidades y oportunidades para la participación de movimientos y expresiones sociales, comunitarias, comunales y nuevas ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad. Las localidades desarrollaron proyectos también en este sentido, y asignaron unos recursos dentro de este programa.

De esta manera, este primer lineamiento desde el nivel Distrital resulta muy importante para estimular o no en las localidades la asignación de recursos a la participación. Las veinte localidades del Distrito en el Periodo 2013 – 2016 incluyeron este programa en sus

PDL y proyectos específicos para el fortalecimiento de la participación. Así, en la Tabla 12 y 13 es posible observar el porcentaje del presupuesto local asignado por año a los proyectos de participación, y el porcentaje del presupuesto de todo el periodo (2013 – 2016) asignado a estos proyectos, por localidad.

**Tabla 12**

**Porcentaje de presupuesto local asignado por año a los proyectos de participación por localidad 2013 – 2016**

<b>Localidad</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Usaquén	2,41	0,68	0,00	0,35
Chapinero	2,65	3,88	1,57	3,24
Santa fe	2,72	2,97	2,76	7,03
San Cristobal	4,19	1,65	1,36	2,63
Usme	7,51	3,06	0,48	2,90
Tunjuelito	2,48	2,17	2,35	2,14
Bosa	7,83	2,75	0,80	1,15
Kennedy	2,28	0,60	0,55	1,22
Fontibon	8,81	6,03	3,14	3,85
Engativa	3,21	1,67	1,46	1,72
Suba	2,50	3,04	1,36	3,47
Barrios Unidos	1,53	1,06	2,04	0,52
Teusaquillo	2,13	1,94	0,82	0,67
Los Mártires	5,68	7,08	4,21	6,79
Antonio Nariño	4,91	2,20	0,71	2,62
Puente Aranda	0,85	3,14	0,37	4,56
La candelaria	2,14	2,70	0,27	1,41
Rafael Uribe Uribe	2,84	0,77	1,52	2,80
Ciudad Bolivar	3,75	3,22	1,81	1,79
Sumapaz	1,45	0,54	1,27	0,98

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) de cada localidad de los años 2013, 2014, 2015, y 2016.

**Tabla 13**

**Total de presupuesto local asignado por año a los proyectos de participación por localidad 2013 – 2016**

<b>Localidad</b>	<b>Presupuesto Total</b>	<b>Total Asignado</b>	<b>%</b>
Los Mártires	78.139.003.000	4.270.000.000	5,46
Fontibón	78.633.438.000	4.256.601.000	5,41
Santa fe	65.795.137.000	2.653.000.000	4,03
Usme	175.281.175.000	6.007.361.550	3,43
Bosa	221.480.742.000	6.605.000.000	2,98
Chapinero	56.483.932.000	1.639.319.000	2,90
Suba	182.405.979.000	4.859.500.000	2,66
Antonio Nariño	62.053.070.000	1.604.893.000	2,59
Ciudad Bolívar	328.888.928.000	8.250.000.000	2,51
San Cristóbal	184.546.881.000	4.494.700.000	2,44
Puente Aranda	79.499.612.000	1.922.189.000	2,42
Tunjuelito	87.582.915.000	1.988.069.000	2,27
Rafael Uribe Uribe	166.885.642.000	3.380.000.000	2,03
Engativa	153.259.114.000	3.031.541.000	1,98
La candelaria	53.879.915.000	893.000.000	1,66
Teusaquillo	56.023.876.000	719.000.000	1,28
Barrios Unidos	73.876.774.000	906.000.000	1,23
Kennedy	277.680.422.000	2.920.000.000	1,05
Sumapaz	68.125.262.000	697.439.000	1,02
Usaquén	98.767.513.000	799.000.000	0,81

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) de cada localidad de los años 2013, 2014, 2015, y 2016. Los datos están en pesos colombianos.

La inversión en las localidades no parece estar atada al tamaño poblacional de la localidad, el tamaño del territorio, o el nivel socio-económico de la población. Si bien las localidades que más porcentaje del presupuesto invierten en participación, Los Mártires, Fontibón, Santa fe, y Usme, tienen poblaciones medianas o pequeñas, o tienen una población perteneciente a estratos socioeconómicos medio y bajo, no todas las localidades con esas características muestran la misma inversión; así mismo, el tamaño del territorio también parece ser indiferente, pues entre estas localidades se cuentan territorios medianos, pequeños y grandes. De este modo, la inversión destinada a proyectos de

participación en las localidades, además de la disponibilidad de recursos local, depende de otros aspectos. Como vimos en el aparte anterior, principalmente de la capacidad de los ciudadanos de posicionar el tema en la agenda local, y de la voluntad de los alcaldes locales de incorporarlo; considerando con un factor muy importante los lineamientos distritales al respecto.

En este sentido, la inversión en la localidad está enmarcada en el PDD, y en las dinámicas de relacionamiento de los actores en el proceso de planeación y presupuestación local. La participación depende de la promoción desde la administración, pero también de la gestión de los ciudadanos. En este proceso, como veíamos en el aparte precedente, la voluntad política de la administración, así como la capacidad de concertación de los ciudadanos con la administración son fundamentales.

En este orden de ideas, a pesar de que existe la inversión, al preguntarle a los actores por la idoneidad de los recursos, se identifica la percepción de que los recursos asignados a la participación en las localidades son insuficientes. En esto coinciden todos los actores, desde los ciudadanos, hasta los funcionarios. En este sentido, un funcionario distrital afirmaba: *“No dejan mucha plata para el tema de participación, y la participación también se hace es con plata, las alcaldías dejan muy pocos recursos para el tema”*. Otra funcionaría comentaba respecto en una de las localidades

*“Este año el Plan no contó con un peso, la alcaldía no apporto un peso para participación, se hizo un proyecto el año pasado, el proyecto muy bueno [...] un diplomado de participación [...] pero obviamente un diplomado en el que se vinculan, no me acuerdo 70 personas o algo así, pues por más bueno que sea, no es suficiente, como único elemento de participación local”*.

Por otro lado, los recursos financieros destinados a participación no necesariamente llegan a dinamizar la participación en las instancias y espacios de participación creados para ello. Es el caso de los numerosos Consejos que existen en las localidades y que ha creado la ley en los últimos quince años. Estos consejos, aunque constituyen un logro como espacios creados y reconocidos institucionalmente para la interlocución entre el Estado y los ciudadanos, no cuentan con recursos para su funcionamiento, la ley no ha definido la asignación de recursos para ninguno ellos. Así lo reconocen los funcionarios y los ciudadanos. Una funcionaria de la administración local afirma al respecto: *“Son 52*

*espacios de participación, en una localidad como ésta que solo tiene 17,000,000,000 anuales [...] no hay dinero para tantos espacios de participación”* Así mismo, un funcionario distrital, añadía en este sentido que:

*“Están todos los Consejos, está el Consejo de Juventud, el Consejo de Adulto mayor, el Consejo de Paz, el Consejo de Cultura [...] estos Consejos son muy bacanos porque usualmente están constituidos por líderes comunitarios en esos temas [...] a mí me parece que los consejos son muy interesantes pero deberían ser muy fortalecidos en el sentido en que el 90% de los consejos, más allá de la norma, no tienen financiación, no tienen recursos, si a ellos les toca sacar una fotocopia les toca mirar a ellos de dónde sacan”.*

Esto incluye al CPL en las localidades. El CPL, creado por el Acuerdo 13 de 2000, tiene asignadas unas funciones, pero no un presupuesto para su funcionamiento. El Acuerdo le asigna, no solo la función de coordinar los Encuentros Ciudadanos, y generar el insumo a la administración local para la construcción del PDL, sino además hacer seguimiento a la ejecución del PDL, y es evidente que esas funciones le exigen recursos. Una consejera de planeación se refería a este tema diciendo: *“Cuando tu trabajas un voluntariado es un voluntariado, y eso es un voluntariado, pero sí debe tener ciertos recursos, de desplazamiento, no, a nosotros no nos dan un peso”*. Lo mismo opinan los funcionarios, un funcionario de la administración local comenta lo siguiente:

*“Por ejemplo el CPL, el Acuerdo 13 dice, la oficina de planeación tendrá que hacerle un acompañamiento logístico, pero no dice cómo, no dice más, y entonces, el CPL en definitiva a los meses deja de funcionar porque no tiene recursos, no tiene presupuesto, no tiene nada, y pues por amor al arte, pues la gente se cansa”*

En este orden de ideas, es posible identificar que a pesar de que las alcaldías locales destinan, en mayor o menor medida, recursos para la participación, la asignación de los recursos no beneficia directamente a las instancias y mecanismos de participación local, que no cuentan con recursos financieros para su funcionamiento. Esto se debe en parte a los recursos asignados a las localidades por la Alcaldía Mayor, que son escasos para las

obligaciones de las localidades; y a la inexistencia de especificidad jurídica que asigne a estos espacios presupuesto y financiación desde el momento de su creación.

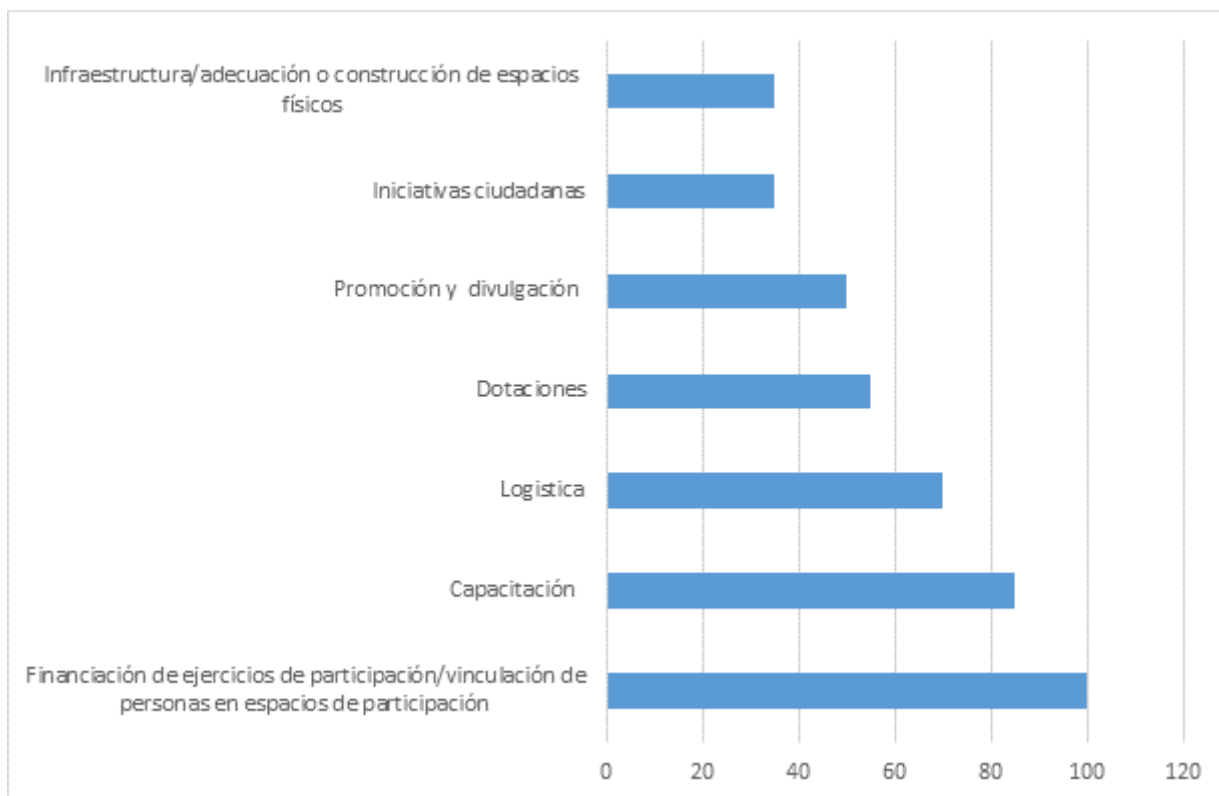
#### **4.2.2. Recursos no financieros**

El ejercicio de la participación no solo puede ser apoyado mediante recursos financieros, las administraciones también pueden facilitar a la ciudadanía recursos técnicos, logísticos, humanos y físicos para fortalecerla y apoyarla. Dentro de los recursos técnicos se puede contar la capacitación de los ciudadanos, o el asesoramiento de los funcionarios; los recursos logísticos pueden ser el apoyo en la realización de eventos con material de diferente clase, transporte, alimentación, recreación, etc; así mismo, los recursos humanos implican el poner a disposición de la ciudadanía la capacidad de los funcionarios contratados por la administración para que colaboren el proceso de participación; y finalmente los recursos pueden ser físicos, proveyendo la infraestructura física necesaria para desarrollar los ejercicios de participación, o la dotación de materiales.

En la Tabla 14 es posible identificar el porcentaje de localidades que invirtieron en un tipo de recurso específico, según indica el POAI y los informes de rendición de cuentas de las localidades. Los hallazgos indican que todas las localidades invirtieron parte de los recursos en la financiación de ejercicios de participación y/o vinculación de personas en espacios de participación, esto corresponde principalmente a la puesta en marcha de los procesos participativos contemplados en la ley y que están a cargo de las localidades, los Encuentros Ciudadanos, y en el caso de la última administración, los Presupuestos Participativos. Parte del presupuesto local se invierte en contratar operadores que acompañen la organización de estos procesos, con logística, y apoyo operativo y técnico. Por lo general, las alcaldías locales asignan un recurso en cada administración para que en la siguiente se contrate a un operador que se encargue del proceso de Encuentros Ciudadanos, la calidad del operador varía, así como los recursos que se invierten en el proceso, que dependen de cada administración local.

**Tabla 14**

**Porcentaje de Localidades por tipo de Recurso 2013-2016**



Elaboración propia con datos de los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) de cada localidad de los años 2013, 2014, 2015, y 2016, Informe de Rendición de Cuentas 2015 de las veinte localidades de la Secretaría Distrital de Planeación.

Otro buen número de localidades, el 85% de ellas, invierte en proyectos de capacitación. Por lo general se ofrecen talleres, cursos cortos, y diplomados, como estrategias de cualificación de los ciudadanos que intervienen en espacios de participación o se espera que lo hagan en el futuro. Los temas están relacionados con el sistema de planeación, derechos poblacionales, espacios de participación, control social, contratación estatal, entre otros. Así mismo, el 70% de las localidades invierte directamente en apoyo logístico a espacios o actividades participativas, sin embargo, ese porcentaje se puede extender al 100% de las localidades, en la medida en que generalmente de forma indirecta se contrata apoyo logístico a través de operadores para actividades específicas (Secretaría Distrital

de Planeación, 2015). En este sentido una funcionaria encargada de participación de una localidad comenta:

*“Desde la administración nosotros lo que hacemos es realizar convenios con operadores, por ejemplo tenemos un convenio con una persona que nos ofrece todos los refrigerios para los eventos que nosotros necesitemos en la alcaldía, tenemos otro operador que se encarga de todo lo de logística, por ejemplo carpas, sillas, sonido, ese tipo de cosas; y desde planeación, desde la casa de la cultura, tenemos grupos artísticos que nos apoyan en los diferentes eventos y que hacen sus presentaciones: Desde esa mirada es que la administración apoya los diferentes consejos. Entonces el apoyo logístico, si requieren refrigerios, si requieren intervenciones de teatro o de música se les ayuda a tramitar”*

Otro funcionario de otra localidad dice algo similar:

*“lo que hicimos fue un proyecto que fuera de recursos logísticos para espacios de participación, es decir, transporte, refrigerios para los espacios de las reuniones, y con eso hemos logrado que participe la gente, porque si tú vas, les pones recursos, los recoges, los llevas, digamos no les paga uno su labor como miembros de un espacio de participación, pero si al menos pones los elementos para que ellos puedan participar”*

Sin embargo, no siempre se apoyan las actividades de los consejos o las instancias de participación, sino las priorizadas por la administración. En el caso de los CPL, en el marco de los Encuentros Ciudadanos, una funcionaria de la administración distrital comentaba lo siguiente:

*“Los CPL no tienen todo el recurso precisamente, ni todo el tiempo disponible pues porque es gente que hace su trabajo voluntariamente, y a veces las administraciones locales no apoyan con lo logístico, es decir, no destinan recursos para hacer todo ese proceso de sistematización”*

O incluso en ocasiones el operador contratado no cumple con las expectativas y necesidades del apoyo logístico para el CPL. Un consejero de planeación comentaba en este sentido lo que sigue:

*“Esos recursos por lo general se los dan a un operador, ese operador los maneja a como él lo tenga bien. Le comento lo que paso en esta administración, nos llevaron, de la administración de Bogotá, nos llevaron marcadores que estaban secos, hubo recursos que pedimos, pero no funcionales, y realmente casi es que sale es de nuestro bolsillo, o sea que esos 50,000,000 de pesos no los vimos, si quisimos café nos tocó llevar la greca a nosotros y nosotros hacer el café”.*

Es menor el porcentaje de localidades que invierte en dotaciones o elementos físicos. En la mayoría de los casos estas dotaciones se otorgan a organizaciones sociales, y pueden ser equipos de cómputo, papelería, mobiliario, materiales, u otros elementos similares. En particular las JAC de las localidades se ven beneficiadas de este tipo de dotaciones, y en menor medida los Consejos Locales (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

En el caso de los CPL, se registró solo una localidad, de las seis incluidas como muestra, que incluyó proyectos para beneficiar al CPL. En la localidad de Santa fe, según informó una funcionaria de la Oficina de Planeación de la localidad, se aprobó un proyecto de fortalecimiento del CPL, con un presupuesto de 53,000,000, que proyectaba beneficiar a una población de 120 personas. Con esos recursos los miembros del CPL de esa localidad planeaban hacer una publicación con las memorias del CPL, y hacer unas asambleas en la localidad por sectores para discutir las problemáticas de las comunidades. En este mismo sentido, una exfuncionaria de la administración local comentó lo siguiente:

*“Desde la alcaldía se hizo dos apoyos más al CPL, se hizo una formulación en el 2012 para apoyarlos a ellos, se les hizo una dotación, una entrega de elementos, se les asignó una oficina en la casa de la participación, pero decían que era muy chiquito muy lejos, se les hizo una dotación de chaquetas, de materiales de papelería para lo que necesitaran y se desarrolló una escuela de formación política y ciudadana”*

Sin embargo, este tipo de proyectos constituye más una excepción que una regla, pues por lo general no se observan proyectos de inversión que beneficien específicamente a los Consejos, y en particular el CPL con recursos de esta clase. De hecho, una de las

observaciones más recurrentes frente a los CPL, es la falta de recursos. En este sentido una funcionaria de la administración distrital dice lo siguiente en relación con el CPL:

*“Se cuenta con una oficina, un computador que es compartido entre ellos y ASOJUNTAS, un computador muy viejo, digamos que por cumplir se tiene el espacio, pero digamos que no son las condiciones óptimas para que ellos puedan funcionar. Un CPL si tiene que estar pendiente en últimas de toda la formulación de PDL debería estar pues más trabajando de la mano con las oficinas de planeación local, y debería haber también incentivos para la participación”*

Así mismo, el 50% de las alcaldías locales destinan parte del presupuesto de participación a proyectos de promoción y divulgación, de los espacios y actividades de participación. Esta es una actividad importante, en la medida en que la convocatoria y la difusión de los escenarios y espacios es fundamental, es importante que la comunidad esté enterada para que pueda participar. Este recurso, la información, debe ser considerado con mucha atención, pues es importante que la ciudadanía conozca los espacios de participación que existen, qué hacen, cómo participar, y no solo conozca las actividades que realiza la alcaldía.

Por otro lado, un porcentaje menor de alcaldías invierte en iniciativas ciudadanas e infraestructura física. Las iniciativas ciudadanas consisten en el apoyo al desarrollo de proyectos específicos adelantados por las organizaciones sociales. Generalmente no se les entregan los recursos en dinero directamente, sino que a través de un operados se les ofrece lo que requieren para la ejecución de su proyecto, se trata de procesos meritocráticos en los que concursan diferentes organizaciones. Así mismo, en algunos casos se invierte en la construcción o el mantenimiento de los espacios físicos de las organizaciones sociales. En este sentido, las organizaciones más beneficiadas con la construcción o adecuación de este tipo son las JAC de las localidades, con los salones comunales. Es el tipo de inversión que es más costoso, y en el último periodo solo el 35% de las localidades incurrió en ella.

En el caso del CPL el acceso a este recurso, el de infraestructura física, ha sido muy deficiente. Los CPL en su gran mayoría tienen muchas dificultades para encontrar un espacio físico en el cual ejercer sus funciones. Por lo general no tienen un espacio donde reunirse o en el cual depositar el material físico que utilizan en el desarrollo de su labor.

Es una queja recurrente de los consejeros de planeación. Uno de los consejeros de planeación comenta sobre el ejercicio de Encuentros Ciudadanos: “*Nos tocó irnos o al Tunal, a la biblioteca, o nos tocó irnos a donde don Rodrigo [Rector de uno de los Colegios de la localidad] que nos prestara un espacio para reunirnos*”. Así mismo, otra consejera comentaba:

*“[...] respondieron que no, que no había recursos, entonces eso baja mucho la moral, cuando se piden cosas como papelería, un sitio para donde reunirnos, nos tocaba reunirnos fuera de la alcaldía [...] creo que hay que dignificar mucho más la labor de los consejeros [...] cada Concejo debería tener digamos su oficina, debería tener personal dedicado a esto, y por lo menos, creo que habría un impacto real y contundente”.*

Desde la administración también se reconoce esta situación. Una funcionaria de planeación de una de las localidades decía al respecto lo siguiente:

*“Ellos [los CPL] son actores que luego desaparecen [...] porque no se les apoya, por allá unas alcaldías les han dado una casa, otras alcaldías medio les dan un puesto de trabajo, otras ni siquiera les dan un computador y finalmente ese es un trabajo ad honorem [...] los consejeros no reciben ninguna contraprestación económica, pero si aparte de eso ni siquiera puedes tener una oficina, con las cosas mínimas, con papel, computador, etc. Entonces en todas las localidades es lo mismo” .*

Existe otro recurso muy importante que no se refleja en los proyectos de participación necesariamente, se trata del recurso humano. Lo observado en las localidades de muestra durante el trabajo de campo, es que las localidades cuentan por lo general con un funcionario encargado del tema de participación. Esta persona cumple la función de prestar apoyo técnico al alcalde local, ser un representante del alcalde local en los diferentes espacios de participación, y un interlocutor en representación de la administración local frente a la comunidad; se encarga de coordinar todas las actividades relacionadas con participación de la alcaldía. Se trata de un volumen de tareas bastante considerable para una sola persona, o dos en algunos casos, más teniendo en cuenta la oferta de mecanismos de participación en las localidades que es numerosa, y la demanda desde las organizaciones sociales.

Así mismo, las diferentes secretarías de la administración distrital, asignan gestores en las localidades, que se encargan de representar a la entidad en el nivel local. Estos gestores son los encargados de gestionar ante las entidades del sector central los planes de acción en las localidades, asisten a las instancias de participación, y entran en diálogo con la comunidad en esas instancias. Las principales dificultades que se presentan en cuanto a la disponibilidad del recurso humano para la participación es que desde la administración distrital cada vez son menos las personas asignadas para las localidades, y que la dispersión de instancias de participación resulta desgastante para la labor que realizan. En este sentido un funcionario de la administración distrital afirmaba:

*“Es que no hay plata para la participación, las entidades, mira la entidad que yo tengo [IDPAC] lo que han hecho es quitarle y quitarle plata. Cuando éramos DAC el Departamento atendía con cuatro profesionales por localidad, únicamente a las JAC, les dio por la maravilla de reestructurar la entidad, entonces que vamos a ampliar, entonces sacaron a la gente y le ampliaron el rango [...] cómo así que reducen el personal y le aumentan las funciones?” .*

Así, en efecto hay inversión en los ejercicios participativos en las localidades, pero la inversión no necesariamente está fortaleciendo los espacios e instancias de participación. Más allá de los Encuentros Ciudadanos, o en la última administración los presupuestos participativos, que son procesos de obligatorio cumplimiento para las administraciones y su convocatoria es responsabilidad de la administración local, los presupuestos no llegan a las instancias de participación para fortalecerlas. Sin embargo, se debe reconocer el esfuerzo que hacen las administraciones locales de apoyar logísticamente, y técnicamente las instancias de participación, pero no es suficiente.

En particular, en el caso de los CPL, es evidente la falta de apoyo con recursos financieros y no financieros. No es frecuente que las alcaldías inviertan recursos en proyectos específicos para su fortalecimiento, tampoco que les faciliten el acceso a recursos no financieros como apoyo logístico, dotaciones, o infraestructura física. En algunos casos acceden a capacitaciones, pero no es suficiente para desarrollar sus funciones. Esto, como lo manifiestan los actores, ha provocado la deserción de los consejeros elegidos, que debían ejercer sus funciones por cuatro años. Al poco tiempo de la finalización de los Encuentros ciudadanos la gran mayoría de ellos se retira, y los CPL se desarticulan casi

por completo, y en la práctica dejan de existir. En gran parte por el desánimo que genera las grandes dificultades que tienen para cumplir sus funciones, y los costos en los que tienen que incurrir para ello que deben ser sufragados por ellos mismos.

#### **4.2.3. Apoyo en la construcción de la sociedad civil**

Las formas de apoyo a la construcción de la sociedad civil en el caso de las alcaldías locales en Bogotá se han centrado principalmente en el apoyo a iniciativas ciudadanas, los proyectos de capacitación que los benefician, y en algunos casos el apoyo logístico que la alcaldía les pueda brindar o ayudar a gestionar.

Retomando lo dicho anteriormente, las iniciativas ciudadanas son una metodología para invertir los recursos en las localidades, se trata de apoyar a las organizaciones sociales, facilitándoles los insumos que requieren para realizar sus proyectos, aunque no se les contrata directamente como si fueran operadores, sino que a través de un tercero se les facilitan los insumos para la ejecución de determinados proyectos. Uno de los funcionarios lo explica así:

*“En todos los proyectos que tiene la alcaldía con el tema de participación, tiene uno que se llama iniciativas ciudadanas, y son pequeñas iniciativas que empezaron como con seis millones, y son iniciativas de la gente, entonces se inscriben [...] vamos y hacemos unas visitas para evaluar cuales son las mejores iniciativas, creo que para eso se inscribieron como unas 33 y clasificaban 11”*

En una de las localidades explica una de las funcionarias:

*“Alrededor del 30% del plan de desarrollo de esta localidad está basado sobre el tema de iniciativas ciudadanas, tenemos iniciativas ciudadanas en participación, en educación, en infancia, en muchos ejercicios [...] entonces se cambia el modelo, usted tiene un problema, tiene una solución, venga, nos la propone, concurse, porque todo el mundo tiene un problema, concurse y son unos criterios técnicos, jurídicos y financieros, y entonces bueno, su iniciativa es viable, y entonces a través de un operador, tome los recursos y hágale”*

Estas iniciativas son muy interesantes porque ayudan a poner en funcionamiento actividades de las organizaciones sociales, y también porque las visibilizan. A través de estos concursos, a los que se presentan varias organizaciones, la comunidad y la administración puede conocer lo que la comunidad está haciendo, cómo se está organizando y a través de qué tipo de proyectos.

Las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, también se benefician técnicamente de los proyectos de capacitación de las localidades. Estos proyectos cualifican a los ciudadanos, los introduce en el lenguaje técnico de la administración, y les ofrece las herramientas técnicas que necesitan para poder participar en una instancia o fortalecer su organización social. La administración recientemente ha hecho también esfuerzos importantes en capacitar a la comunidad en control social que es otra forma muy importante de participación.

Finalmente, la administración, si bien muchas veces no puede financiar directamente los proyectos de las organizaciones, sí puede ofrecer apoyo logístico, o gestionar apoyo logístico para contribuir a la realización de actividades organizadas por la comunidad. Esto indudablemente se constituye en una ayuda, aunque debido a la cantidad de recursos es de carácter limitado.

De esta manera, las alcaldías locales han promovido la construcción y el fortalecimiento de la sociedad civil apoyando a las organizaciones sociales, que se han beneficiado de las administraciones locales principalmente a través de la cualificación técnica mediante programas de capacitación promovidos por las alcaldías, la financiación de proyectos a través de iniciativas ciudadanas, y el apoyo logístico que les brinda la administración local. En especial, en el caso de las JAC, estas han sido particularmente beneficiadas por las administraciones locales. Por tratarse de las organizaciones sociales de base con más tradición en la ciudad, las JAC por lo general ocupan un lugar preferencial en los apoyos que brinda la alcaldía local a las organizaciones. Sin embargo, dado que los recursos de las localidades son reducidos, el apoyo que se brinda a estos sectores es muy limitado, y los recursos llegan a un conjunto muy reducido de las organizaciones sociales.

#### **4.2.4. Esfuerzos para transformar la cultura organizacional de la administración**

Existen estrategias que impactan la cultura organizacional del gobierno, entendida como la actitud de los funcionarios públicos frente a la participación, su valoración de la participación; y como los esfuerzos hechos por la administración para promover la participación ciudadana en el marco del ejercicio mismo del gobierno (International Association for Public Participation, 2009). En este sentido, existen estrategias formales e informales, del nivel distrital y del nivel local que se pueden incluir dentro de esta categoría.

La voluntad política de los alcaldes, el Mayor y el local, son muy importantes para disponer a los funcionarios a ser abiertos a la participación ciudadana. Sin embargo, la voluntad política del alcalde local demostró ser determinante en los procesos locales, pues si bien en la administración 2012 – 2015 el alcalde mayor dio como directriz en materia de participación ciudadana el apoyo amplio a la participación de los ciudadanos, no todos los alcaldes locales lo asumieron de la misma manera, y ese apoyo no se materializó en todas las localidades.

En este sentido, los lineamientos, directrices o instrucciones que den los jefes de la administración a sus subalternos pueden afectar la actitud que estos asumen frente a la participación ciudadana, y constituyen una de las estrategias informales a nivel distrital y local más poderosas para cambiar la cultura organizacional. Esto se pudo observar en la administración de Gustavo Petro, entre el año 2012 y 2015. Durante esta administración los alcaldes locales tuvieron una instrucción informal del alcalde mayor en la que se les instaba a darle prioridad a la participación en el gobierno local. Numerosos funcionarios locales señalaron esa instrucción. Una de las funcionarias encargadas de participación en una de las localidades decía lo siguiente “*una de las directrices del alcalde mayor era que los recursos llegaran a las comunidades*”, y una exfuncionaria de la administración local afirmaba

*“[...] de algún modo lo que dijo el alcalde mayor es que lo que la gente dijera en estos escenarios de gobierno zonal, casi que tenía que ser un mandato para nosotros, y teníamos que darle toda la respuesta, y poner en marcha lo que fuera para darle respuesta a la gente, y en esta administración yo creo que ganamos eso [...] una voluntad política importante, que desde la cabeza se les dio instrucción a los secretarios y de ahí para abajo todo el mundo sabía que tenía que poner en marcha lo que la gente dijera en los gobiernos zonales y eso le dio mucha fuerza [...]”*

Como resultado de esa directriz, varios de los alcaldes locales fueron receptivos al llamado del alcalde mayor y replicaron la instrucción dentro de sus propias localidades. Una funcionaria local manifestaba esto con claridad:

*“Ha sido una línea muy clara de la alcaldesa, integrar a todos los Consejos, a todas las instancias de participación, en los procesos que nosotros adelantamos [...] Claro que la voluntad política tiene que ver con mejorar esa participación y con hacerla más efectiva, porque en muchas ocasiones se puede presentar que yo te convoco, pero yo te convoco a lo mínimo a lo que me exige la ley, acá es una línea”*

Sin embargo, no todos los alcaldes locales tuvieron buena disposición frente a los procesos de participación. Según informaron los funcionarios y los ciudadanos, algunos alcaldes locales fueron más receptivos que otros, y eso varió considerablemente de una alcaldía a otra dentro de la muestra analizada. Mientras unos alcaldes mostraban una actitud abierta para recibir y dialogar con la comunidad, otros no, y su actitud fue por el contrario distante y cortante. Al respecto, una funcionaria local, hablando sobre la participación decía: *“Depende de quien este gobernando, si es una persona abierta y dispuesta a escuchar a la gente y dar impulso a las soluciones, como sucedió con este alcalde local”*. Una Edil comentaba por el contrario frente al alcalde de la localidad a la que pertenecía que:

*“Ya en la ejecución de los proyectos uno se da cuenta que una vez está el Plan de Desarrollo él ya no cuenta con la comunidad sino se dedica a ejecutar, y eso marca una diferencia muy grande con la administración anterior, y con la anterior, donde siempre había un respeto muy grande por el ciudadano, lo que decía el grupo significativo de ciudadanos que asistía a x tema, era importante”*

Así, es evidente que, si bien la directriz del Alcalde Mayor es importante para darle impulso a los procesos participativos, y estimular la accequibilidad y disposición de los funcionarios frente a la participación, existe un margen de autonomía amplio que se

manifiesta en el estilo de gobierno de los alcaldes locales que afecta la cultura organizacional de la administración local.

Esta autonomía y esta disposición o voluntad política de los alcaldes locales se evidencia también en un conjunto de estrategias implementadas con el fin de incorporar la participación al gobierno local. En el análisis de la información de las localidades fue posible identificar varias estrategias, de carácter no formal, y de iniciativa de la administración local, no distrital. Se trata de estrategias ideadas por los mismos alcaldes, para fomentar el diálogo y la interacción de la administración local con la ciudadanía; y que facilitan la inclusión de las solicitudes y opiniones de los ciudadanos dentro de la agenda de gobierno. Dentro de estas estrategias informales a nivel local se pueden contar: los horarios de atención a la comunidad, la implementación de horarios flexibles para el dialogo con las comunidades, y la implementación de mecanismos de control social. Asimismo, estrategias de comunicación con la comunidad como las visitas a los territorios, las mesas de trabajo, y la contratación de líderes sociales como dinamizadores e intermediarios entre la administración local y la comunidad.

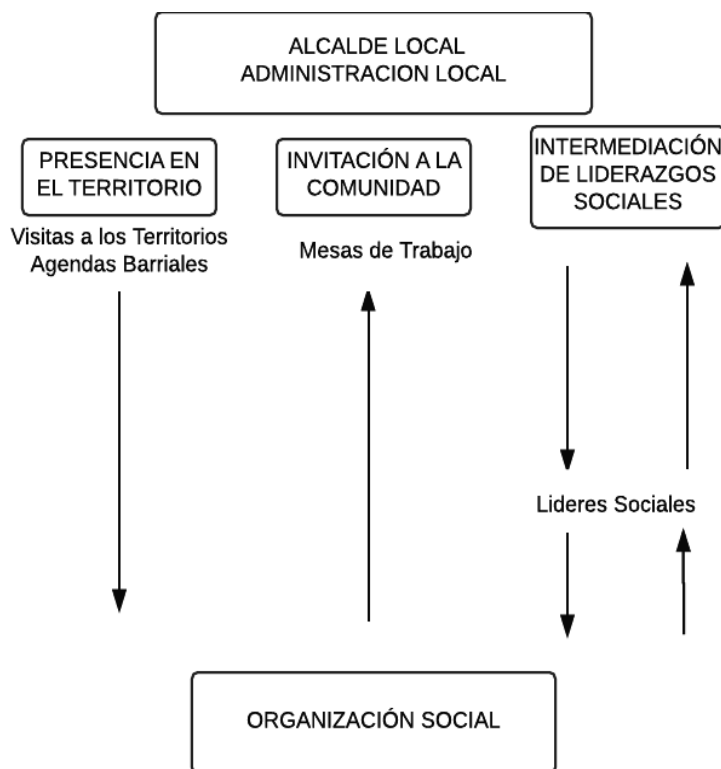
En este sentido, las estrategias de comunicación con la comunidad se pueden dividir en tres: la presencia en el territorio, en la que el alcalde va directamente al territorio y dialoga con la comunidad; la invitación al a comunidad, cuando el alcalde abre espacios de dialogo e interlocución con la comunidad y la invita a acercarse a la alcaldía local, y la intermediación de liderazgos sociales, cuando la comunicación con la comunidad se da mediada por líderes sociales que son un canal de comunicación que transmite mensajes entre los dos actores, se trata de una intermediación permanente, que no busca crear agenda o planes de acción, sino estar en contacto permanente y hacer gestión sobre los problemas que se presentan cotidianamente (Figura 5).

En este orden de ideas, una estrategia interesante, y que hace que el ciudadano se sienta cercano a la administración, es permitirle acceder y hablar con el alcalde local directamente, algunos alcaldes lo hacen destinando en sus agendas horarios específicos para atender a la comunidad. Algunos funcionarios de las administraciones locales hicieron referencia a esa voluntad del acalde de atender a la comunidad: *“yo creo que lo bueno que tiene el alcalde para acercarse a la ciudadanía es que el recibe a todo el*

*mundo [...] él no es mucho de ir hasta donde está la gente, pero en general es una persona a la que se puede acceder*"; otra funcionaria comentaba, *“El alcalde atiende comunidad, todos los lunes, a partir de las cinco de la tarde”*.

**Figura 5**

**Estrategias de Comunicación no Formales de las Administraciones Locales con la Organización Social**



Fuente: Elaboración Propia

Otra estrategia implementada por las administraciones locales ha sido ofrecer horarios flexibles de interlocución con la comunidad, ajustados a las necesidades de los ciudadanos que por lo general trabajan y no pueden atender espacios que se organizan durante el día. Frente a esto, el alcalde local o los funcionarios, acceden a flexibilizar los horarios de los encuentros, reuniones o actividades con el fin de que la población pueda asistir. Una funcionaria comentaba sobre este tema lo siguiente: *“Por ejemplo el tema de barras, los pelados todos trabajan, entonces nos toca los martes a las seis de la tarde, entonces son horarios poco convencionales pero que nos toca adaptarnos”*.

Así mismo, el fortalecimiento de mecanismos de control social es una de las estrategias utilizadas por las administraciones local en materia de cultura organizacional. Con el apoyo de la veeduría distrital se han creado en las localidades observatorios ciudadanos, que hacen seguimiento a la gestión de la administración. Si bien es una estrategia del ente de control distrital, es importante el apoyo que el alcalde local le dé a la iniciativa en la localidad, si fomenta o no la participación de los ciudadanos en este espacio. En este sentido una funcionaria de una oficina de planeación local comentaba:

*“Control social, yo creo que has escuchado hablar de la herramienta ISO/IWA de la veeduría distrital, es el observatorio ciudadano, allí participan diferentes personas de la localidad, junto con la veeduría y el apoyo de la Universidad de los Andes, y cada año en la rendición de cuentas que nos toca hacer en el mes de marzo, el observatorio ciudadano entrega el informe [...] y con el observatorio ciudadano nos reunimos cada mes”*

Otra funcionaria observaba:

*“Nosotros todos los ejercicios con veeduría de ISO con el observatorio, nosotros los hacemos muy muy juiciosos, además porque es una línea clara de la alcaldesa, si no existiera esa línea clara de la alcaldesa seguramente el ejercicio se haría, pero se haría con menos fuerza y menos compromiso”*

En cuanto a las estrategias de comunicación, como se mencionó antes, se pudieron identificar tres estrategias: la presencia en el territorio, la invitación a la comunidad, y la intermediación de liderazgos sociales. A través de la primera, los alcaldes deciden ir directamente a los territorios por iniciativa propia, para reunirse con la comunidad, y conocer sus necesidades. En algunos casos los acompañan funcionarios de la alcaldía y de la administración distrital para generar agendas y planes de acción con los ciudadanos; es el caso de las Agendas Barriales que se desarrollaron en una de las localidades. En una de las localidades, una funcionaria comentaba sobre las visitas del alcalde a los territorios para encontrarse con la comunidad:

*“Esta administración tuvo algo muy bonito y fue que el alcalde local para la formulación de los proyectos, el año antepasado, se pasó barrio por barrio, en últimas también para dialogar con los presidentes de las juntas de acción*

*comunal, para mirar en ultimas cuales eran las necesidades, a partir de esas necesidades, el alcalde decía, esto es lo que yo he encontrado entonces para tratar de meterlo en nuestras formulaciones”*

Frente a las Agendas Barriales comentaba la funcionaria encargada de participación de la localidad:

*“Las Agendas Barriales, por ejemplo, ya las piden, que es el modelo de gobernanza del Consejo Local de Gobierno, liderado por la alcaldesa en los territorios, esa agenda de trabajo que salió en los territorios nosotros la vamos trabajando, y mes a mes vamos a un territorio [...] Hay veces que la gente utiliza la Agenda para agendar temas, hay veces que la utiliza para generar críticas a la administración”*

La segunda estrategia es la invitación a la comunidad, aquí no es el mandatario local el que va a la comunidad, sino que trae la comunidad a la alcaldía. Es el caso de las mesas de trabajo, en las que se sientan la administración y los líderes de las organizaciones sociales a dialogar con el alcalde, por su invitación. El objetivo de este tipo de reuniones es generar agendas y planes de acción. Sin embargo, se trata de ejercicios que no necesariamente son completamente incluyentes, pues no se convoca necesariamente a toda la comunidad. En particular los alcaldes entran en dialogo con los presidentes de las JAC, o de ASOJUNTAS, su asociación. Como hemos mencionado antes, las Juntas de Acción Comunal son las formas de organización de base más antiguas y tradicionales del País y de la ciudad, y a pesar de que han sido influenciadas por las prácticas clientelistas, se siguen considerando una de las organizaciones sociales más importantes de la comunidad. En este sentido, un Edil comentaba:

*“Lo que se ha tratado de hacer en esta administración es tratar de vincular a cada uno de los entes [...] el alcalde local lo que hacía era vincular a cada una de las juntas de acción comunal, que son bastante importantes, en un territorio, a través de un representante, entonces nos sentábamos con él, y así hacemos un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo [...] entonces de esa manera se vinculan las organizaciones sociales. Así en cada uno de los temas, discapacidad [...] Ese tema de la participación ciudadana cómo lo apoyaba él [el alcalde local] pues a través de esas mesas de trabajo”*

La tercera estrategia de comunicación es la intermediación de los liderazgos sociales, ésta se basa en la contratación de líderes sociales que se convierten en un enlace entre la administración local y las comunidades y los territorios, de forma tal que el alcalde local conozca de primera mano las necesidades de la comunidad, pero también de que la comunidad conozca lo que está sucediendo en la administración local. Una funcionaria de la administración local describía la estrategia de la siguiente manera:

*“se hizo un ejercicio de meritocracia, con 105 líderes [...] se hizo luego una entrevista, un examen, y de ahí se escogieron 33 líderes comunitarios para ser parte de la administración [...] Esa estrategia aún existe, eso fue en el año 2013, pero hoy ya no son 33, ya son 11 líderes, unos con los proyectos estratégicos y otros encargados de los territorios, y ellos son la comunicación constante [...] qué está pasando, ellos ayudan a que los proyectos lleguen a sus territorios a sus comunidades [...] ellos son esos dinamizadores, y a toda hora es la comunicación directa con ellos. Ellos informan lo que pasa en el territorio y le comunica a las comunidades los programas de la alcaldía”.*

Sin embargo, el problema que presenta este tipo de estrategia es que ocurre una cooptación del liderazgo social por la administración. Si bien estos líderes trabajan con sus comunidades, luego de su contratación se convierten en representantes de la administración, y por lo tanto trabajan para la administración, no para la comunidad. Igualmente, la agenda de trabajo y las prioridades no son las de las organizaciones sociales sino las de la administración, por lo tanto, una crítica que se puede hacer a este modelo es que debilita la organización social en la medida en que reduce la capacidad de acción de los líderes en sus comunidades, sin embargo, también fortalece la comunicación con la alcaldía local y favorece la incidencia de la comunidad en el gobierno local.

Por otro lado, en lo que se refiere a las estrategias formales, se trata de elementos normativos que facilitan el cambio de la cultura organizacional de la administración local o distrital. En efecto, existen diferentes medidas que ha establecido la administración distrital que han demostrado facilitar la participación del ciudadano en el gobierno local

y ha obligado a los funcionarios públicos a abrir espacios de diálogo con la comunidad. Entre ellos se destacan los Gobiernos zonales, los Consejos Locales de Política Social CLOPS, y el Comité Local Intersectorial de Participación.

El gobierno zonal es una estrategia de la administración del alcalde Gustavo Petro (2012-2015), propuesta en el marco del eje tres de su PDD “Una Ciudad que Defiende y Fortalece lo Público”, el cual establece como uno de sus objetivos:

*“Fortalecer la gobernabilidad democrática local. Mejorar la capacidad que tienen los gobiernos locales de responder en forma eficaz y eficiente a las demandas de la población, a través de la construcción de acuerdos sobre la pertinencia de los programas sociales para la garantía del goce efectivo de los derechos, al mismo tiempo que se mejora la capacidad de interlocución entre las localidades y el nivel central”* (Acuerdo 489, 2012, art. 34,).

En el marco de este eje del PDD se desarrolló el Proyecto de Gobiernos Zonales. Los gobiernos zonales tienen como resultado intervenciones distritales para la solución de problemáticas en los barrios; pretendían dar cumplimiento a las solicitudes de la comunidad en su territorio. Según Héctor Salazar (2015), profesional de la Secretaría de Gobierno, el ejercicio se desarrolló a partir de cuatro componentes: Preparación, Instalación, Plan de Acción, y Seguimiento y Evaluación. El primer componente contiene las acciones dirigidas a socializar el modelo de gobierno local con la administración local y la comunidad, se presenta ante el Consejo Local de Gobierno<sup>60</sup>, y las instancias de participación como el CPL. Este componente también contempla la caracterización de las problemáticas de la comunidad, su priorización, y el desarrollo de propuestas de acción; el trabajo se desarrolla mediante mesas de trabajo y recorridos en el territorio. El segundo

---

<sup>60</sup> Los Consejos Locales de Gobierno estarán integrados por: el alcalde local, quien lo preside, el coordinador administrativo y financiero de la localidad, el coordinador jurídico de la localidad, un representante de la secretaría técnica de cada Comité Sectorial del Distrito Capital, el Gerente de la Empresa Social del Estado de la localidad, el Director del COL de la localidad, el Gerente del CADEL de la localidad, el Gestor de Cultura de la localidad, el Director de la ULATA en las zonas rurales, el comandante de policía de la localidad y los representantes de los organismos y entidades distritales que establezca el alcalde local, teniendo en cuenta las características sociales y económicas de la respectiva jurisdicción y los programas y proyectos que se desarrollen y hagan parte de su Plan de Desarrollo (Art 4, Decreto Distrital 124 de 2005, Por medio del cual se reorganizan los Consejos Locales de Gobierno y se dictan otras disposiciones).

componente es el de Instalación, que consiste en un acto protocolario que formaliza el Gobierno Zonal en el territorio.

El tercer componente es el de Plan de Acción, consiste en la formulación y puesta en marcha de un Plan de Acción para atacar las problemáticas identificadas, en él se deben reconocer otros ejercicios de participación como los Presupuestos Participativos, Cabildos, Planes Barriales, u otros. La construcción del Plan de acción es concertada, con los actores del territorio y el Consejo Local de Gobierno. Luego se conforman mesas por eje temático, compuestas por miembros de la comunidad y de la administración, que se encargan de trabajar en el Plan de acción y hacerle seguimiento. Finalmente, en el componente de Seguimiento y Evaluación se hace seguimiento al cumplimiento de metas, y se evalúa el avance del ejercicio de Gobierno Zonal considerando variable como constitución, proceso, planificación, y recursos (humano, material y económico).

Por la forma cómo se plantearon los gobiernos zonales, con la participación y concertación entre las comunidades y las alcaldías, estos ejercicios fueron una oportunidad valiosa para incluir en la agenda del gobierno las solicitudes de la comunidad, y obligaron a la administración a entrar en ese dialogo con las comunidades y trabajar mancomunadamente con ellas. En este sentido, una funcionaria de la administración distrital describía el ejercicio de la siguiente manera:

*“En esta administración se desarrolló Gobierno Zonal, que es una estrategia de gobernabilidad democrática que lo que permite es, ese escenario de dialogo de la gente con la comunidad y las entidades [...] con una voluntad política importante, que desde la cabeza se les dio instrucción a los secretarios y de ahí para abajo todo el mundo sabía que tenía que poner en marcha lo que la gente dijera en los gobiernos zonales y eso le dio mucha fuerza”*

A pesar de la voluntad política del gobierno distrital, y del modelo de gestión inclusiva que representaba, la ciudadanía no siempre acogió la estrategia con entusiasmo. En una de las localidades comenta una funcionaria:

*“el Gobierno zonal un poco lo que quería, y digamos que en la localidad yo no lo vería tan fuerte [...] nosotros logramos hacer un proceso de mesas, entablamos tres mesas, en gobierno zonal se priorizó una UPZ, las Cruces [...] e intentamos*

*hacer un trabajo con la comunidad, pero así que la comunidad este empoderada en el gobierno zonal, que reconozcan la estrategia, no, de pronto en otras localidades ha funcionado, pero en esta no, de pronto hace falta tiempo”*

Otro espacio, que no es una estrategia de la administración, sino una instancia formal, es el Consejo Local de Política Social (CLOPS). El Consejo Distrital de Política Social fue creado en el 2001, por el Decreto 679 del mismo año, pero luego empezó a funcionar en las localidades. Los Consejos Locales de Política Social tienen por objeto servir de instancias de participación y consulta en el proceso de construcción de la Política Social del Distrito Capital en su territorio, canalizando las demandas sociales locales (Decreto 460, 2008, art 14). Aunque son consejos consultivos, tienen la particularidad de son una instancia de participación presidida por el alcalde local, y en ellos hacen presencia funcionarios de la administración local y comunidad. Es una oportunidad para el dialogo entre la comunidad y la administración local, en la cual los ciudadanos pueden dialogar directamente con el alcalde local del alcance de las políticas sociales, y de los problemas que enfrentan en ese campo. Los alcaldes deben realizar cuatro CLOPS al año, y son abiertos a la comunidad.

Igualmente existe la Comisión Local Intersectorial de Participación (CLIP), que está conformada por delegados de los sectores administrativos, y es una instancia articuladora de las acciones de todos los sectores del distrito en el territorio. Busca promover la participación en la localidad, y velar por el buen funcionamiento del Sistema Distrital de Participación, al cual le hace seguimiento y evaluación. (Decreto Distrital 448, 2007, art. 39 y 40). Esta Comisión resulta importante porque, como en el caso de los CLOPS, cumplen una función articuladora entre los sectores principales del distrito en su trabajo en la localidad, en este caso, haciendo especial énfasis en la promoción de la participación.

Los dos escenarios son muy interesantes en materia de articulación y de promoción de la participación. En el caso de los CLOPS, tienen como fortaleza la posibilidad de que la comunidad entre en dialogo con el alcalde local sobre las problemáticas sociales; mientras que la CLIP, promueve la participación en el marco de esa articulación. Se trata entonces de espacios que posibilitan promover una cultura organizacional local abierta a la participación, a la interlocución con el ciudadano, y que incluso pueden convertirse en

espacios en los cuales los ciudadanos puedan incidir en las agendas de la administración distrital. Sobre estas dos instancias comenta una funcionaria del Distrito *“digamos que estos son escenarios de articulación de la participación que, si se les da la importancia que tienen que dárseles funcionan bastante bien”*.

Así, es evidente que la voluntad política de los líderes de las administraciones impacta profundamente en la cultura organizacional de las administraciones. Es fundamental, en primer lugar, la voluntad política del alcalde mayor, que, a través de instrucciones formales o no formales, oriente las acciones administrativas hacia una mayor apertura a la participación. Sin embargo, es también evidente que, en las localidades, la directriz del alcalde mayor no es suficiente, y la voluntad del alcalde local un elemento determinante. Ella, la voluntad política del alcalde local, puede hacer que la actitud de los funcionarios de las administraciones locales cambie drásticamente en materia de su compromiso con la participación de los ciudadanos. Igualmente, las estrategias formales o informales que creen las administraciones locales o distritales, o que contemple la ley, también contribuyen a cambiar la cultura organizacional. En este sentido, los espacios de participación creados por la ley, que obligan a las administraciones locales a abrirse a la participación ciudadana, y a trabajar conjuntamente con la comunidad en la construcción de agendas y planes de acción para enfrentar problemáticas sociales, obligan una serie de interacciones que fortalecen las relaciones entre las instituciones y las comunidades.

## **CAPITULO V: CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL EN BOGOTÁ 2001 – 2015**

### **5.1.Introducción**

La cultura política y el capital social son dos de los factores de contexto mencionados en la literatura como elementos que pueden afectar tanto el proceso como el resultado de la participación ciudadana. Se trata de factores sociopolíticos, de patrones culturales y sociales que afectan el comportamiento de los individuos. Al incluir estas variables en el estudio, se parte de la idea de que los valores, las actitudes, y las ideas de los ciudadanos juegan un papel relevante en el comportamiento político de los ciudadanos, como lo afirman autores como Almond y Verba (1963), pioneros en este tipo de estudios.

En este sentido, el estudio de la influencia de la cultura política y el capital social en la participación ciudadana es relevante, en la medida en que permite comprender las relaciones que existen entre la participación ciudadana y el marco sociocultural en el cual se encuentran inmersos los ciudadanos. Así, en este capítulo, se pretende dar cuenta de las principales características de la cultura política y el capital social en Bogotá y sus localidades, así como de la forma como estos patrones han afectado la participación ciudadana. Para ello se ha recurrido al uso de diferentes fuentes de información: información electoral, encuestas de percepción ciudadana y de cultura política (Anexo 2), información directa de ciudadanos y funcionarios, y bibliografía académica, que permitirán dar cuenta de los principales indicadores relacionados con la cultura política y el capital social en la ciudad.

### **5.2.La cultura política en Colombia**

La cultura política colombiana está marcada al menos por tres elementos centrales que afectan sustancialmente la realización del ideal participativo de la democracia, desarrollados en el marco de un accidentado y difícil proceso de construcción del Estado-Nación en Colombia. González Pineros (2011) se refiere a estos elementos como nudos estructurales, se trata de una cultura dominante excluyente y prácticas clientelistas de inclusión, la cultura de la violencia, y la cultura de la ilegalidad.

En efecto, en Colombia se consolidó en el siglo XX un modelo neocomunitario y multicultural, consagrado en la constitución de 1991, caracterizado por movimientos

sociales plurales, diversos y fragmentados que luchan por el derecho a la diferencia y reivindican el deseo de ser tratados de forma asimétrica por el Estado. Esto ha favorecido la preminencia de los derechos de orden colectivo, sobre los individuales, y ha pasado a ser parte de la cultura política colombiana.

Los derechos colectivos son referentes de identidad y movilización social, y se aglutinan en torno a patrones de identidad cultural o social (mujeres, jóvenes, ancianos, homosexuales, afrodescendientes, indios, campesinos, etc). Esto ha ocurrido en detrimento del desarrollo de un orden que dé prioridad al ciudadano individual y sus derechos, y no ha facilitado la creación de nexos entre los individuos, o el éxito de proyectos políticos unificadores, en favor de la fragmentación en colectivos. Lo anterior, ha contribuido a la intolerancia política, y el irrespeto a la autonomía y la dignidad humana, que se manifiestan en la continua violación de los derechos de primera generación, y muestra la incapacidad del Estado de romper con los órdenes societales y colectivos de los circuitos locales y regionales de poder (de Hincapié,1998).

Es a partir de esos diversos ordenes societales y colectivos que se han dado las dinámicas de inclusión y exclusión a la democracia, que, aunque han dinamizado la participación, paralelamente han permitido, por un lado, la consolidación del patrimonialismo y el clientelismo como forma de inclusión; y por otro, la consolidación de la violencia como estrategia de reconocimiento y acción política (de Hincapié,1998). Así, la sociedad colombiana se ha caracterizado por el acceso diferenciado y excluyente de los grupos sociales al poder político, económico, cultural y social, y por la subordinación de lo público al servicio de los grupos más privilegiados (Garay, 2003).

Al respecto, Uprimny (1989) afirma que existe una separación profunda de lo social y lo político. La exclusión de una variedad de grupos del acceso a los recursos políticos ha permitido la permanencia de este tipo de orden, y ha favorecido que mecanismos alternativos de inclusión y acceso a recursos, como el clientelismo, se consoliden. Así, el clientelismo es una característica que hace parte de la forma de hacer política en Colombia (de Guevara, 1999; Sanín, 1998). El clientelismo representa para los ciudadanos excluidos la posibilidad de acceder a beneficios materiales sin enfrentar riesgos, y a su vez, para el patrón es una forma de “perpetuar y legitimar una relación de dominación a través de la atomización y diferenciación de los clientes” (Uprimny, 1989, pp. 128).

Por otro lado, la cultura de la violencia se ve reflejada en la violencia política y el surgimiento de otro tipo de violencias a partir de los ochentas que se interrelacionan en diferentes escenarios como el narcotráfico, las guerrillas, el crimen organizado, y el paramilitarismo. El cierre del sistema político, y la concentración del poder en pocas manos, contribuyó a la insatisfacción social, la ineficiencia de la justicia, la escasa representación política y al clientelismo, lo cual a su vez precipita la violencia (Gutiérrez, 2001). Así, la violencia ha surgido como la forma en la cual algunos actores logran imponerse, obtener o mantener el control sobre recursos, apoyos sociales, y territorios; o reaccionan ante la injusticia, la pobreza y la exclusión (Sánchez, 1998). Y aunque ha surgido tanto en el sector rural, como en las ciudades, se ha dado en el marco de un Estado débil, incapaz de controlar la situación. En este sentido, ya que el Estado no es un agente unificador social, los conflictos socioeconómicos no se median a través de la política sino a través de la violencia (Uprimny, 1989).

A esto se suma lo que podríamos llamar la cultura de la ilegalidad, la aceptación y tolerancia de prácticas de ilegalidad en algunos ámbitos de la sociedad colombiana. Se trata de un fenómeno con raíces históricas y que se ha reproducido a lo largo del tiempo, en parte impulsado por la impunidad y la debilidad Estatal (Garay, 2003; de Zubiría Samper, 1998; Laurent, 2008). Esta tolerancia con la ilegalidad se ha consolidado y ampliado, y se ha manifestado en prácticas que van desde el contrabando, la posesión ilegal de tierras, la compra de votos, y la corrupción, hasta el narcotráfico.

### **5.3. La cultura política en Bogotá**

#### **5.3.1. Lo que nos dicen las elecciones locales**

Al analizar el comportamiento electoral en Bogotá entre 1992 y 2015; es posible identificar algunas dinámicas en materia de participación, desafección política, y cambios en las percepciones y actitudes frente al sistema político distrital. Lo primero que se puede observar es que, en el periodo mencionado, la participación electoral de los Bogotanos aumentó, mientras que la abstención disminuyó considerablemente, en las tres instancias locales: la Alcaldía Mayor, el Concejo Distrital, y las JAL. Entre 1992 y 2011 la abstención electoral en las tres instancias se ha reducido en promedio en veinte puntos porcentuales, pasando de más del 70% de abstención en 1992, a alrededor del 50% en 2011. Inversamente proporcional ha sido el comportamiento de la participación que ha

aumentado en la misma proporción. El cambio más dramático ocurrió en las elecciones de 1997, después del primer gobierno de Antanas Mockus. Es a partir de esa administración que los Bogotanos demostraron un mayor interés en los asuntos políticos de la capital y vemos una primera transformación de la cultura política capitalina (Tabla 15).

**Tabla 15**

**Abstención electoral: Elecciones Locales Bogotá 1992 – 2011**

<b>Abstención</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
Alcaldía	73,75%	70,23%	57,27%	55,21%	56,49%	52,17%	52,59%
Concejo	73,66%	72,00%	58,09%	55,73%	57,39%	53,03%	54,18%
JAL	71,11%	67,38%	49,66%	44,97%	s.d.	46,75%	50,24%

Fuente: Elaboración propia de datos consultados en Reyes (2000), y obtenidos de la Registraduría Nacional. Los datos de la JAL de 2007 y 2011 son promediados de las 20 localidades de la ciudad.

La abstención ha estado asociada a la desafección política y a la pérdida de confianza en las instituciones democráticas (Norris, 1999; Norris, 2000), por lo que la reducción de los niveles de abstención entre los ciudadanos bogotanos puede reflejar un mayor grado de confianza en las instituciones, y una mejor percepción del rendimiento de los gobiernos capitalinos. Así mismo, el aumento de la participación refleja mayor interés en los asuntos políticos locales, y la percepción de los ciudadanos de la importancia del ejercicio del voto en la definición del futuro político de la ciudad.

**Tabla 16**

**Votos en Blanco: Elecciones Locales Bogotá 1992 – 2011**

<b>Voto en Blanco</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
Alcaldía	11,65%	2,70%	4,27%	2,39%	3,18%	4,04%	3,41%
Concejo	7,07%	9,22%	4,27%	13,37%	12,96%	12,42%	15,21
JAL	28,02%	14,15%	12,76%	19,83%	s.d.	20,42%	16,65%

Fuente: Elaboración propia de datos consultados en Reyes (2000), y obtenidos de la Registraduría Nacional. Los datos de la JAL de 2007 y 2011 son promediados de las 20 localidades de la ciudad.

Por otro lado, el voto en blanco muestra un comportamiento un poco irregular pero con tendencia al aumento y es particularmente notorio en las elecciones de Concejo y JAL (Tabla 16). Esto puede indicar la insatisfacción con la oferta política, o el desconocimiento sobre los candidatos; en ambos casos se puede inferir que ha aumentado el número de ciudadanos que no vota por opciones que considera inconvenientes o sin la información suficiente. Lo anterior indica que en Bogotá ha aumentado el número de ciudadanos más críticos, responsables y consientes de la importancia de la participación, en este caso electoral, en la definición de los asuntos públicos. Así mismo, el aumento del voto en blanco en las corporaciones de Concejo y JAL en comparación con las elecciones de Alcalde, muestra que si bien la mayor participación puede reflejar una evaluación positiva de la gestión en la ciudad, esto es especialmente a nivel de la Alcaldía Mayor, y que las corporaciones colegiadas como la JAL y el Concejo no gozan proporcionalmente de esa valoración, por lo tanto persiste un componente de desafección política que se basa en la desconfianza en instituciones como el Concejo o las JAL.

Igualmente, los resultados de las votaciones también indican cambios en las percepciones y actitudes de los Bogotanos frente al sistema político distrital. En un proceso que se observa en especial a partir de 1994, y se consolida en la década siguiente, se evidencia un declive en el apoyo electoral de los Bogotanos a los dos partidos políticos tradicionales que habían dominado el escenario electoral en el país y en la ciudad. El voto ciudadano a partir de 1994 refleja un rechazo del bipartidismo tradicional, y de las prácticas políticas tradicionales como el clientelismo en las elecciones a la Alcaldía, y el apoyo a nuevas fuerzas a partir de las elecciones de 2003 en el Concejo y las JAL.

En efecto, en las elecciones para Alcalde Mayor, se observa a partir de 1994 la preferencia por candidatos independientes, que prometían una ruptura con las prácticas políticas tradicionales, menos corrupción y clientelismo, y más transparencia. Desde que se aprobó la elección popular de alcaldes en 1988, los bogotanos habían elegido siempre a un alcalde que pertenecía a uno de los dos partidos políticos tradicionales, el liberal o el conservador; esta dinámica se rompió en 1994. A partir de ese año, los bogotanos manifestaron a través de las urnas su rechazo por los partidos y las prácticas políticas tradicionales, y empezó un periodo en el que predominó el voto independiente. Es el caso de los candidatos Antanas Mockus (1995 – 1997; 2001 – 2003) y Enrique Peñalosa (1998 – 2000), quienes llegaron a la alcaldía respaldados por movimientos independientes.

A partir de 2004 esta dinámica tomó una dirección un poco diferente, y la ciudad dio un giro a la izquierda; en este año se inició un periodo de gobiernos de izquierda en la ciudad que terminó en el 2015, cuando la ciudadanía eligió por segunda vez a Enrique Peñalosa como alcalde, quien ya no se presentó con un movimiento independiente sino con el apoyo de una de las fuerzas políticas emergentes durante la década pasada, sin embargo conservando su imagen de candidato no tradicional.

En el caso de las elecciones para Concejo, el apoyo a los partidos tradicionales también disminuyó. Aunque no ha ocurrido de forma simultánea con los procesos de elección de alcalde, ha venido sucediendo paulatinamente, especialmente a partir del año 2000; a partir de ese año otras fuerzas políticas se empezaron a consolidar. En 2003, la proliferación de fuerzas políticas es evidente, y aunque el partido liberal colombiano seguía estando a la cabeza en las elecciones, otros movimientos como el recientemente creado partido de izquierda Polo Democrático Alternativo, y el partido de ascendencia liberal Cambio Radical, tuvieron una importante participación en las votaciones. Para 2007 las nuevas fuerzas como el Polo democrático alternativo, Cambio Radical, y el Partido social de Unidad Nacional "Partido de la U" dominan las votaciones del Concejo, con el 17,35%, 17,17%, y 11,18% respectivamente; este año el partido liberal esta en cuarto lugar, con 9,87%, y el conservador en quinto lugar con 4,61%. Para 2011 el Partido Social de Unidad Nacional, Progresistas, el Partido Cambio Radical, el Partido Liberal Colombiano, y el Partido Verde, son las principales fuerzas con 15,04%; 14,97%, 13,47%, 10,98%, 9,82% del voto respectivamente -el Polo Democrático Alternativo obtuvo el 6,78% de los votos luego de una división interna que provocó la separación del partido del candidato a la alcaldía Gustavo Petro quien formo el movimiento Progresistas y fue elegido Alcalde de la ciudad- (Tabla 17). Lo anterior muestra cómo en las elecciones para Concejo también se observa un desplazamiento en el apoyo electoral hacia nuevas fuerzas, en este caso en particular nuevas fuerzas de izquierda, que en efecto dominaron el panorama político de la capital durante tres administraciones.

**Tabla 17**

**Votación por partidos en elecciones locales para Concejo Distrital 1992 – 2011**

<b>Participación por partidos Concejo</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
Liberal	50,34%	49,91%	43,01%	30,66%	9,90%	9,87%	10,98%
Conservador	20,97%	20,70%	17,74%	13,07%	3,17%	4,50%	5,46%
Bipartidismo	71,31%	70,61%	60,75%	43,73%	13,07%	14,37%	16,44%
Otros	21,62%	20,17%	26,88%	42,89%	73,90%	73,21%	68,35%

Fuente: Elaboración propia de datos consultados en Reyes (2000), y obtenidos de la Registraduría Nacional.

En las JAL se siguió una dirección similar al Concejo, hasta el año 2000 el apoyo electoral a los partidos tradicionales se redujo paulatinamente, y se puede evidenciar que para el 2007 el apoyo electoral se desplaza a otros movimientos políticos. Las fuerzas liberales se han logrado mantener dentro de las cuatro fuerzas políticas más importantes, pero perdieron su protagonismo frente a otros movimientos, que siguen el comportamiento de lo observado en el Concejo (Tabla 18).

**Tabla 18**

**Votación por partidos en elecciones locales para JAL 1992 – 2011**

<b>Participación electoral por partidos JAL</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
Liberal	24,34%	48,36%	45,64%	33,19%	s.d.	9,06%	12,39%
Conservador	13,22%	21,29%	17,59%	10,92%	s.d.	4,13%	4,39%
Bipartidismo	37,45%	69,65%	63,23%	44,14%	s.d.	13,19%	16,78%
Otros	28,08%	16,29%	24,01%	36,03%	s.d.	66,39%	66,57%

Fuente: Elaboración propia de datos consultados en Reyes (2000), y obtenidos de la Registraduría Nacional. Los datos de la JAL a partir de 2003 son promediados de las 20 localidades de la ciudad. Los datos del año 2003 no estaban disponibles para consulta.

Así, es posible identificar una transformación en la cultura política bogotana a partir de los años noventa. Esta transformación implicó el rechazo de los ciudadanos por los partidos y las prácticas políticas tradicionales, así como la aparición de individuos más informados, más interesados en la política, y más preocupados por el rendimiento de las administraciones y su propia responsabilidad política en el control de la gestión pública; y se tradujo en comportamientos como el aumento de la participación electoral y el voto independiente y programático.

### 5.3.2. ¿Qué ha pasado con el Clientelismo en Bogotá?

La descentralización política puesta en marcha desde finales de los ochenta y que se consolidó en el país con la Constitución de 1991 y en la ciudad con el Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993 buscó entre otras cosas construir legitimidad institucional, mediante reformas en materia administrativa, política y fiscal. De forma que, las reformas participativas que surgen en el marco de la descentralización en Colombia y en Bogotá, son una forma de renovar institucionalmente la democracia, para facilitar la expresión de las demandas ciudadanas. Sin embargo, la apertura participativa producto de la descentralización política y la nueva carta constitucional, nacieron y se desarrollaron en un contexto atravesado por prácticas y costumbres clientelistas arraigadas en la cultura política de la ciudad y el país (González, 1992).

Las medidas descentralizadoras tuvieron dos efectos políticos particulares en la ciudad, por un lado, permitieron la aparición de nuevas fuerzas, y, por otro lado, estimularon la transformación de las prácticas políticas tradicionales, dando lugar a una nueva forma de clientelismo, adaptado a las nuevas realidades.

La elección popular de alcaldes tuvo un impacto definitivo en la forma de hacer política en la ciudad, pues contribuyó a debilitar el poder de los partidos tradicionales sobre la administración distrital<sup>61</sup>. La elección popular de alcaldes abrió una ventana de oportunidad a la aparición de nuevas fuerzas. Durante los noventa las fuerzas políticas tradicionales perdieron poder a nivel local, siendo desplazadas definitivamente por candidatos independientes y nuevas fuerzas para el año 2002. Desde 1994, los Bogotanos empezaron a apoyar en las elecciones a la Alcaldía Mayor a candidatos de corte independiente, y en las elecciones de las corporaciones locales la fuerza del bipartidismo se debilitó paulatinamente. En particular el partido conservador perdió considerablemente poder desde muy temprano en el centro del país, mientras que el liberalismo logró

---

<sup>61</sup> Antes de la aprobación de la elección popular de alcaldes, los alcaldes y gobernadores de todo el territorio eran designados por el presidente de la república, por lo que el control del nivel central sobre los cargos e instituciones locales era considerable. Al desaparecer esa posibilidad, los partidos tradicionales perdieron un amplio poder de intermediación entre los ciudadanos y los bienes públicos que canalizaban para beneficio electoral. Las nuevas fuerzas entraron a competir en lo local por el control sobre el manejo de los recursos públicos, y el poder territorial amplio del que antes disfrutaban los partidos tradicionales se fragmentó en poderes más pequeños, locales o territoriales, que siguieron diferentes dinámicas, pero no dejaron de utilizar los recursos públicos como fuente de intercambio de favores electorales y enriquecimiento personal.

mantenerse y quedó más relegado a partir de 2002, cuando las nuevas fuerzas se consolidan definitivamente (Tabla 16 y Tabla 17).

Sin embargo, si bien los partidos políticos tradicionales se debilitaron, y fueron paulatinamente desplazados, no con ellos su más arraigada práctica política, el clientelismo. Las nuevas fuerzas políticas consolidadas a partir de 2002 en la ciudad no han logrado apartarse de las prácticas clientelistas que eran propias de los partidos tradicionales. Los nuevos partidos también incurrieron en ellas, y se han sometido a relaciones de intercambio de contratos, nombramientos y favores (Castro, 2007).

Si bien con las medidas descentralizadoras se quebró la pirámide de poder formada desde los altos cargos del nivel central que descendía en forma de cascada con el nombramiento de funcionarios a nivel departamental y municipal, y los partidos perdieron su capacidad de designación e influencia local, el clientelismo no desapareció, sino que se adaptó a la nueva realidad y se reinventó. El nuevo clientelismo ya no solo se valió del acceso a la nómina pública <sup>62</sup>, sino que, con el acceso a nuevos recursos, producto de la descentralización fiscal, se enfocó en los contratos. En este sentido, el intercambio clientelista está atado más que antes al acceso a individuos específicos, y no al centro o al partido como esfera de poder privilegiada (Sanín, 2010). Así mismo, ya no se trata de poderes con amplia influencia territorial sino de poderes locales y limitados que acceden a los recursos de departamentos o municipios.

De este modo, las prácticas clientelistas, y la corrupción a la que están atadas, han coexistido con las nuevas dinámicas participativas, y con los cambios en la cultura política impulsadas desde la administración distrital; de forma tal que hacen parte inevitable del mosaico político distrital.

El clientelismo y la corrupción son prácticas que no son desconocidas para los ciudadanos. Los ciudadanos por lo general asocian a los políticos con las prácticas clientelistas y rechazan estos comportamientos con bajos índices de favorabilidad, de evaluación de la gestión, y a través del comportamiento electoral, en particular del voto en blanco. Particularmente la imagen favorable del Concejo de la ciudad ha sido históricamente muy baja (Gráfico 4), solo se vio un aumento sustancial en el 2011 durante

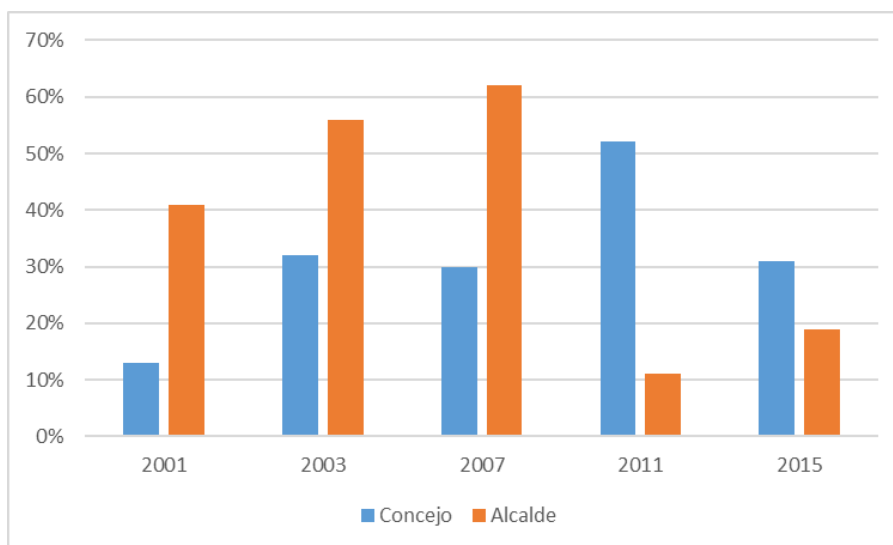
---

<sup>62</sup> Las prácticas políticas tradicionales basadas en el marco institucional previo a las reformas descentralizadoras, la nueva Constitución y el Estatuto Orgánico, en Bogotá, estaban caracterizadas por un clientelismo tradicional, basado en el apoyo de los electores a cambio del acceso a la nómina pública, y la provisión de servicios.

el escándalo de corrupción del Alcalde Mayor Samuel Moreno, durante el cual el Concejo tuvo que ejercer su papel de control político sobre la administración, sin embargo, en general ha contado con poca favorabilidad de la ciudadanía.

**Gráfico 4**

**Imagen Favorable Alcalde y Concejo Distrital 2001 – 2015**

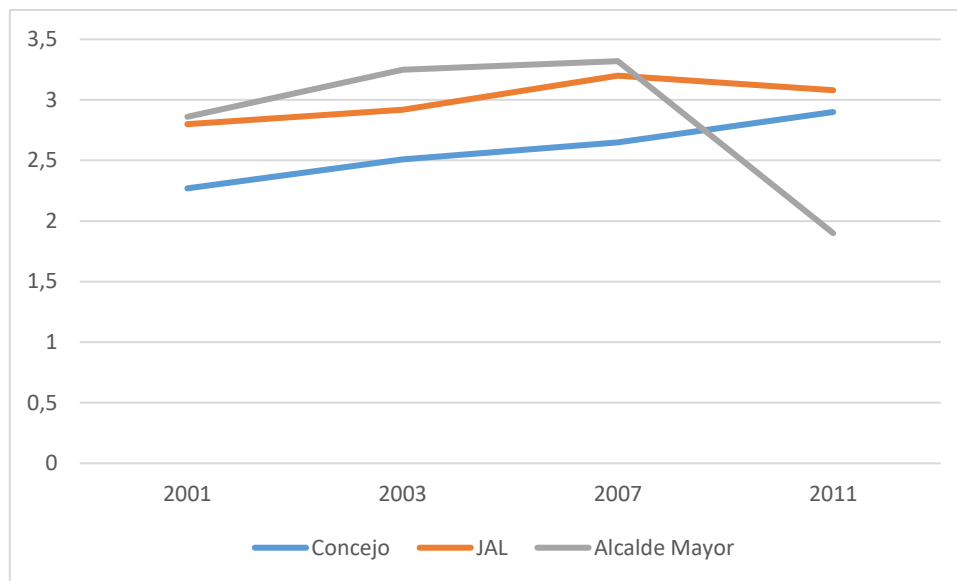


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2001, 2003, 2007, 2011, 2015.

El Concejo Distrital no solo tiene índices de favorabilidad muy bajos sino también de evaluación de la Gestión (Gráficos 4 y 5); así mismo, el voto en blanco para la corporación ha aumentado considerablemente en las últimas dos décadas, un comportamiento que se relaciona con la desafección política (Tabla 19).

**Gráfico 5**

**Evaluación de la Gestión del Alcalde, Concejo Distrital, y JAL 2001 – 2011**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2001, 2003, 2007, 2011.

El clientelismo tampoco ha sido ajeno a las corporaciones locales, las JAL, como corporaciones de elección popular que reciben el aval de un partido político, también han reproducido las prácticas clientelistas y se convierten en el primer escalón para avanzar en la carrera política en la ciudad. Luego de ser ediles, algunos de ellos pueden aspirar a una curul en el Concejo de la ciudad, y de este modo, es una forma de iniciar su carrera política (Velásquez y González, 2003; Sánchez, 2003; La silla vacía, 15 de abril de 2015). En el caso de Bogotá, el voto en blanco es incluso mayor en las JAL que en el Consejo; la JAL tiene unos altos índices de voto en blanco, aunque en este caso el desconocimiento de la corporación por parte de los ciudadanos puede explicar en mayor medida este aumento que en el caso del Concejo (Tabla 19).

**Tabla 19**

**Voto en Blanco Alcalde, Concejo y JAL 1992 – 2015**

Voto en Blanco	1992	1994	1997	2000	2003	2007	2011	2015
Alcaldía	11,65%	2,70%	4,27%	2,39%	3,18%	4,04%	3,41%	3,63%
Concejo	7,07%	9,22%	4,27%	13,37%	12,96%	12,42%	15,21	14,50%
JAL	28,02%	14,15%	12,76%	19,83%	S.d.	20,42%	16,65%	19,30%

Fuente: Elaboración propia de datos consultados en Reyes (2000), y obtenidos de la Registraduría Nacional. Los datos de la JAL de 2007 y 2011 son promediados de las 20 localidades de la ciudad.

Así mismo, la administración distrital a pesar de haber tenido una época dorada entre 1995 y 2007, demostró que también estaba permeada por las prácticas políticas tradicionales que afectaban a las corporaciones locales. Los escándalos de corrupción a nivel distrital mostraron que, en la práctica, el clientelismo y la corrupción también afectaban a la administración distrital y a las nuevas fuerzas políticas, como ocurrió en la Administración de Samuel Moreno, y el partido Polo Democrático. El Alcalde fue condenado a 18 años de cárcel por celebración indebida de contratos y cohecho por su participación en el escándalo conocido como “Carrusel de la Contratación”, que involucró a funcionarios de diferentes instituciones públicas, políticos y empresarios de la ciudad (El tiempo, 20 de marzo de 2016). Este episodio provocó la caída dramática de los índices de favorabilidad y evaluación de la gestión del Alcalde en el año 2011 (Gráfico 4 y 5).

Así, es posible observar que la descentralización política no logró acabar con el clientelismo en la ciudad. Si bien favoreció la renovación de fuerzas políticas, y facilitó las condiciones para mejorar la gestión de la ciudad con recursos administrativos y financieros, no logró a través de la participación ciudadana abrir una vía institucional de expresión de demandas ciudadanas que eliminara la intermediación clientelista. Las prácticas tradicionales se han mantenido y transformado a lo largo de los últimos veinte años, adaptándose a los nuevos contextos, y la participación ciudadana ha tenido que desarrollarse en ese contexto.

#### **5.4. La evolución reciente de la Cultura Política en Bogotá 2001 - 2015**

El estudio de la cultura política implica remitirse a las ideas, significados, sentimientos, percepciones, y actitudes de los ciudadanos frente a los objetos políticos. En palabras de Almond y Verba (1970, 1989), a los patrones de orientación psicológica hacia los objetos políticos entre los miembros de una sociedad. Los objetos pueden ser roles o estructuras, como cuerpos legislativos, ejecutivos y burocráticos; los titulares de estos roles, como el caso de los monarcas, legisladores o administradores particulares; o políticas públicas, es

el caso de decisiones o la aplicación de una decisión. Estos objetos pueden corresponder al Sistema Político en general, los procesos políticos (input), los procesos administrativos (output), o al individuo mismo como objeto (Almod & Verba, 1970, 1989).

Igualmente, siguiendo a los autores, es posible diferenciar tres tipos de orientaciones en el análisis: cognitivas, afectivas y evaluativas. En este sentido, a continuación se describirán los cambios sufridos por las actitudes ciudadanas de los Bogotanos en estas tres dimensiones entre 2001 y 2015.

#### **5.4.1. La dimensión Cognoscitiva**

Identificar las ideas y los conocimientos que tiene el ciudadano sobre los objetos políticos es fundamental. Las orientaciones cognoscitivas se refieren a los conocimientos, información, análisis, y creencias que el individuo tiene sobre el sistema político, los actores, sus roles, y los elementos relacionados con el input y output del sistema político. Esto evidentemente es producto de sus experiencias previas, así como de las relaciones e interacciones en las que ha estado inmerso. En este orden de ideas, con el fin de describir el comportamiento y los cambios de la dimensión cognoscitiva de la cultura política de la ciudad en los últimos años, se analizaron 4 indicadores: conocimiento de los ciudadanos sobre la existencia de las principales corporaciones e instituciones de la administración local, conocimiento de los ciudadanos sobre los espacios de participación, conocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos de participación ciudadana, y sentido de competencia política.

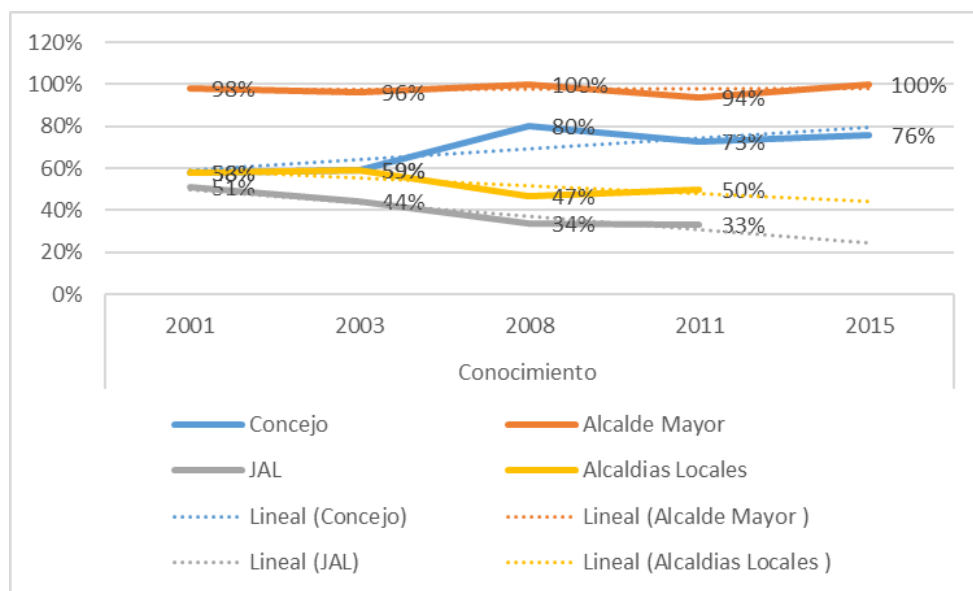
En este sentido, al analizar los datos de conocimiento de la existencia de las instituciones de la administración distrital y local, y de las corporaciones de elección popular distrital y local, se puede observar que el conocimiento que tienen los ciudadanos de las instituciones locales es bajo, en especial de la JAL. Los porcentajes de conocimiento de la JAL y las alcaldías locales están alrededor del 50% en la última, y del 40% en la primera, en el periodo entre 2001 y 2015. Este es un porcentaje reducido, tratándose de una corporación de elección popular, y de una figura de administración del territorio a nivel local (Gráfico 6).

Así mismo, existe una gran diferencia entre el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre la existencia de las instituciones Distritales y locales. Los Bogotanos muestran que conocen mucho más las instituciones Distritales que las locales, los porcentajes de conocimiento del Alcalde Mayor y el Concejo son mayores en general, que los de conocimiento de las alcaldías locales y las JAL. En este sentido, el conocimiento que tienen los ciudadanos de las instituciones locales es menor frente al conocimiento de las Distritales. La institución más desconocida de todas es la JAL, una corporación de elección popular, para cuya conformación los ciudadanos pueden votar cada cuatro años, y sin embargo para 2011 solo el 33% de los ciudadanos manifestaba conocer su existencia; y los porcentajes de conocimiento de las alcaldías menores no son más alentadores, para el mismo año solo el 50% de los ciudadanos manifestaba conocerlas (Gráfico 6).

Adicionalmente, es posible evidenciar que la tendencia de un nivel y otro es diferente, mientras el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre las instituciones Distritales tiene una tendencia positiva, el conocimiento de las instituciones locales ha tenido una tendencia negativa, y ha disminuido en el periodo de los años estudiados. Esto puede deberse a la exposición mediática que tienen cada una de las instancias, pues el cubrimiento de los medios de comunicación sobre noticias relacionadas con un nivel y otro es también diferente, los medios de comunicación cubren en general más información sobre la Alcaldía Mayor y el Concejo, que sobre las Alcaldías Locales o las JAL. De esto puede deducirse la importancia de los medios de comunicación local, y los canales de difusión y comunicación que pongan en funcionamiento las instituciones públicas.

**Gráfico 6**

**Conocimiento de la existencia de la Alcaldía Mayor, el Concejo Distrital, las JAL y las alcaldías locales 2001 – 2015**



Fuente: Elaboración Propia, datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos años 2001, 2003, 2008, y 2015.

Otro indicador importante es el conocimiento de los ciudadanos sobre los espacios de participación. La mayoría de estos espacios se institucionalizaron durante los años noventa, dando lugar a una proliferación de instancias o espacios de participación. Probablemente los espacios de participación más publicitados son los encuentros ciudadanos, y aquellos abiertos para facilitar los ejercicios de rendición de cuentas y control de la administración. En el primer caso son ejercicios que se realizan paralelamente en toda la ciudad, de obligatorio cumplimiento, e impulsados desde la administración distrital misma. En el segundo caso, las administraciones distritales también han dado mucha importancia en sus planes de desarrollo a los mecanismos de participación en el control social de la administración, fomentando ejercicios de rendición de cuentas y veedurías ciudadanas. Así mismo, organismos de control como la Veeduría Distrital, también han prestado atención a la difusión a este tipo de ejercicios desde la administración local y distrital.

Los otros espacios de participación ciudadana local, si bien son creados a nivel Distrital por Decretos del Alcalde Mayor, se institucionalizan en las localidades mediante Acuerdos Locales, expedidos por las JAL. Su promoción y gestión depende en gran

medida de la administración local, los funcionarios delegados de la administración distrital según el sector, y los ciudadanos. Sin embargo, algunas instancias locales como los Consejos de Cultura y Juventud han sido impulsados también desde el nivel distrital.

Al observar el comportamiento del conocimiento ciudadano de una muestra de algunos de los espacios de participación más importantes en el nivel local, es posible observar entre los años 2003 y 2013 dos tendencias, por un lado, la disminución en el conocimiento de los espacios de participación ciudadana, y por otro, el aumento del mismo sobre los espacios de participación en el control social de la administración<sup>63</sup>. Entre los años 2003 y 2013 se observa una tendencia negativa en el conocimiento que tienen los ciudadanos de las instancias de participación ciudadana, a excepción del Comité de Participación Comunitaria en Salud COPACO, particularmente los Consejos Locales como el de cultura, o planeación; así como los Encuentros ciudadanos. Así mismo, aunque en el año 2003 el conocimiento sobre los Encuentros Ciudadanos es superior frente a otros espacios, esa diferencia se nivela, y para 2013 el conocimiento parece ser similar para todas las instancias. Sin embargo, para esta muestra, en general se observa que en los últimos años el conocimiento que tienen los ciudadanos de algunos de los espacios de participación ha tendido a reducirse. Es particularmente importante para el estudio de la planeación participativa local el caso de los Consejos de Planeación y los Encuentros Ciudadanos, cuyo conocimiento por parte de la ciudadanía ha disminuido considerablemente entre 2000 y 2013, en 24% y 33% respectivamente (Tabla 20)<sup>64</sup>.

Esto último contrasta con los hallazgos de participación para la elección de los CPL, que muestran un aumento en la participación de las organizaciones para hacer parte de la instancia. En este sentido, la mayor participación en las elecciones de los consejeros del CPL puede reflejar un mayor conocimiento de un público específico, las organizaciones sociales, o un mayor interés de la comunidad en participar (Tabla 5), dado que los

---

<sup>63</sup> No fue posible establecer los datos del año 2003 de dos de las instancias, sin embargo, se presenta la información del año 2013.

<sup>64</sup> Vale la pena considerar brevemente este resultado a la luz del contexto de la encuesta de 2013. Al inicio de su gestión, en el 2012, el Alcalde Gustavo Petro lanzó simultáneamente varias iniciativas de participación adicionales a los Encuentros Ciudadanos: los presupuestos participativos, que también llamó cabildos, y lo que denominó Cabildos para el Plan de Desarrollo, que eran los tradicionales Encuentros Ciudadanos para la Construcción del Plan de Desarrollo Distrital; es posible que la proliferación y simultaneidad de instancias, así como el cambio de nombres generara alguna confusión en la ciudadanía, y que se reflejara en el resultado de la encuesta.

conocimientos de la ciudadanía en general muestran una tendencia descendente en los últimos años (Tabla 20).

**Tabla 20**

**Conocimiento de Espacios de Participación Ciudadana 2003 – 2013**

<b>Espacio de Participación</b>	<b>2003</b>	<b>2013</b>	<b>% de aumento</b>
Consejos Locales de Cultura	17,60%	16,50%	-6,25
Consejos Locales de Juventud	s.d.	16,90%	
Consejo Distrital y/o Local de Planeación	21,10%	16,00%	-24,17
Encuentros Ciudadanos	25,30%	16,7%*	-33,99
Comité de Participación Comunitaria en Salud	20,10%	24,40%	21,39
Presupuestos Participativos	s.d.	9,5%*	
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	15,50%	25,10%	61,94
Veedurías Ciudadanas	19,70%	32,60%	65,48

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Urbana 2003, Instituto Distrital de Cultura y Turismo; Encuesta Cultura Política DANE 2013; \*Encuesta Bienal de Culturas 2013, Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

Por otro lado, el conocimiento sobre las instancias de participación ciudadana en el control social ha aumentado, es el caso de las veedurías ciudadanas, y de la participación en comités relacionados con la prestación de servicios del Estado, en este caso, servicios públicos domiciliarios. En los dos casos se registró un aumento de más del 60% en cada caso del conocimiento ciudadano sobre los espacios (Tabla 20). Esto puede estar relacionado con dos factores. uno, los esfuerzos de las administraciones distritales por fomentar este tipo de ejercicios de control desde la administración, y dos, el contexto político de la encuesta, pues es al finalizar la administración de Samuel Moreno, en 2011, que se hacen más evidentes para los ciudadanos los problemas de corrupción en la ciudad.

En ambos casos, se evidencia que el conocimiento de los ciudadanos de las instancias de participación ciudadana es bajo, considerando que los porcentajes de conocimiento de la muestra estudiada para 2013 no superan el 32% de los encuestados (Tabla 20). A pesar de que se esperaría que con el paso del tiempo las instancias fueran más conocidas cada vez, no se evidencia ese resultado, incluso en instancias que cuentan con fuerte promoción

desde la Alcaldía Mayor, como los Encuentros Ciudadanos, o algunos Consejos como el de cultura.

En cuanto al conocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos de participación ciudadana, éste es mayor que el que tienen sobre los espacios o instancias de participación. Aunque no es posible hacer un comparativo de todos los mecanismos entre 2003 y 2015, podemos observar el comportamiento de dos de ellos, la Revocatoria del Mandato y el Cabildo Abierto. En ambos casos el porcentaje de personas que declararon conocer el mecanismo aumentó entre el 2003 y el 2015, aunque principalmente en el conocimiento de la revocatoria del mandato. No es de extrañar que los ciudadanos estén familiarizados con este mecanismo de participación; en la historia reciente de la ciudad ha habido intentos de revocar a todos los alcaldes desde Jaime Castro en 1994<sup>65</sup>, sin embargo, ninguno ha tenido éxito; las exigencias de la norma -modificada recientemente, en cuanto al número de firmas y umbral requerido para poder hacerla efectiva- han limitado el alcance de este instrumento; el único de estos esfuerzos que ha logrado superar la primera etapa de aprobación fue el de Gustavo Petro, y fue suspendido por su destitución temporal como alcalde. Sin embargo, aunque no han tenido éxito, se han tratado de procesos muy publicitados, pues la Revocatoria del Mandato está contemplada para dos de las figuras políticas más importantes de los Departamentos y Municipios: los alcaldes y gobernadores (Tabla 21).

**Tabla 21**

**Conocimiento de Mecanismos de Participación Ciudadana 2003 – 2013 - 2015**

<b>Mecanismos de Participación</b>	<b>2003</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Revocatoria del Mandato	24,10%	69,70%	60,20%
Cabildo Abierto	18,50%	25,70%	29,00%
Iniciativa Popular Legislativa o Normativa	s.d.	32,80%	31,90%
Referendo Aprobatorio o Derogatorio	s.d.	58,20%	58,90%
Plebicito	s.d.	36,40%	36,10%
Consulta Popular (nacional, departamental, distrital, municipal y/o local)	s.d.	45,10%	46,60%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Urbana 2003, Instituto Distrital de Cultura y Turismo; Encuesta Cultura Política DANE 2013 y 2015.

<sup>65</sup> En este sentido, en Bogotá ha habido movimientos que promovieron la revocatoria del alcalde Jaime Castro en 1994 (El Tiempo, 16 de febrero de 1994), Antanas Mockus (El Tiempo, 21 de junio de 1996), Enrique Peñalosa en 1999 (El Tiempo, 16 de septiembre de 1999), Luis Eduardo Garzón (W Radio (1 de marzo de 2005); Samuel Moreno (29 de julio de 2009), y Gustavo Petro (El Tiempo, 18 de marzo de 2015).

El siguiente mecanismo más conocido es el Referendo, uno de los Mecanismos de Participación más mediatizados en los últimos 15 años en el país. Este es un mecanismo que cobró mucha visibilidad durante los años 2003 y 2009, debido a que durante esos años se propusieron dos referendos que buscaron modificar la constitución para permitir la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez; el primero se realizó en 2003, pero solo una de las 15 preguntas hechas cumplió los requisitos de umbral que exigía la ley, que equivalía al 25% del censo electoral (BBC Mundo, 3 de enero de 2004); el segundo no se realizó porque la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional (El Tiempo, 26 de febrero de 2010).

Le siguen en orden descendente la Consulta Popular, el Plebiscito, y la Iniciativa Popular Legislativa, que son conocidos, para 2015, por el 46%, el 36%, y el 31% de los encuestados respectivamente. Incluso el mecanismo menos conocido, la Iniciativa Popular Legislativa, supera el conocimiento de los Espacios de Participación (Tabla 21 y 20). En general se puede decir que el conocimiento de la existencia de estos mecanismos por parte de la población no es despreciable, a excepción de la Iniciativa Legislativa, y el Plebiscito, los porcentajes de conocimiento de los demás mecanismos son considerables. Es probable que en esto contribuya la educación cívica en los colegios y universidades, en las cuales se imparte este contenido a los estudiantes, relacionado con la constitución y la ciudadanía; en ella el tema de los mecanismos de participación es recurrente, lo que no sucede con los Espacios de Participación.

Por otro lado, respecto al sentido de competencia política al que se refieren Almond y Verba (1970, 1989), y que corresponde a la creencia de los individuos de poder influenciar o afectar las decisiones del gobierno podríamos decir que la mayoría de los Bogotanos se sienten competentes políticamente, a pesar de que no es una percepción que alcance a la totalidad de la población.

En este sentido, al revisar algunas Encuestas de Cultura Política y Percepción Ciudadana de los últimos 15 años, podemos identificar que un porcentaje considerable de los Bogotanos sienten que pueden influir en las decisiones del gobierno y que el ciudadano puede a través de la participación resolver sus problemas. Sin embargo, no es una concepción generalizada, aún hay sectores de la población que se perciben a sí mismos desempoderados, y que consideran que la participación no sirve para resolver los

problemas de su entorno; así mismo, se observa que desde el 2001 ha habido una tendencia negativa en este indicador (Tabla 22).

**Tabla 22**

**Competencia Política 2001 – 2015**

<b>Competencia Política de los ciudadanos</b>	
2001: En desacuerdo con "no hay forma de influir en las decisiones de la Administración"	54%
2003: De acuerdo con "hoy día los ciudadanos tenemos cómo influir en las decisiones de la administración"	65%
2009: ¿Usted diría que la participación ciudadana en Bogotá le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales?	43%
2010: ¿Usted diría que la participación ciudadana en Bogotá le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales?	33%
2011: ¿Usted diría que la participación ciudadana en Bogotá le ha permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales?	29%
2013: En desacuerdo con "Participar no aporta nada a la solución de los problemas de la comunidad"	41%
2015: En desacuerdo con "Participar no aporta nada a la solución de los problemas de la comunidad"	47%

Encuesta de Conocimientos Actitudes y Percepciones sobre Cultura Ciudadana en Bogotá 2001; Encuesta de Cultura Urbana 2003; Encuesta de percepción Bogotá Cómo Vamos 2009, 2010, y 2011; Encuesta de cultura política del DANE 2013 y 2015.

Así, en la dimensión cognoscitiva, podemos observar que el nivel de conocimiento de los ciudadanos Bogotanos sobre las instituciones de la administración local, y los espacios de participación ciudadana, es bajo, en ambos casos con una tendencia negativa en los últimos 15 años, excepción hecha por los espacios de participación en el control social cuyo conocimiento ha aumentado. Así mismo, se destaca el conocimiento en materia de mecanismos de participación, que es mayor que el que tiene el ciudadano sobre los espacios de participación. Igualmente, el sentido de competencia política se ha mantenido considerablemente fuerte entre los ciudadanos de Bogotá en los últimos años, aunque con una tendencia también negativa.

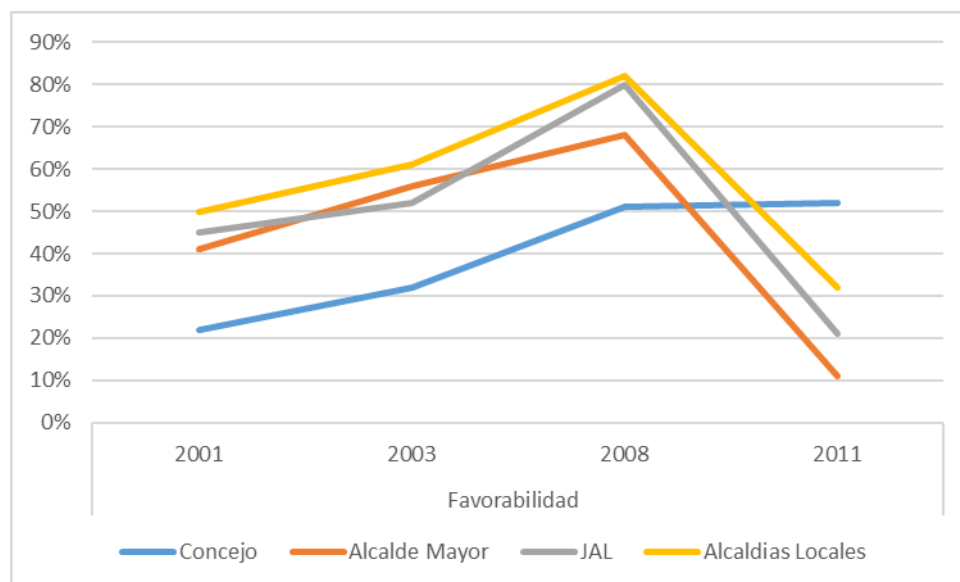
#### **5.4.2. Dimensión Afectiva**

La dimensión afectiva del ciudadano también es relevante, los sentimientos de apoyo o indiferencia pueden ser determinantes en las decisiones políticas que tome, y el apoyo que le preste al sistema político. Para analizar esta dimensión se analizaron diferentes indicadores: la favorabilidad que despiertan en el ciudadano las instituciones políticas, el interés de los ciudadanos en la política, el apoyo de los ciudadanos a las instituciones democráticas y al régimen democrático, así como el valor de la tolerancia entre individuos, y la actitud optimista de los ciudadanos.

Al respecto, se puede observar que la favorabilidad de los ciudadanos por las instituciones locales es mayor que por las distritales. Frente a las Alcaldías Locales, y a las JAL los ciudadanos han manifestado una favorabilidad que llegó en 2008 al 80%, y en la mayoría de los casos ha superado el 50% (Gráfico 7). Mientras que, como se mencionó antes, la favorabilidad del Concejo ha sido tradicionalmente la más baja. Sin embargo, para todas las instituciones observadas, el escándalo de corrupción de la Administración de Samuel Moreno fue la antesala de una abrupta caída de la favorabilidad, como se puede observar en el 2011, con la excepción del Concejo. Esto puede indicar que los ciudadanos relacionan las instancias locales con menores índices de corrupción en comparación con el nivel distrital. Igualmente, que al tratarse de instancias que no manejan unos recursos considerables en la ciudad, y cuyas decisiones son de menor impacto comparadas con las de las instancias distritales, los ciudadanos son menos exigentes en su evaluación.

## Gráfico 7

### Imagen Favorable del Concejo Distrital, JAL, Alcaldías Locales, y Alcalde Mayor 2001 - 2011

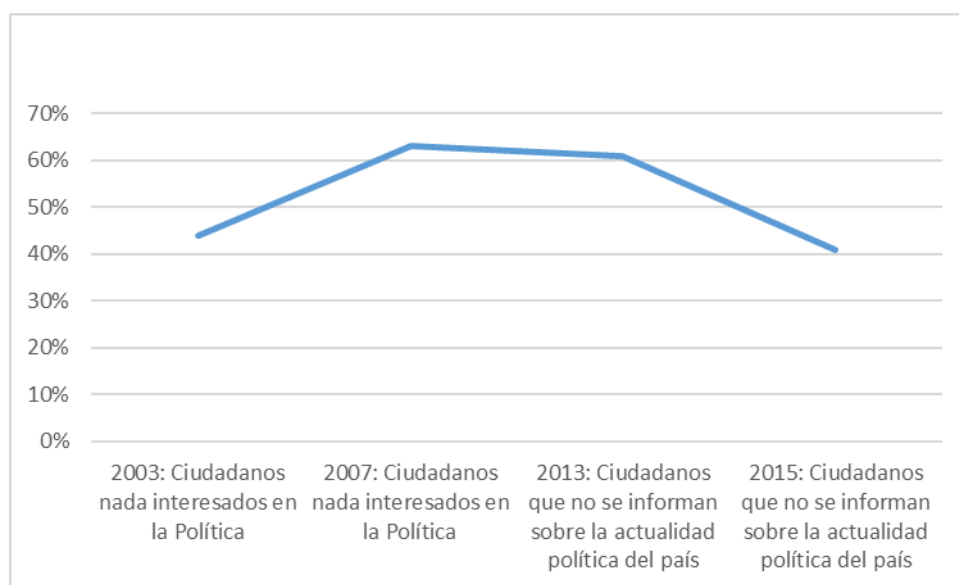


Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de Percepción Bogotá Cómo Vamos 2001, 2003, 2008, y 2011.

Otro indicador importante es el interés de los ciudadanos en la política. En este aspecto, los Bogotanos se han caracterizado por un bajo nivel de interés en los asuntos de políticos. Ha fluctuado a lo largo de estos años, mostrando momentos de más apatía como en el 2007 y el 2013, y otros que despertaron mayor interés, como durante el 2003 y el 2015. El 2003 coincide con la finalización de las administraciones Mockus – Peñalosa – Mockus, y el 2015 con la elección de Enrique Peñalosa por segunda vez a la alcaldía de Bogotá. A pesar de que es difícil generalizar e identificar las causas de estas fluctuaciones, podemos hipotetizar que la coyuntura política ha estimulado en mayor o menor medida el interés ciudadano, y que este estímulo puede también ser intencionalmente dirigido por la administración. En el primer caso, la mala gestión de la administración, las crisis económicas, o las coyunturas electorales, etc., pueden estimular el interés ciudadano; en el segundo caso, las campañas de cultura ciudadana u otras de las administraciones pueden tener un efecto similar. Sin embargo, a pesar de las fluctuaciones, el interés de los ciudadanos en los asuntos políticos de la ciudad es reducido, y muestra además una tendencia negativa (Gráfico 8).

## Gráfico 8

### Desinterés en la Política 2003 - 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Urbana 2003; Encuesta Bienal de Culturas 2007; Encuesta de cultura política del DANE 2013 y 2015.

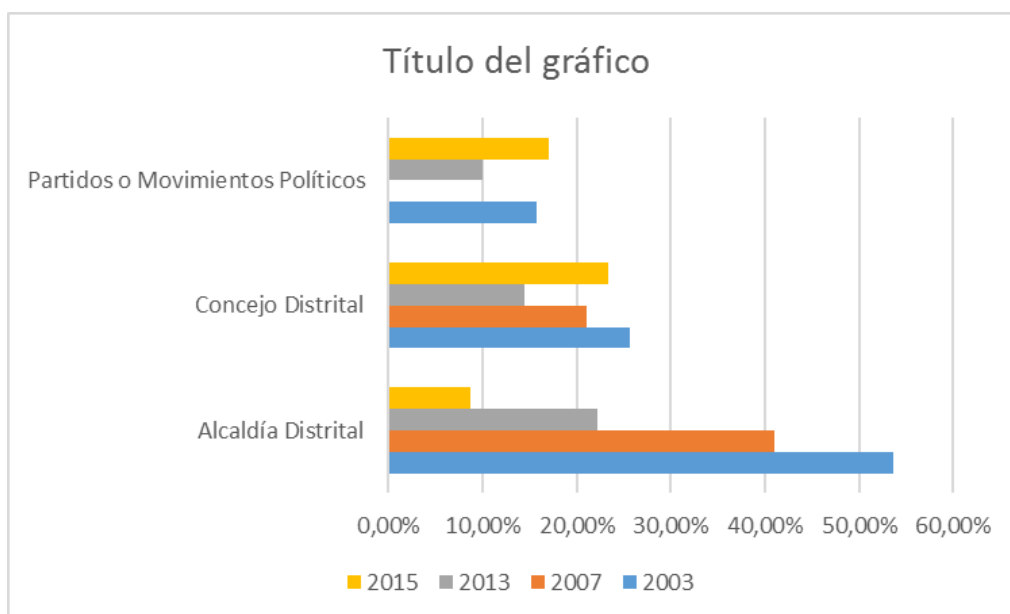
Es igualmente relevante estudiar el apoyo de los ciudadanos a las instituciones democráticas y al régimen democrático; en particular debido a que la combinación de insatisfacción con las instituciones democráticas, por un lado, y el apoyo a la democracia como régimen, por otro, han sido relacionadas con cambios en los patrones de participación de los ciudadanos. Los hallazgos indican que la desconfianza en las instituciones democráticas -tales como los parlamentos, los partidos políticos y las instituciones de gobierno- puede constituir un incentivo para una mayor participación de los ciudadanos a través de canales no tradicionales. En consecuencia, los ciudadanos buscan un acceso a canales de participación más directa, y a un mayor control de las elites políticas (Bennett, 1998; Booth & Seligson, 2009; Norris, 1999 – 2011).

En este sentido, como en otras ciudades del mundo, en Bogotá fue posible observar los síntomas de una crisis de representación política que tiene su expresión entre otras cosas en la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas (Mainwaring, Bejarano, y León-Gómez, 2008). Se puede observar que en los últimos quince años la confianza en las instituciones representativas en la ciudad ha sido muy reducida; esto en especial para el caso del Concejo Distrital y los partidos políticos. En lo

que respecta al alcalde mayor, aunque los ciudadanos habían depositado tradicionalmente mayor confianza en esta figura, probablemente a raíz de los escándalos de corrupción y las malas administraciones, ésta ha disminuido, y para 2015 llegó niveles inferiores incluso que los del Concejo Distrital, o los partidos o movimientos políticos.

**Gráfico 5**

**Confianza en las Instituciones Políticas Representativas**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Urbana 2003; Encuesta de Cultura Política - DANE 2013 y 2015; Encuestas de Percepción Bogotá Cómo Vamos 2003, 2007, y 2011.

Por otro lado, es importante considerar los cambios sufridos en los valores de los individuos como consecuencia de las transformaciones sociales y económicas de las sociedades. Los valores han cambiado, y hoy por hoy las sociedades persiguen valores de autorrealización y participación. Estos valores, catalogados como postmaterialistas, se han venido expandiendo en el mundo luego de la superación de las preocupaciones por la estabilidad y el crecimiento económico de los países, sufridas durante los años de posguerra (Inglehart, 1997). La tesis de los valores posmaterialistas se cristaliza en los esfuerzos realizados desde 1981 en el proyecto de la Encuesta Mundial de Valores (EMV), un instrumento que mide valores y actitudes en los individuos a nivel mundial. Esta interesante perspectiva revela los cambios en materia de valores sufridos por las

sociedades en los últimos años, y dirige su atención hacia orientaciones como el apoyo a la democracia, la tolerancia a extranjeros y minorías, las tendencias religiosas, las actitudes hacia la familia, la política, la identidad nacional, la inseguridad y el bienestar, entre otros (Inglehart, et al; 2004). Así, se han logrado relacionar actitudes como la satisfacción con el nivel de vida y la confianza interpersonal con la estabilidad de la democracia (Inglehart, 1988).

Bogotá es una ciudad económicamente muy activa, y densamente poblada; es el mercado más importante de Colombia, y cuenta con la mayor inversión extranjera (Cámara de Comercio, 2013). Ha visto un rápido proceso de modernización en los últimos treinta o cuarenta años, que pasa por el crecimiento físico y poblacional de la ciudad, la ampliación de la prestación de servicios públicos, y el mejoramiento del espacio físico (PNUD, 2008). Así mismo, los Bogotanos tienen acceso a una amplia oferta cultural y educativa, y los cambios culturales producto del proceso de modernización no le han sido ajenos; así, ha experimentado algunos de los cambios posmaterialistas de los que habla Inglehart (1988).

En este sentido, el país y la ciudad tiene una larga tradición civilista, y es considerado un régimen político estable; en la medida en que no ha tenido interrupciones de la democracia como otros países de la región. Respecto al apoyo a la democracia, se puede decir que la ciudad se ha caracterizado un amplio apoyo al régimen democrático, y aunque en los últimos años este apoyo se ha reducido un poco, sigue siendo bastante importante (Tabla 23).

**Tabla 23**

**Apoyo a la Democracia 2001 - 2015**

Apoyo a la Democracia 2001 - 2015		
2015	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	50%
2011	En desacuerdo con: Cuando hay una situación difícil en el país, está bien que el gobierno pueda suspender derechos fundamentales, para resolver los problemas	63,56%
2007	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	71,96%
2001	Las normas se aceptan más fácilmente si hay posibilidad de participar en su elaboración	89,90%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta bienal de Culturas 2015, 2011, 2007, y 2001.

Paralelamente es posible observar que otro tipo de valores como la tolerancia han también aumentado entre los ciudadanos. La sociedad Bogotana, tradicionalmente conservadora, ha venido observando cada vez más que valores como la tolerancia han crecido considerablemente. A manera de indicador podemos observar un cambio en las actitudes de los ciudadanos frente a las personas homosexuales: en el periodo entre 2001 y 2015 ha aumentado la tolerancia que se muestra hacia esa población. Sin embargo, si bien ha aumentado el valor de la tolerancia entre los Bogotanos, todavía existe un porcentaje importante que no se ha contagiado de esos nuevos valores (Tabla 24).

**Tabla 24**

**Tolerancia frente a las personas Homosexuales**

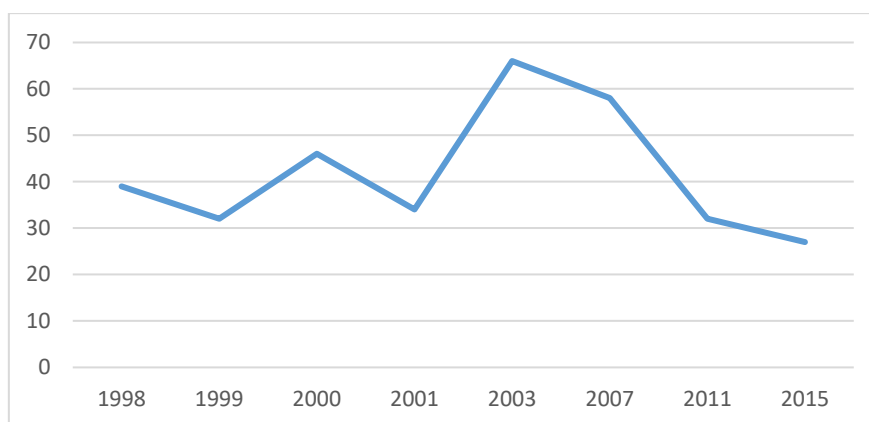
Tolerancia		
2015	A los homosexuales se les debe permitir ser profesores de colegio	50,30%
2013		44,90%
2011		44,10%
2007	No le gustaria tener como vecino a un homosexual	57,44%
2001		73,40%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta bienal de Culturas 2015, 2011, 2007, y 2001.

Así mismo, el optimismo de los ciudadanos, es otra actitud importante; en este caso, reflejado en quienes creen que la ciudad va por buen camino. El indicador ha fluctuado, su momento más alto fue al terminar la segunda administración de Mockus, a partir de ese momento se redujo un poco durante la administración de Luis Eduardo Garzón, y luego tuvo un gran descenso al final de la administración Moreno y siguió bajando para el término de la administración Petro. Este resultado será incluido en el análisis de la dimensión evaluativa, en el siguiente aparte. Sin embargo, se puede mencionar, que este indicador de optimismo de los ciudadanos está muy relacionado con los resultados de las administraciones distritales (Gráfico 9).

**Gráfico 9**

**Percepción de que Bogotá va por buen camino**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Bogotá Cómo Vamos 2003, 2007, 2011, 2015

De esta manera, en lo que se refiere a la dimensión afectiva, los Bogotanos, en el periodo estudiado, entre 2001 y 2015, se han caracterizado por su creciente desinterés en los asuntos políticos, y la desconfianza en las instituciones representativas y sus actores, en particular el Concejo de la ciudad. Pero por otro lado por una relativa favorabilidad por las instituciones políticas locales, como las alcaldías locales y las JAL, un amplio apoyo al régimen democrático, y mayor tolerancia hacia las minorías.

**5.4.3. Dimensión Evaluativa: Cultura política y gestión institucional 1995 – 2015, avances y retrocesos.**

Durante los años noventa y la primera década del siglo XXI, Bogotá sufrió cambios importantes que afectaron el comportamiento y la percepción de los ciudadanos sobre la ciudad y la política Distrital. Se destacan los cambios ocurridos durante las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997, 2001 - 2003) y Enrique Peñalosa (1998 – 2000), el primero conocido por el énfasis que le dio durante su gobierno a la cultura ciudadana, y el segundo por la inversión en el espacio físico de la ciudad, mientras que la administración de Luis Eduardo Garzón (2007 – 2011), contribuyó a fortalecer la imagen de buena gestión distrital, sobre todo en materia social, una de las falencias de las administraciones anteriores.

En el estudio cualitativo de Pizano (2003) sobre la percepción del cambio en la ciudad y la ciudadanía en Bogotá, los bogotanos identificaron cambios positivos en la ciudad, en particular a partir de 1995, en la primera alcaldía de Mockus. De igual manera, los ciudadanos identificaron un cambio en sus actitudes y comportamientos frente a la política en la ciudad: en este sentido, los ciudadanos manifestaron mayor interés por informarse sobre la política distrital<sup>66</sup>, así como, por participar en ella. Esto fue atribuido a una mayor convocatoria a través de los medios de comunicación, a los resultados de los gobiernos, y al deseo de mejorar sus condiciones de vida. Igualmente, en el estudio se identificó que los ciudadanos votaban más informados al escoger a los alcaldes, consideraban la hoja de vida de los candidatos; y manifestaban un agotamiento frente a los partidos y las prácticas clientelistas tradicionales, prefiriendo candidatos de corte independiente (Pizano, 2003). En este sentido afirma Pizano (2003):

*“las acciones e iniciativas promovidas desde el Estado [...] han tenido la fuerza suficiente como para darle impulso y vitalidad a la discusión acerca de la calidad de vida en la ciudad, de los proyectos políticos prioritarios para ella y de los comportamientos públicos de quienes la habitan”.*

Así, los cambios ocurridos en el comportamiento electoral de los ciudadanos son un correlato de los cambios sufridos por la ciudadanía en el marco de un conjunto de transformaciones de la ciudad, cuyo punto de inflexión es la alcaldía de Antanas Mockus en 1995. A partir de esa administración la ciudad vio un conjunto de cambios que mejoraron la percepción de los ciudadanos sobre la ciudad, la percepción de gobernabilidad, y que indujeron transformaciones en el comportamiento y las percepciones políticas de los bogotanos.

Antes de la administración de Antanas Mockus, en la primera mitad de la década de los noventas, Bogotá enfrentaba una serie de problemas que generaban un clima de pesimismo de los ciudadanos frente a la gobernabilidad y el futuro de la ciudad. Según Silva, Bogotá a finales de los ochenta y comienzos de los noventa “llegó a los niveles más bajos de confianza en su posibilidad de superar sus niveles crecientes de deterioro e inseguridad” (Silva, 2009, pp. 18). La ciudadanía se caracterizaba por su falta de sentido

---

<sup>66</sup> A partir de 1995 hubo más información disponible sobre los asuntos distritales. Durante la administración Mockus se puso en funcionamiento el canal público Canal Capital, que se creó en 1995, y cuatro años después empezó a funcionar otro medio especializado en cubrir a la ciudad, el canal CityTV.

de pertenencia, y la ausencia de civismo; al mismo tiempo, la migración descomunal a la ciudad fomentó su crecimiento desordenado.

Los principales problemas que enfrentaba la ciudad eran la violencia y la inseguridad. En 1993 la ciudad alcanzó un pico de violencia con 81 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Así mismo, la corrupción, influida por las prácticas clientelistas, era generalizada. Había descuido e invasión del espacio público de comercio informal, conjuntos cerrados o automóviles; y problemas en la recolección de basuras. Igualmente, la ciudad ya enfrentaba problemas de movilidad y accidentalidad producidos muchos de ellos por el incumplimiento de las normas de tránsito (Viviescas, 1999; Castro & Garavito, 1994; Silva, 2009; Semana, 17 de enero de 1994).

En medio de este panorama, la administración de Antanas Mockus (1995 – 1997) significó el inicio de algunos cambios importantes<sup>67</sup>. Se podría afirmar que los mayores logros de la administración se dieron en las prioridades de Cultura Ciudadana y Legitimidad Institucional<sup>68</sup>. No es de extrañar que durante este periodo se redujeran los índices de violencia en la ciudad<sup>69</sup>, y se evidenciara un comportamiento más cívico de los ciudadanos manifestado en el mayor respeto por las normas de tránsito y la mejora en la convivencia (Mockus, 2001), así mismo las acciones del gobierno contribuyeron a la percepción de una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos<sup>70</sup> y una ruptura con las prácticas clientelistas tradicionales.

---

<sup>67</sup> Con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo formar ciudad se pretendió atacar los problemas sociales de la ciudad y también se implementaron herramientas novedosas en materia de cultura ciudadana. En el primer aspecto, a pesar de algunos avances en infraestructura, dotación y cobertura educativa, y la ampliación del cubrimiento subsidiado en salud (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1997), los esfuerzos para reducir la exclusión social y ampliar la atención en salud y educación para la población con mayor índice de NBI resultaron insuficientes (Contraloría de Santa Fe de Bogotá D.C., 1997).

<sup>68</sup> El Plan de Desarrollo de Mockus pretendía transformar los imaginarios de los ciudadanos, y construir visiones conjuntas de ciudad, fomentar la confianza y el sentido de pertenencia de la comunidad, y aumentar su capacidad de concertación; así mismo, esta administración se preocupó por aumentar la capacidad de control ciudadano sobre la administración distrital como una estrategia clave para alcanzar la legitimidad institucional (Decreto No. 295 de 1995 Plan de Desarrollo Formar Ciudad 1995-1998).

<sup>69</sup> Los homicidios pasaron de 80 por cada 100 mil habitantes en 1994 a 23 en 2003, una reducción del 75%.

<sup>70</sup> En Consejos de Gobierno periódicos, el Alcalde Mockus adelantó ejercicios de rendición de cuentas en las localidades, con la participación de la administración local. En estos Consejos de Gobierno, el alcalde, junto con algunas autoridades locales, informaba a la ciudadanía sobre el avance de los Planes de Desarrollo y la ejecución de los proyectos. Entregaba material físico a los ciudadanos con información sobre el tema, y recibía preguntas escritas de los ciudadanos, que eran respondidas en un plazo de 10 días (Sudarsky & Escallón, 2001).

Por otro lado, la administración Peñalosa, si bien le dio continuidad al programa de cultura ciudadana, hizo énfasis en otros aspectos<sup>71</sup>. Los problemas de movilidad, que al final de la administración de Mockus eran los más sentidos por la ciudad, fueron enfrentados con medidas como la restricción vehicular conocida como “Pico y Placa”, y la implementación del sistema de buses rápidos Transmilenio<sup>72</sup>. Igualmente, hizo una importante inversión en infraestructura vial, andenes, parques, y ciclorutas, entre otros, que cambiaron la imagen física de la ciudad (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2001). Así mismo, se llevaron a cabo campañas orientadas a recuperar la imagen positiva de la ciudad y el sentido de pertenencia de sus habitantes (Contraloría de Bogotá, 2000)<sup>73</sup>.

Posteriormente, en el año 2000, bajo el lema “construir sobre lo construido” inició el segundo mandato del alcalde Antanas Mockus, dando continuidad no solo al programa de cultura ciudadana de su primera administración, sino también a algunos programas de la Administración Peñalosa, especialmente en materia de espacio público y movilidad. Con Mockus se retomó la discusión sobre la transparencia en las relaciones con el Concejo<sup>74</sup>; y en materia de movilidad, con el fin de consolidar y fortalecer las medidas de la anterior administración, se amplió la medida de Pico y Placa para el transporte público, se terminó la primera fase del sistema Transmilenio y se adelantaron los estudios para la segunda. Durante este periodo el sistema gozó de popularidad, principalmente porque reducía los tiempos de desplazamiento; así mismo, el sistema Transmilenio contribuyó también a las mejoras en el espacio público, pues estuvo acompañado de una intervención

---

<sup>71</sup> El Plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” (Acuerdo No. 6 de Junio 8 de 1998) tuvo dos ejes centrales, por un lado, un componente social de desmarginalización; y por el otro, un componente que hizo énfasis en la infraestructura física de la ciudad, la movilidad y el urbanismo. Estas fueron las prioridades del Plan de Desarrollo que más recursos recibieron durante su administración. Para la primera, desmarginalización, se destinó el 41,2% de la inversión; y para las prioridades de infraestructura, movilidad y urbanismo el 41,8% de los recursos (Art. 54 Acuerdo No. 6 de 1998). Para las prioridades de Seguridad y Convivencia, y Eficiencia Institucional se destinaron el 17% de la inversión (Art. 54 Acuerdo No. 6 de 1998).

<sup>72</sup> También tomó medidas polémicas para la recuperación del espacio público como el desalojo de vendedores ambulantes, la eliminación de los cerramientos de los conjuntos habitacionales privados, y la expropiación de terrenos de un reconocido Club para la construcción de un Parque Público (El tiempo, 29 de diciembre 2000).

<sup>73</sup> En este sentido, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo adelantó campañas publicitarias como “Bogotá 2.600 metros más cerca de las estrellas”, “El centro está de moda”, “Destino Bogotá”, “Bogotá es Colombia” y otras de promoción del espacio público que contribuyeron a crear una imagen más favorable de la ciudad.

<sup>74</sup> Estableciendo que estas se iban a basar en los intercambios dados durante las sesiones del Concejo, de forma pública y no privada; así mismo, se continuaron las estrategias pedagógicas de formación ciudadana para mejorar la convivencia y la seguridad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001).

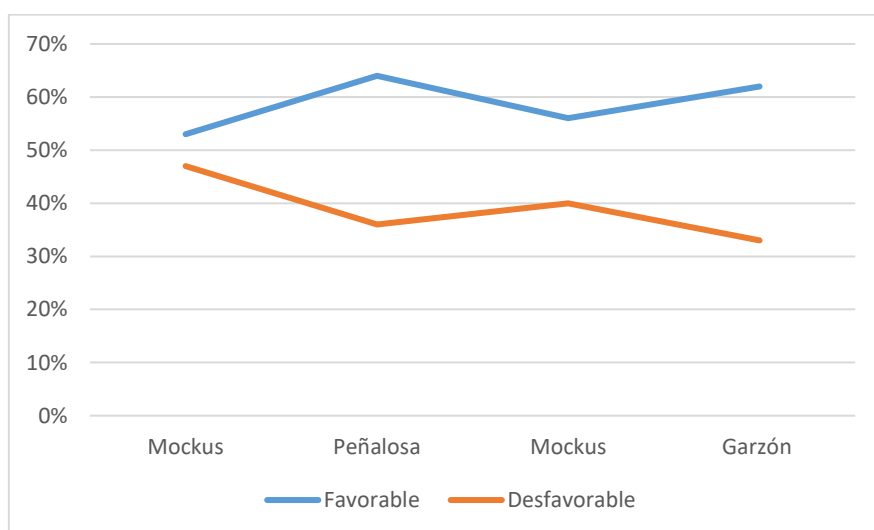
integral que no solo incluyó las vías sino también andenes, estaciones, zonas verdes, y puentes peatonales (Silva, Pérez, Ruiz, & Martín, 2009).

En el año 2004, el alcalde Luis Eduardo Garzón llegó a la Alcaldía Mayor apoyado por una nueva fuerza política, creada recientemente, que representaba las fuerzas de izquierda de la ciudad, el partido Polo Democrático Alternativo. Su administración es recordada por el componente social; hizo énfasis en la ampliación de la cobertura educativa y la seguridad alimentaria de los sectores más vulnerables de la población, y terminó su gestión con una favorabilidad considerable, que igualó a la de Enrique Peñalosa al terminar su mandato.

Estos cambios estuvieron acompañados por el aumento de los ingresos y la inversión en la ciudad, los cambios en el manejo de los recursos, y la ampliación en el cubrimiento de servicios públicos; lo que sumado dio como resultado la percepción de una mayor gobernabilidad en la ciudad a partir de la segunda mitad de la década de los noventa (Gilbert, 2008; Silva, et al., 2009). Esto se vio reflejado en una evaluación positiva de la gestión de los alcaldes y altos índices de favorabilidad a partir de 1994, en particular la gestión de Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón (Cuadro 10).

**Gráfico 10**

**Favorabilidad de los Alcaldes Distritales 1997 – 2007**



Fuente: Bogotá Cómo Vamos, 2007, para los datos de 1997 Semana (1997).

Así mismo, los ciudadanos empezaron a ser más optimistas sobre el rumbo de la ciudad. Hubo una mejora en la percepción de seguridad de los barrios, una mejora en la percepción de la oferta de zonas verdes en la ciudad, cierta reducción de los tiempos de desplazamiento, mejora en la malla vial, aumentó el uso de la bicicleta como medio de transporte, y el Transmilenio movilizaba al 14% de los habitantes (Bogotá Cómo Vamos, 2007).

Todo esto fue posible gracias a cambios normativos que facilitaron mayores ingresos a la ciudad, una gestión más eficiente, y la conformación de equipos de trabajo técnicos. En este sentido, la Constitución de 1991 y la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993 facilitaron el aumento de los recursos distritales disponibles a través del recaudo de impuestos y la mayor autonomía del Alcalde Mayor para el manejo de la administración en general, sin depender de sus relaciones con el Concejo. (Davila, 2005; Bromberg, 2009).

Por estos cambios, Bogotá fue vista como un modelo de gobernabilidad y desarrollo humano. Estos avances fueron reconocidos a nivel nacional e internacional, y amplificadas por los medios de comunicación, al punto que el PNUD en 2002 otorgó a la ciudad el premio de gobernabilidad local (El tiempo, 25 de octubre de 2002). En este sentido afirma Gilbert (2008)

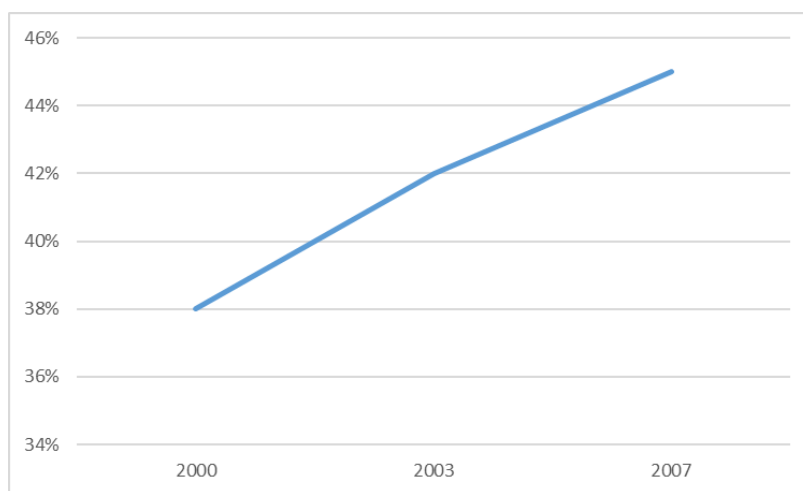
*“la gobernabilidad aumentó dramáticamente después de 1993. Una serie de administraciones mucho más competentes sanearon las finanzas públicas, mejoraron el transporte público y dotaron de servicios públicos a muchos asentamientos de bajos recursos. Las mejoras en la policía, sus espacios abiertos, e incluso la calidad del tránsito, junto con la apertura de nuevos edificios públicos y sistemas de transporte, lograron generar algo así como un orgullo público por la ciudad. Para una ciudad en la que la mayoría de la gente siempre había desconfiado de sus líderes públicos, y siempre había tenido una imagen negativa de la ciudad, este fue un logro importante”.*

Así, los cambios percibidos por la ciudadanía entre 1995 y 2007, en materia de legitimidad institucional, y gestión de la administración distrital, generaron cambios en cultura ciudadana, y en la cultura política, en particular en las dimensiones afectiva y evaluativa. Los alcaldes distritales lograron proyectar la imagen de una ruptura con las

prácticas y partidos políticos tradicionales, lo que contribuyó a mejorar la imagen de la administración distrital; así mismo, las mejoras sustanciales en la prestación de servicios y los buenos resultados de las administraciones mejoraron la gobernabilidad y la legitimidad. En este sentido, aumentó el interés en los asuntos de la ciudad, manifiesto en una mayor participación electoral, como se vio antes; el ciudadano buscó a través del voto programático e independiente influir en el destino de la ciudad, confiando en el poder de su participación. Así mismo, mejoró la percepción de que la ciudad iba por buen camino (Gráfico 9), la favorabilidad del Alcalde Mayor (Gráfico 10), y la percepción de una buena gestión institucional (Gráfico 11).

**Gráfico 11**

**Buena Gestión del Alcalde Mayor 2000 - 2007**



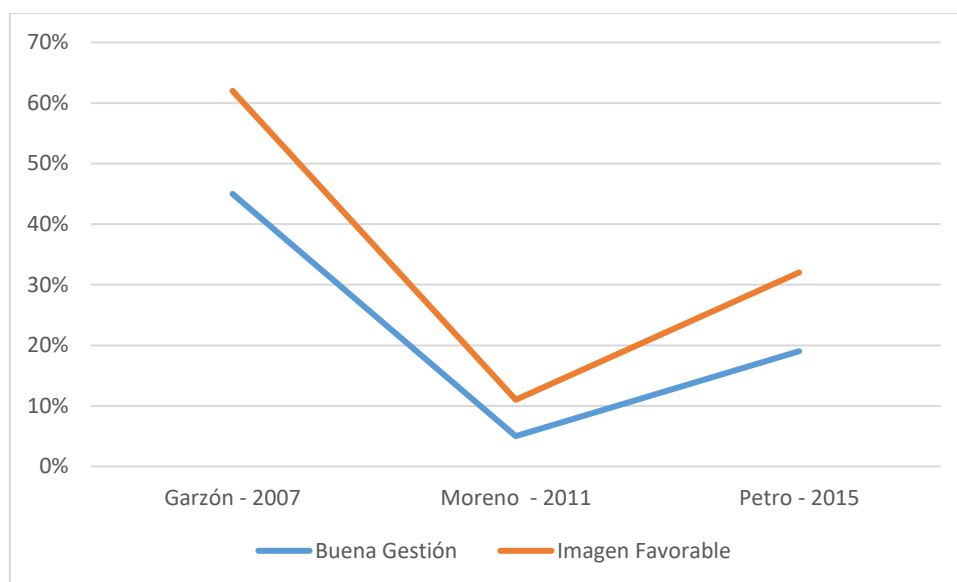
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2000, 2003, 2007.

Por otro lado, luego de la administración de Garzón, siguieron dos administraciones con unos resultados institucionales menores. Una de ellas, la de Samuel Moreno, protagonizó el escándalo más grande de corrupción en la historia reciente de la ciudad, conocido como el “Carrusel de la Contratación” (El Tiempo, 29 de marzo de 2016); y la segunda, de Gustavo Petro, se caracterizó por algunas decisiones calificadas por algunos como improvisadas y arbitrarias, que en muchos casos fueron polémicas y al final mostraron malos resultados (El tiempo, 29 de diciembre de 2015). Durante estos años, a pesar de que la participación electoral se mantuvo, los índices de favorabilidad y evaluación de la gestión que los alcaldes habían mantenido hasta la fecha se desplomaron (Gráfico 12),

pasando por su peor momento en el 2011, al finalizar la administración de Samuel Moreno. Así mismo, la percepción de que las cosas en la ciudad iban por buen camino se redujo notablemente, pasando del 58% en 2007 al 27% en 2015 (Gráfico 9).

**Gráfico 12**

**Favorabilidad y Evaluación de la Gestión Alcalde Mayor 2007 – 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2007, 2011, 2015.

A pesar de todo esto, el interés electoral, al menos a nivel distrital en la ciudad, ha permanecido, pues la abstención se ha mantenido estable e incluso disminuyó un par de puntos porcentuales en las últimas elecciones (Tabla 25). En este sentido, en las elecciones de 2015 los ciudadanos decidieron votar por un candidato que se separara de la izquierda, y fue evidente una mayor participación que en oportunidades anteriores. Probablemente los malos rendimientos de las administraciones precedentes estimularon a los ciudadanos para votar.

**Tabla 25**

**Abstención Elecciones Locales Bogotá 2007 – 2015**

Abstención	2007	2011	2015
Alcaldía	52,17%	52,59%	48,45%
Concejo	53,03%	54,18%	50,19%
JAL	46,75%	50,24%	47,04%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional

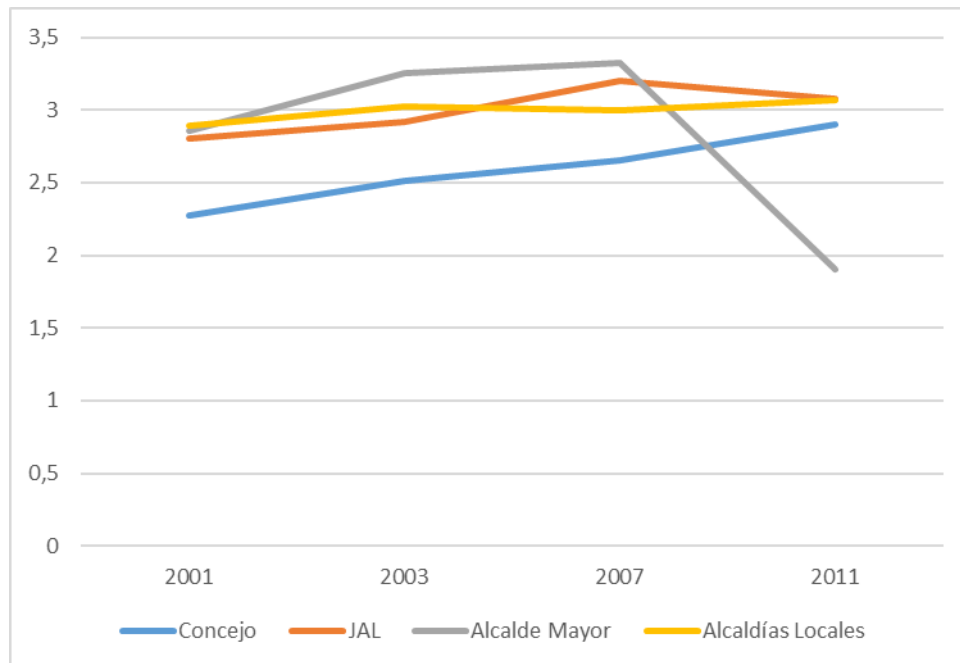
En 2015 los bogotanos eligieron por segunda vez a Enrique Peñalosa como Alcalde de la ciudad, que, aunque no se presentó como candidato independiente, pues tuvo el apoyo del partido Cambio Radical y de algunos miembros del liberalismo, tenía como capital el prestigio acumulado por la gestión de su primera administración. De alguna manera esto indica que los bogotanos siguen buscando candidatos no tradicionales, y Peñalosa de alguna manera encarna la imagen de un ejecutor técnico e independiente, que además retomará los temas que generaron mayor impacto y recordación entre los ciudadanos 15 años atrás, como espacio público, movilidad y cultura ciudadana, el último programa a cargo del exalcalde Antanas Mockus.

Por otro lado, en lo que se refiere a la evaluación de la gestión en el nivel local, se observa una tendencia histórica positiva de la evaluación de la gestión de las JAL y las alcaldías locales. Si se compara con los indicadores Distritales, se observa que el Concejo de la Ciudad, como en otros indicadores como confianza y favorabilidad, en gestión también tiene los menores porcentajes, lo que reafirma que es una institución muy desprestigiada; así mismo, la Alcaldía Mayor durante este periodo, mostró los mejores indicadores, a excepción del año 2011 (Gráfico 13).

Así, se observa que, en cuanto a la dimensión evaluativa, la gestión y las acciones de las administraciones distritales han tenido efectos profundos en la cultura política de la ciudad. Los ejercicios consientes de las administraciones de formar ciudadanos más cívicos, y los resultados positivos de la gestión de los gobiernos distritales, generaron cambios en la percepción de los ciudadanos frente a la ciudad: mejor evaluación de la gestión, mayor favorabilidad, y más optimismo; en este sentido, se percibe un cambio en las actitudes y percepciones de la ciudadanía. Por el contrario, los rendimientos negativos más recientes de las administraciones, han generado un retroceso que refleja cambios en la cultura política como desafección política y pesimismo respecto al futuro de la ciudad. Sin embargo, los niveles de interés de los ciudadanos en el destino de la ciudad, al menos a nivel Distrital no han disminuido, manteniéndose los niveles de participación electoral logrados en 1997. En el nivel local, por otro lado, a pesar de que como hemos visto las JAL son las instituciones ampliamente desconocidas para los ciudadanos, la evaluación de la gestión ha tenido una tendencia positiva, y se muestra superior que la calificación de su contraparte Distrital.

**Gráfico 13**

**Evaluación de la Gestión Alcalde Mayor, Alcaldías Locales, JAL, y Concejo  
Distrital 2001 – 2011**



Fuente: Encuestas de Percepción Bogotá Cómo Vamos 2001, 2003, 2007, 2011.

### **5.5. Capital Social en Bogotá 2001 - 2015**

El capital social es definido por Putnam (1995) como el conjunto de características de la organización social – como redes, normas y confianza social – que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo. Es un elemento central de la sociedad, en la medida en que facilita la cooperación social (Coleman, 1988; Putnam, 1995, Fukuyama, 2001). Permite a los ciudadanos resolver problemas colectivos más fácilmente, contribuye al aumento de la participación, y al mejoramiento del desempeño del gobierno y de las instituciones; igualmente, favorece el accountability y la competencia política de los ciudadanos (Putnam, 1995a).

En este sentido, la interiorización y cumplimiento de normas compartidas, la solidaridad, el sentido de pertenencia a la ciudad, y las redes de organizaciones, son indicadores de capital social. En Bogotá es posible identificar cambios en estos aspectos a lo largo de los últimos 15 años, cambios que, en algunos casos, es inevitable relacionar con el contexto y las coyunturas políticas vividas por la ciudad mencionados en el apartado anterior.

Luego de la puesta en marcha de los programas de cultura ciudadana del alcalde Antanas Mockus, y de los cambios mencionados en materia de infraestructura y espacio físico, de la administración Peñalosa, se evidenciaron cambios principalmente en la interiorización y cumplimiento de normas compartidas, la solidaridad, y el sentido de pertenencia a la ciudad. Durante las administraciones de Antanas Mockus, las campañas de cultura ciudadana pretendían conseguir la autorregulación de la ciudadanía, el reconocimiento y aceptación de las normas de convivencia, transformar los imaginarios de los ciudadanos y construir visiones conjuntas de ciudad, y fomentar la confianza y el sentido de pertenencia de la comunidad (Decreto 295, 1995).

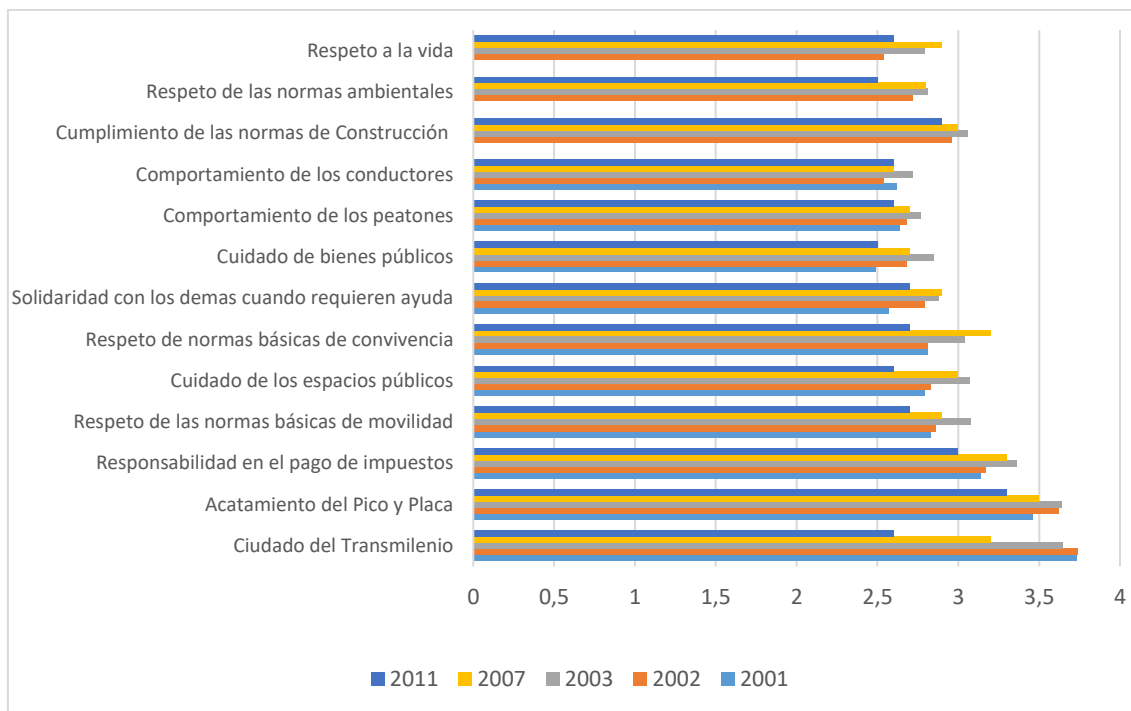
En este sentido, la estrategia de formación ciudadana entre 1995 y 2003 buscó educar a los ciudadanos, y hacerles comprender que eran parte de una comunidad cívica, de una ciudad que compartía unas normas, entre ellas de convivencia; y que todos como ciudadanos y habitantes de la ciudad tenemos una responsabilidad en el cumplimiento de esas normas. Como resultado de las campañas educativas los índices de responsabilidad ciudadana aumentaron en general entre los años 2001 y 2007, y los ciudadanos empezaron a cooperar y cumplir las normas de la ciudad (Gráfico 14).

Vale la pena destacar los indicadores de solidaridad, así como de respeto de las normas básicas de convivencia. La solidaridad es un valor clave del capital social, indica la posibilidad de ofrecer a otros ayuda, es la contracara de la confianza. A mayor solidaridad entre los ciudadanos, habrá probablemente más confianza. Este indicador, según la percepción de los ciudadanos, mejoró durante estos años (Gráfico 14). Esto es confirmado por los resultados del Barómetro de Capital Social en Colombia, en el periodo entre 1997 y 2005. El instrumento registró un aumento considerable de Capital Social en Bogotá, particularmente por el aumento de la reciprocidad y la mutualidad, que es definida en el estudio como la solidaridad percibida de diferentes fuentes, de las cuales las personas creen poder recibir ayuda en caso de tener necesidad. El estudio encontró un aumento importante en la solidaridad general, un aumento en la reciprocidad, y una reducción del

oportunismo; y Bogotá fue una de las ciudades del país con mayor aumento (Sudarsky, 2007).

**Gráfico 14**

**Evaluación de la Responsabilidad Ciudadana en una Escala de 1 a 5**



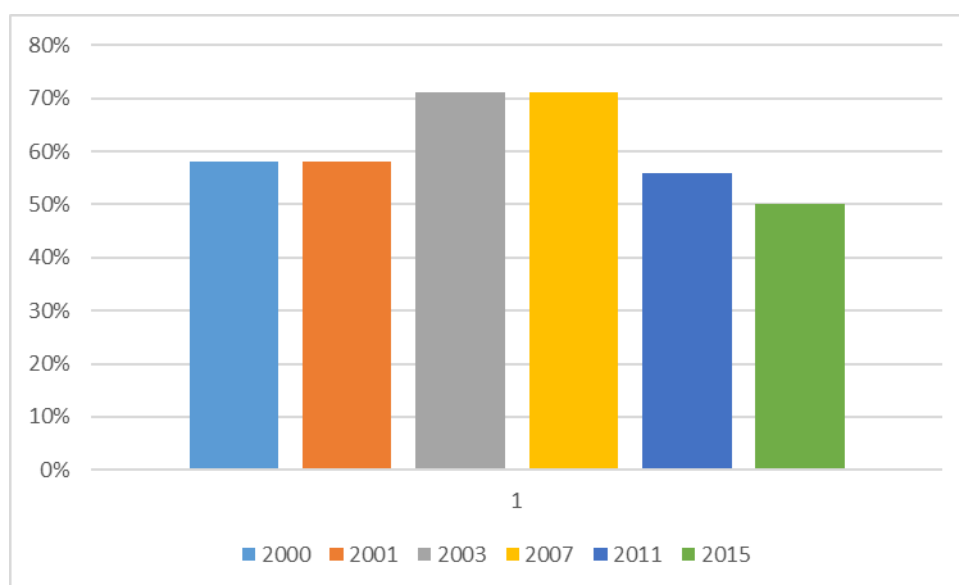
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2011, 2007, 2003, 2002, y 2001.

Por otro lado, el respeto de las normas básicas de convivencia también aumentó entre 2001 y 2007 (Gráfico 14). Esto indica que los Bogotanos se sentían cada vez más conscientes y responsables de ser parte de una comunidad cívica, cuyas normas debían respetar. Para Ostrom (2000), el capital social es el conjunto de conocimientos, significados, normas, reglas, y expectativas sobre patrones de interacciones que los grupos de individuos utilizan en una actividad recurrente. En este sentido, un indicador de capital social es compartir con otros un conjunto de reglas y expectativas de comportamiento, y eso fue lo que empezó a suceder en Bogotá, las reglas cívicas, las normas de la ciudad, que eran ignoradas por la ciudadanía, de pronto empezaron a ser respetadas. Esto pasó debido a un proceso pedagógico en el cual se hizo sentir a los ciudadanos que pertenecían a esa comunidad cívica, compartían esas normas, y debían respetarlas.

De la misma forma, durante estos años aumentó el sentimiento de orgullo de los ciudadanos por su ciudad, su sentido de pertenencia a la ciudad (Gráfico 15). Probablemente la transformación física de la ciudad, y la mejora de la movilidad contribuyeron a fomentar esos sentimientos de pertenencia y orgullo. Si se observan los indicadores de responsabilidad ciudadana, se verá que también aumentó el indicador de cuidado de lo público (Gráfico 14) , así que los ciudadanos cuidaban más los espacios y bienes públicos, reafirmando su sentido de pertenencia a la ciudad.

**Gráfico 15**

**Orgullo de la ciudad 2000 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2007, 2003, 2001, 2000.

Sin embargo, esta tendencia se revirtió en 2011, al finalizar la administración de Samuel Moreno. La experiencia de la destitución del Alcalde Mayor por corrupción, y la falta de estímulo desde la administración en materia pedagógica y de cultura ciudadana, pudieron contribuir al descenso de estos indicadores de capital social. En efecto, a partir de 2011, el sentimiento de orgullo por la ciudad se redujo, así como los indicadores de responsabilidad ciudadana: los indicadores de orgullo de la ciudad se redujeron en un

20% entre 2007 y 2015 (Gráfico 15), e indicadores como solidaridad y respeto por las normas básicas de convivencia se redujeron a los niveles de 2002 (Gráfico 14).

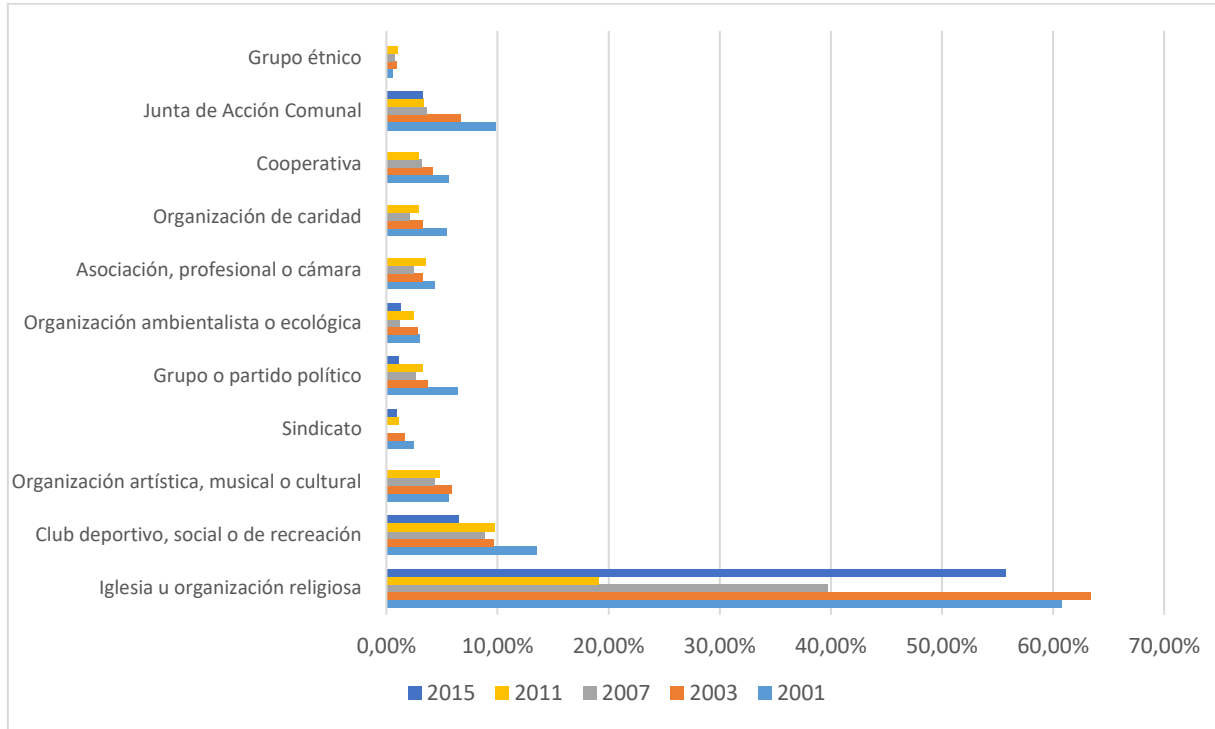
Esto también se hace evidente en los resultados del Barómetro de Capital social 2011. Según los resultados de la investigación, durante ese año Bogotá registró el tercer promedio más bajo en capital social entre las ciudades del país. La investigación registró una disminución considerable en gran parte debido a la caída en la dimensión Solidaridad y Mutualidad en un 57% respecto al año 2005 (Hurtado, García, y Copete, 2013).

Por otro lado, respecto a la asociación de los ciudadanos en grupos, los autores han identificado que favorece notablemente la construcción de redes de cooperación entre ellos y el establecimiento de vínculos de confianza (Coleman, 1988; Putnam, 1995). En el caso de Bogotá, esta propensión a asociarse ha visto una tendencia histórica negativa: cada vez menos desde 2001 los ciudadanos manifiestan pertenecer a alguna organización social; incluso las organizaciones que mayor participación registraban al comienzo del periodo, las iglesias o grupos religiosos, y los clubes deportivos o recreativos, muestran una reducción en el número de personas que declara hacer parte de ellas (Gráfico 16). Valga hacer la excepción de las iglesias o grupos religiosos en la ciudad, que, a pesar de mostrar la misma tendencia de las demás organizaciones, entre 2011 y 2015 registraron un aumento considerable, sin embargo, es una excepción. Al respecto Hurtado, García, y Copete, afirman que, en una sociedad como la colombiana, con un bajo capital social, *“la religión y las organizaciones religiosas se han convertido en un verdadero refugio frente al alto nivel de desconfianza”* (2013, pp. 330).

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

**Gráfico 16**

**Pertenencia a Organizaciones 2001 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos de los años 2001, 2003, 2007, 2011, y 2015.

Así, el capital social en Bogotá en los últimos 15 años ha vivido un proceso en el que se ha avanzado para luego retroceder. En este sentido, aunque entre 2001 y 2007 es posible identificar mejoras importantes en materia de capital social, en especial en indicadores como solidaridad, cumplimiento de normas, y sentido de pertenencia a la ciudad, entre 2007 y 2015 se observa un retroceso hasta alcanzar prácticamente los niveles de 2001. En cuanto al indicador de pertenencia a organizaciones se observa una tendencia negativa, que muestra cómo los ciudadanos Bogotanos son cada vez menos afectos a hacerse miembros de una organización.

**5.6.Cultura Política y Capital Social en las localidades**

**5.6.1. La cultura política en las localidades**

En el trabajo de análisis cualitativo adelantado en el marco de esta investigación, se indagó por las actitudes y percepciones ciudadanas frente a los objetos políticos relacionados con la participación ciudadana en las localidades, en este sentido, se pudieron identificar algunas tendencias para los actores estudiados – concejeros de planeación local, líderes sociales, ediles, y funcionarios de la administración distrital y local -, cuyos resultados se analizarán a partir de las tres dimensiones contempladas en el estudio de la Cultura política: cognoscitiva, evaluativa, y afectiva; y finalmente se hará referencia a los hallazgos identificados en materia de capital social.

#### **5.6.1.1.Las Orientaciones Cognoscitivas**

Los funcionarios de la administración local, ediles, e incluso los mismos ciudadanos, coinciden en que los ciudadanos comunes - aquellos que no hacen parte de procesos asociativos fuertes, y cuya participación es esporádica, por ejemplo, asistiendo a los encuentros ciudadanos, de rendición de cuentas, u otros ejercicios - no tienen, en su mayoría, el conocimiento necesario para participar en los espacios de participación ciudadana; y que esta falta de conocimiento limita que tengan mayor capacidad de incidencia en el ejercicio de la participación. En este sentido, los entrevistados manifestaron que la participación en ejercicios de planeación participativa requiere un conjunto de conocimientos normativos y técnicos, necesarios para que lo que el ciudadano expresa, propone, solicita, y eventualmente formula como proyecto, sea viable; de lo contrario la intervención ciudadana será infructuosa porque la norma no permite hacer lo que el ciudadano solicita, o porque técnicamente el proyecto no está bien formulado.

En este sentido uno de los ediles afirma lo siguiente *“Hace falta que haya más comunicación con las comunidades referente a lo que es realmente un plan de desarrollo local, hay mucha comunidad que no entiende esa parte”*. La misma ciudadanía manifiesta su impotencia por la falta de conocimiento; una concejera de planeación local comenta al respecto *“Uno va y lo burlan, sencillamente, como uno no sabe de leyes lo embolatan”*.

Por otro lado, algunos entrevistados hablan de la aparición de un tipo específico de ciudadano, el ciudadano cualificado. Este último se aparta de su contraparte el ciudadano general en la medida en que, como producto de su experiencia en participación y la organización social, conoce las normas que regulan la acción pública, la planeación en la ciudad, la contratación, el control y seguimiento de la ejecución de los recursos públicos,

las obligaciones de la administración, o la formulación de proyectos; en suma, todo tipo de conocimiento que le permita moverse en el mundo de la administración pública. En este sentido un funcionario del IDPAC afirma *“El ciudadano, primero se vuelve experto, se vuelve un abogado en la práctica [...] se vuelve en una especie de gurú en la comunidad que habla el lenguaje del Estado, porque nadie más en la comunidad habla ese lenguaje”*. Igualmente, comenta uno de los ediles:

*“Lo que pasa es que es una participación como cualificada [...] hay gente, por ejemplo los Consejos de Planeación Local, ellos empiezan a entender todo lo que yo estoy hablando, la normatividad, y ellos vienen a veces de juntas de acción comunal, de asociaciones cívicas, de organizaciones de sectores [...] y cuando son organizados ellos por lo menos piden y se dan el gusto de leer esto [la norma] y preguntar, entonces son como más estudiosos y preguntan e indagan. En cambio la participación general, lo que le digo, va la señora ama de casa, va el estudiante, viene gente de todo tipo que no, no entiende de nada de eso y prioriza otras cosas, y entonces por eso es que vienen los recortes”*.

Así mismo, esta falta de conocimiento de los ciudadanos comunes no solo se refiere a lo necesario para participar en instancias o espacios de participación específicos, sino que muchas veces a conocimientos básicos relacionados con los mecanismos de protección de derechos. Al respecto un funcionario de la oficina de planeación de una de las localidades afirma que *“la gente no conoce bien sus derechos, qué mecanismos existen”*.

En el caso de los funcionarios, se encontró que la gran mayoría demuestra tener conocimiento amplio del marco jurídico de la participación y del proceso de planeación local. Lo mismo podría decirse de los ediles, aunque estos hicieron más énfasis en el proceso de planeación y en su papel dentro del mismo, pero también demuestran conocer sobre la existencia de los espacios de participación y el proceso de planeación participativa.

Igualmente, se indagó por el significado que tiene para los actores la participación, y los resultados no difieren mucho entre los actores. Para los ciudadanos, la concepción de la participación está relacionada con algunos elementos como: expresarse y ser escuchados, que lo que digan sea tenido en cuenta por la administración, y que redunde en mejorar la calidad de vida de la comunidad. Los ciudadanos manifestaron que la participación

implica poder expresarse sobre los problemas que enfrentan, frente a la administración, en este caso local. Pero no solo se trata de expresarse y ser escuchados, los ciudadanos consideran que lo que han dicho debe aportar a la acción pública, principalmente a las acciones que las administraciones públicas despliegan para resolver los problemas. En este sentido, el objetivo final de toda participación sería que ésta tuviera un impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, en su entorno, a través de la solución de sus problemas.

Aunque la mayoría de los entrevistados no hizo una alusión directa a la incidencia en la decisión, se hace de forma tácita mediante expresiones como *ser tenidos en cuenta* o *aportar a la construcción de las soluciones*. El ciudadano considera que puede aportar con su experiencia y cree saber cuáles pueden ser las mejores soluciones a sus problemas, que al ser aplicadas permitirán mejorar su entorno, y la calidad de vida de su comunidad. Una consejera de planeación define la participación de la siguiente manera: “*Participar es donde realmente se recogen todas las necesidades, de todos los sectores, de toda la comunidad, de cada zona, para plasmarla en soluciones a la comunidad*”; mientras una líder, miembro de una JAC afirma “*Participar es estar pendiente de las actividades que haya en pro y beneficio de la comunidad, yo participo de todas las reuniones y planteo mis problemáticas [...] y también consigues soluciones sean definitivas o temporales*”.

El significado que le dan los funcionarios de las administraciones locales a la participación no dista mucho de lo que los ciudadanos entienden por participación. Para los funcionarios la participación significa dialogar con la administración, proponer, e incidir en las decisiones de la administración para beneficio de la comunidad. Una funcionaria local decía al respecto “*Es el agenciamiento de una mejor calidad de vida incluyendo el dialogo permanente con las comunidades*”, y un funcionario de la oficina de planeación de otra localidad añadía “*Es la medida en que los ciudadanos pueden llegar a participar en las decisiones de lo público*”.

Los ediles también tienen una percepción similar, también identifican los elementos de expresión y dialogo con la administración en busca de unos objetivos comunes, pero son más enfáticos en el elemento de la incidencia. En palabras de uno de los ediles “*Cuando hablamos de participación decimos que la gente tiene la posibilidad de intervenir, y tiene la posibilidad de tener voz y voto*”.

Así, los hallazgos en materia de orientaciones cognoscitivas, muestran que los ciudadanos tienen un conocimiento muy escaso del funcionamiento de la administración pública y el

proceso de planeación local y distrital, pero también, que la participación activa, en espacios institucionalizados, y en organizaciones comunitarias, es un factor determinante en la cualificación ciudadana, proceso en el cual el ciudadano adquiere los conocimientos relacionados con el funcionamiento de lo público. Igualmente, se identifica que no existen diferencias significativas entre los significados que para los diferentes actores tiene la participación, lo cual favorece la interacción entre los mismos en los espacios e instancias de participación.

#### **5.6.1.2.Orientaciones Evaluativas**

En el caso de las orientaciones evaluativas, los actores entrevistados hicieron referencia principalmente a dos aspectos, la evaluación de la participación en sí misma, y la respuesta de la administración local. En cuanto a la evaluación de la participación los actores hicieron énfasis en que la participación es escasa, desgastante y poco efectiva. Los actores en general manifestaron que la participación es muy escasa, en términos de la asistencia de ciudadanos a los espacios que se abren para la participación, del tipo que sea. Manifiestan que hay una dificultad de parte de la administración para que los ciudadanos respondan a las convocatorias que se hacen, y que incluso en espacios como los CPL, en los cuales se postulan y eligen personas para representar determinados sectores, hay rápidamente deserción. Al respecto, un funcionario comenta que *“ha sido una dificultad convocar a la gente para el CPL, porque existe cierta actitud negativa de la comunidad frente a las instancias de participación”*. Igualmente, uno de los ediles entrevistados afirma que

*“Desafortunadamente las comunidades no participan, por qué no participan, porque tal vez las experiencias que tienen no son las mejores [...] pero lástima que la gente que debería de alguna manera beneficiarse, porque puede que algunos de ellos sean muy buenos, pero la gente tiene la percepción de que es ir a perder tiempo en su mayoría”*.

Así mismo, algunos actores mencionaron que la participación es desgastante debido a la proliferación de instancias de participación. El número de espacios de participación en las localidades ha aumentado considerablemente en los últimos quince años, y los espacios demandan esfuerzos de parte tanto de los ciudadanos como de la administración, al punto que el IDPAC está analizando la actividad de estas instancias para proponer una

racionalización de las mismas, con miras a maximizar los recursos de la administración y de los ciudadanos. En este sentido, afirma una funcionaria de participación en una de las localidades *“yo siento que después de 15 años en este momento hay un agotamiento y que es necesario hacer un replanteamiento de los ejercicios de participación, porque están convirtiéndose en un desgaste, y en general los resultados no son muy satisfactorios”*.

Igualmente, existe la percepción de que la participación es poco efectiva. Esta percepción la comparten especialmente los ciudadanos y los ediles de las localidades, en el sentido de que la participación, entendida como hemos visto, atada a unos resultados en términos de la resolución de unos problemas del entorno en las comunidades, no está teniendo los resultados esperados. Los ciudadanos no ven cómo los problemas que ellos han planteado en los espacios de participación se hayan resuelto, y en esa medida consideran que la participación ha sido infructuosa. Al respecto afirma un edil que

*“La participación al inicio de este gobierno fue muy buena, hoy por hoy muy deficiente [...] porque la gente fue, la gente participó al principio, pero en el transcurso del tiempo, en la medida en que no se le fueron cumpliendo las expectativas, que no se les tuvo en cuenta lo que ellos habían priorizado, pues la gente se desmotiva, y ya no quiere participar más, al punto que hoy se hace una reunión y hay más funcionarios que personas”*.

Otro edil también menciona lo siguiente

*“Algunos podríamos decir que son buenos [espacios de participación] pero cuando uno habla con las personas encuentra que la respuesta no es la mejor, es decir, se genera mucha participación, pero los resultados no son los esperados”*.

En cuanto a la gestión de la administración local, la mayoría de los actores reconoció que la gestión de la administración, en cuanto a responder a las demandas y propuestas, e incluso compromisos hechos en el marco de procesos de participación, es muy deficiente. En esto coinciden funcionarios, ediles y ciudadanos. Al respecto una concejera de planeación local comenta que *“Ya la gente no cree, ese es el problema fundamental [...] a qué íbamos donde un alcalde que promete y no cumple”*. Así mismo, una funcionaria de la administración local reconoce que *“Como administración distrital no cumplimos*

con la meta total de los proyectos que se plantearon en los presupuestos participativos pilotos [...] entonces la gente está un poco... desanimada”. Y la posición de los ediles es similar, uno de ellos afirma

*“Yo creo que no se ha logrado ni el 10% de cumplimiento de todas esas metas, que se le dijo a la gente, venga y participe, que eso se le va a solucionar [...] al día de hoy yo creo que no se ha cumplido ni siquiera el 10% donde nos gastamos toda esa cantidad de plata en participación y no se ha hecho absolutamente nada. Para qué llevamos a la gente a participar, si no les vamos a cumplir”.*

Se puede concluir, que la participación ciudadana local se caracteriza por la falta de respuesta de la ciudadanía a las convocatorias de las localidades para participar en los espacios abiertos para ese fin. Así mismo, los ciudadanos y funcionarios tienen una percepción negativa de la participación en el sentido de que, si bien todos comparten que es importante y necesaria, también la consideran desgastante y poco efectiva. Esto quiere decir que la participación está generando altos costos a la administración y a la ciudadanía, pero no tiene rendimientos, al menos para la ciudadanía, en materia de resolución de problemas y mejora de la calidad de vida. Esto último tiene que ver directamente con la evaluación de la gestión de la administración local, pues la ciudadanía considera que sus problemas no han sido resueltos, así que la evaluación de la gestión de las alcaldías locales, desde la perspectiva de los ciudadanos, es deficiente en este sentido.

### **5.6.1.3.Orientaciones Afectivas**

En lo que se refiere a las orientaciones afectivas aparecen tres actitudes importantes: el desinterés, la desconfianza, y la decepción. La primera actitud se observa en dos actores, tanto en la administración como en la ciudadanía. En este sentido, existe la percepción de que la administración no tiene interés en hacer un gran esfuerzo por fomentar la participación, por un lado, y por otro, de que el ciudadano no está interesado en participar. En el primer caso, en la medida en que la participación implica desgaste para la administración, y genera conflictos, en algunos casos se percibe que no hay esfuerzos importantes de la administración por fomentar la participación. Al respecto afirma un funcionario que *“En las alcaldías la participación se ve más como un problema [...] pero*

claro usted tiene que mostrar que hay participación, entonces es como una piedrita en el zapato”. Otra funcionaria agrega

*“a la administración no le interesa eso porque no quieren entrar a hacer diálogos con otras personas, simplemente eso de andar negociando, puede uno sentir algo así, entonces por eso no hay una buena participación, entonces si falta mucho a nivel de la administración local, o faltó mucho para fortalecer el tema de participación”.*

En segundo lugar, también existe desinterés de las personas por participar, es la otra cara: la inasistencia a los espacios. Al respecto afirma un líder social al discutir sobre la razón por la cual los ciudadanos no participaban, él afirma

*“Es un problema de educación, es un problema de despolitización de la población, es decir, uno no participa es porque no le interesa la política, y uno no le interesa la política porque nos enseñaron que la política es sucia, que la política es cochina y que la política es para hombres corruptos [...] el sistema educativo no nos está implicando políticamente”.*

Igualmente, los actores manifestaron que como resultado de la gestión deficiente de la administración, en el sentido de la poca respuesta a las solicitudes concretas de los ciudadanos a través de su participación en espacios e instancias, se ha generado un sentimiento de desconfianza en las instituciones. Al respecto, una funcionaria de la administración afirma que los ciudadanos *“pierden la confianza en las instituciones, cuando no se les cumple [...] entonces la gente pierde la confianza y la legitimidad en las instituciones”.*

Por otro lado, sin lugar a dudas, el sentimiento más generalizado entre los ciudadanos es la decepción. A lo largo de las entrevistas surgieron infinidad de sinónimos, los actores hablaron de desmotivación, desilusión, desencanto, desesperanza, o desánimo, para referirse a este sentimiento de frustración y tristeza que tenían cuando notaban que lo que le habían propuesto a las administraciones locales no había sido tenido en cuenta, y que los esfuerzos que habían puesto en ello no habían tenido mejores resultados. Al respecto una funcionaria comentaba que *“El CPL se quejó de que ellos hacen grandes esfuerzos en los encuentros ciudadanos [...] pero el alcalde no los tuvo en cuenta, entonces eso*

*también fue una desmotivación para todo el CPL*". Igualmente, un Consejero de planeación de otra localidad afirmaba

*“la gente empieza a tener una desilusión, porque en ese trabajo que se hizo, pues uno lo que se siente es como utilizado, y de alguna manera hay un desencanto y una desesperanza, en lo que uno propone y lo que la gente cree que es una necesidad prioritaria, entonces eso rompe con el tema de que la gente siga participando porque no hay una credibilidad”*.

Así, los hallazgos indican que la ciudadanía en las localidades tiene muy poco interés en participar, y que esto es estimulado por la desconfianza y la decepción de los ciudadanos frente a las administraciones locales. El hecho de que lo que los ciudadanos solicitan en los Encuentros Ciudadanos y espacios de participación locales no sea tenido en cuenta por la administración, e implementado en la formulación de los proyectos a ejecutar en el marco del PDL, ha fomentado un sentimiento de decepción frente al proceso. Así mismo, los problemas de gestión de las administraciones, los incumplimientos en algunos casos, y la falta de compromiso de la administración, en otros, han despertado en los ciudadanos un sentimiento de desconfianza.

### **5.6.2. El capital social local**

En lo que respecta al capital social en el análisis cualitativo hecho en las localidades, se pudo identificar que existe mayor presencia de capital social exclusivo que inclusivo en el sentido que menciona Putnam (2001), es decir, se logra identificar que la participación y cooperación de los ciudadanos en los espacios de participación está orientada por patrones de pertenencia a grupos de carácter homogéneo, por lo general grupos poblacionales, y que prima sobre la cooperación que obedezca a un criterio más heterogéneo, orientado por criterios de interés general.

En este sentido, los actores identificaron dificultades para que los ciudadanos que participaban, tuvieran la capacidad de tener una mirada amplia de las necesidades y problemas de la localidad en su conjunto, más allá de su comunidad o población específica. Al respecto, afirma un líder social lo siguiente:

*“Es muy poca la gente que participa, quienes son los que realmente van y son los primeros que se sientan: los que tienen un problema al frente de su casa, entonces van los tres vecinos, que tienen un hueco hace un año [...] pero no va gente que tenga una visión más panorámica de la problemática ciudadana y de la problemática social, no van, porque no la hay”.*

A esto contribuyen las políticas poblacionales de las administraciones recientes en la ciudad que, con el propósito de ser más incluyentes, y visibilizar sectores poblacionales marginados, como los LGTBI, o las mujeres, han venido fomentando espacios exclusivos para esa población, que se suman a otros espacios también dedicados a una población en particular que ya existían. Al respecto, afirma un funcionario:

*“Es poner en confrontación a las comunidades con base en unas necesidades que hay, o sea, realmente el objetivo del encuentro ciudadano, no es priorizar en la agenda los temas sensibles para la comunidad [...] en la práctica las comunidades entran en una confrontación, a veces hasta violenta [...] y esa es una de las dificultades que a mi modo de ver tiene el sistema de participación, y es que no une la comunidad sino la divide, la fracciona, porque la gente se mueve por intereses personales y no por un proyecto de vida que tenga un territorio o una localidad”.*

Por otro lado, existe una ausencia de sentido de pertenencia a la comunidad cívica de la localidad. Esto se refleja en el desinterés de la ciudadanía por la participación, o la dificultad para tener una visión de conjunto, como que mencionó antes. En este sentido afirma una funcionaria:

*“Nosotros hemos llegado a la conclusión de que el principal problema de lo público es que la gente cree que eso no es suyo, y en la medida en que yo siento que eso no es mío pues no me importa, y eso tiene que ver con qué, con un problema de educación [...] nadie se forma sobre el tema, y entonces pues al no formarse la gente pues a nadie le importa, entonces yo no participo, entonces para el sistema es mejor que la gente no participe para que no moleste tanto”.*

De esta manera, es evidente la debilidad del capital social de las localidades, los ciudadanos se movilizan por intereses de carácter más personal que colectivo, en el sentido de que están interesados en participar solo para resolver los problemas que los afectan directamente como población o como comunidad, cuadra, barrio, etc, pero no se interesan por los problemas generales de toda la localidad. Esto demuestra que no existe una visión conjunta de comunidad local, y de la cual los ciudadanos se sientan parte, existen pequeñas comunidades localizadas en redes y lazos tradicionales, como los vecinos del barrio o sector, o comunidades fomentadas desde el Estado y organizadas alrededor de intereses específicos poblacionales.

## **5.7.Cultura Política, capital social y Participación Ciudadana**

### **5.7.1. Cultura Política, capital social y Participación Ciudadana en Bogotá**

En Bogotá es posible identificar diferentes tendencias en la participación, que varían entre las tendencias distritales y las locales. Así mismo, el comportamiento en materia de participación electoral, y el de la participación ciudadana también ha sido disímil. Mientras que electoralmente durante los últimos quince años se ha visto un ligero incremento de la participación electoral, en materia de participación ciudadana la tendencia es negativa: la participación en organizaciones es cada vez menor (Gráfico 16), y la participación en espacios y mecanismos es en términos porcentuales es reducida (Tabla 26).

**Tabla 26**

#### **Uso de Espacios y Mecanismos de Participación Ciudadana**

	<b>2013</b>	<b>2015</b>
<b>Uso de Espacios de Participación</b>	6,50%	3,50%
<b>Uso de Mecanismos de Participación</b>	6,20%	5,20%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Política DANE 2013 y 2015.

En materia de participación electoral, es notoria la diferencia entre lo distrital y lo local, particularmente en el voto en blanco. En el nivel local, si bien las JAL han tenido mayor participación electoral históricamente (Tabla 15), así mismo un mayor porcentaje de voto en blanco (Tabla 19). Paralelamente, es posible observar que son la institución local más

desconocida. Son menos conocidas entre los ciudadanos que las alcaldías locales, el Concejo Distrital, o la Alcaldía Mayor (Gráfico 6). En este caso, el voto en blanco probablemente refleje, no solo como en otros casos la inconformidad con las opciones políticas disponibles, sino el desconocimiento de la instancia y por ende de sus candidatos. Así, la desinformación del ciudadano respecto a esta institución de representación política afecta su participación electoral.

Así mismo, el hecho de que la participación electoral en la ciudad se haya mantenido estable a lo largo de los últimos quince años (Tabla 15), a pesar de las variaciones en la evaluación de la gestión y la favorabilidad de los actores e instituciones políticas distritales y locales, se puede relacionar con unos mínimos de competencia política de los ciudadanos (Tabla 22). A pesar de que ha variado durante estos años, y ha mostrado una reducción durante algún periodo, el sentido de competencia política de los ciudadanos ha permanecido, y se evidencia en el mantenimiento de los niveles de participación electoral.

En materia de participación ciudadana, como se mencionaba, la participación en espacios e instancias es bastante reducida, y ha disminuido en los últimos años (Tabla 26), lo que coincide con la reducción del conocimiento de los ciudadanos sobre los espacios de participación (Tabla 20). En este sentido, es evidente que, si el ciudadano no conoce los espacios de participación, no hará uso de ellos, por lo cual es una de las razones que se debe contemplar para explicar la ausencia o reducción de la participación en estos espacios. Así mismo, aunque el conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana es mucho mayor en comparación con el de los espacios (Tabla 21), el uso es similar en los dos (Tabla 26). Esto no sorprende, pues el uso de Mecanismos de Participación requiere de un grado de organización y unos costos mucho mayores que la participación en espacios o instancias. Mecanismos como el plebiscito, el referendo, u otros de ese estilo demandan un gran esfuerzo en su organización y por lo tanto no son tan frecuentes.

Esto se refuerza con lo que afirman los ciudadanos. En la encuesta de Cultura Política de 2015 del DANE, al preguntarle a los ciudadanos por qué no habían participado en los mecanismos o espacios de participación, el mayor porcentaje de personas respondieron que no lo habían hecho por falta de información para saber cómo usarlos y/o participar. Esto muestra que los conocimientos sobre la existencia de espacios y mecanismos de participación afectan la participación de los ciudadanos, en la medida en que si no conocen o saben de ellos, es probable que no los usen.

Otras de las causas que identificaron los ciudadanos para no participar, fueron la falta de tiempo, y el desinterés (DANE, 2015). En efecto, los Bogotanos se han caracterizado por un bajo nivel de interés en los asuntos políticos (Gráfico 8), con tendencia a disminuir. Esto también se ve reflejado en el uso de los espacios y mecanismos de participación. Así, no solo las orientaciones cognoscitivas de la cultura política pueden afectar la participación ciudadana, sino también las afectivas: la falta de información sobre los mecanismos y espacios de participación, pero también el desinterés de los ciudadanos, parecen ser factores importantes en los niveles de participación ciudadana (DANE, 2015). Paralelamente a esta escasa participación en las instancias, la participación en organizaciones se ha reducido considerablemente en los último quince años (Gráfico 16), y así mismo los índices de solidaridad a partir de 2005 (Hurtado, García, y Copete, 2013).

Así, es posible observar que en los asuntos Distritales y locales se mantiene el interés electoral de los ciudadanos en participar, reflejando unos acumulados de competencia política en la sociedad. Sin embargo, es preocupante el reducido conocimiento del ciudadano sobre las instituciones locales, como las alcaldías locales o las JAL, que tiende a disminuir, y se refleja en el aumento del voto en blanco para las corporaciones locales. Así mismo, el escaso conocimiento de los ciudadanos de los espacios de participación, y en menor medida de los mecanismos de participación ciudadana, así como el manifiesto desinterés de los ciudadanos en participar, se ven reflejados en los bajos índices de uso de los mecanismos y espacios mencionados, pero especialmente de los espacios de participación.

### **5.7.2. Clientelismo y Participación Ciudadana Local**

El clientelismo es un comportamiento político arraigado en la cultura política Bogotana, y debe considerarse dentro del análisis de la participación. Se constituye como un factor amenazante de la participación, en la medida en que afecta el éxito de las experiencias participativas, contribuye al desencanto de las personas con los procesos participativos y a la pérdida de legitimidad de los espacios si son cooptados por esta práctica (Kliksberg, 1998). Estas prácticas han favorecido la desinstitucionalización del Estado, el corporativismo y las relaciones individualistas entre el ciudadano y el Estado, lo que ha dificultado la consolidación de la participación de los ciudadanos y los objetivos que

persigue, como el fortalecimiento de lo público, la articulación de los intereses particulares con los colectivos, la cooperación y la solidaridad, y la mejora de la calidad de vida (Velásquez & González, 2003, pp 19).

El clientelismo, como práctica política, ha encontrado un terreno propicio en el marco de una sociedad con altos índices de pobreza como la Bogotana, y logró abrirse campo en diferentes sectores sociales llegando incluso a las organizaciones de base como las Juntas de Acción Comunal. Al respecto Velásquez y González afirman que

*“En lo que respecta a las juntas de acción comunal su rápido crecimiento cuantitativo corrió paralelo a su absorción por la lógica clientelista imperante. Muy pronto se convirtieron en instrumento de control político de la dirigencia local y regional y en bastiones electorales de los caciques. políticos en todas las regiones del país” (Velásquez y González, 2003, pp. 49).*

Los espacios de participación ciudadana local, los CPL y los Encuentros Ciudadanos, han sido afectados en alguna medida por esta amenaza, pues el clientelismo y la corrupción que le es inherente han también hecho parte de las dinámicas locales. Como se mencionó en el Capítulo de Participación, una de las dificultades de los Encuentros Ciudadanos ha sido el intento de manipulación de parte de actores políticos, quienes pretenden manejar el espacio para abrogarse los resultados de los ejercicios participativos como mérito propio y recoger dividendos políticos y electorales luego, o para favorecer unos intereses específicos.

Del mismo modo, en la medida en que las alcaldías locales manejan unos recursos de inversión que son ejecutados en proyectos en el marco del Plan de Desarrollo Local, también se observan frecuentemente irregularidades en la adjudicación de contratos (Semana, 13 de julio de 2016), lo que no solo deslegitima a la institución local, sino que reduce la calidad de los resultados de la participación, pues en muchos casos la ejecución de los proyectos no se ajusta a las expectativas de los ciudadanos y sus necesidades. En este sentido, afirma un Consejero de Planeación de la localidad de Santa fe

*“Es un problema de teléfono roto, una cosa dice uno en un Encuentro Ciudadano, y pongo un ejemplo, “tenemos hambre, de pronto deberíamos prever que podemos asociarnos algunos para ver cómo organizamos un restaurante”, y eso después*

*de que pasa de ese evento a las JAL, a la repartición de esa pequeña torta [...] se convierte en Plan de Desarrollo o en posibilidad de Proyecto, y cuando eso entra al mercado de las ONGs relacionadas con los ediles se la reparten a yo no sé quién [...] y entonces termina una ONG llamándonos a un taller y nos da una conferencia sobre nutrición.”*

Así mismo, los recursos disponibles para contratación en las Alcaldías locales y las posibilidades de manipulación de los espacios, se convierten en un incentivo para que las personas que participan lo hagan persiguiendo ser contratadas luego, o incluso ser elegidas como ediles en el futuro. Refiriéndose al CPL un funcionario local dice lo siguiente

*“Muchos lo que tienen es aspiraciones políticas, aspiraciones de contratos, y cuando se dan cuenta que el tema no es así pues se van. Aquí en algún momento nos tocó volver a elegir como a cinco o seis representantes de sectores porque los otros ya no asistían”.*

Los espacios, sin embargo, han logrado mantener su autonomía y su carácter de instancia de participación ciudadana, y aunque en algunos casos los esfuerzos de estos actores por manipular la participación tienen éxito, en otros son rechazados por los ciudadanos que se han empoderado del espacio. Al respecto un Edil afirma

*“Yo que soy el vocero, y yo que conozco la localidad, porque para que a mí me elijan tengo que ir a conocer los barrios y las problemáticas, en ese momento en que estaban tomando las decisiones, que yo fui con un grupo de amigos para tomar decisiones, me mandaron la personería, entonces que yo estaba incidiendo, que yo estaba direccionando, cuando a mi realmente como ser humano, y como ser participativo me duele que si yo tengo la posibilidad desde mi cargo de solucionar los problemas de malla vial en mi barrio o en algunos barrios no lo pueda hacer. [...] yo considero que mi cargo es para tomar buenas decisiones y para direccionar, si yo sé que en los encuentros ciudadanos yo no soy el que decido sino son los ciudadanos, entonces yo llevo a mis amigos, pero yo también hago parte de mi localidad, de mi jurisdicción, y también soy ciudadano, entonces también tengo voz y voto, pero eso no lo entendió la personería, entonces me retiré, y que tomen la decisión allá mis amigos.”*

De esta manera, se ha generado una tensión entre los procesos participativos y las prácticas clientelistas, una dicotomía entre las dos lógicas, e incluso si se quiere una tensión o competencia. En el proceso de planeación participativa local, en la construcción y aprobación de los Planes de Desarrollo Local, las dos lógicas entran en juego. En este sentido, puede presentarse una rivalidad entre las dos instancias representativas en cada caso, las JAL por un lado, y el CPL por el otro. Los dos obedecen a dos lógicas diferentes, la participativa y la clientelista, unos deben garantizar la expresión directa de las demandas ciudadanas a la administración, los otros responder a su electorado y definir los proyectos que van a ser ejecutados. En muchos casos, dadas las buenas relaciones de los ediles con la ciudadanía la tensión puede ser resuelta mediante un trabajo colaborativo en el cual también los ediles participen en la construcción de las propuestas, no solo en la aprobación, pero no siempre se da de esa manera. En este sentido, un Edil manifiesta su inconformidad con la imposibilidad de tener un papel más activo en la construcción de los planes de desarrollo local

*“En la aprobación del Plan de Desarrollo, en algunas cosas de los proyectos que queden plasmados allí, logramos tener un poco de injerencia, pero no la totalidad, a nosotros como ediles nos gustaría que de pronto ese Plan de Desarrollo [Local] lo pudiéramos hacer unidos con el alcalde local, [...] si nos gustaría a nosotros como representantes de la localidad, como representantes de los ciudadanos tener más injerencia en la elaboración el Plan, dado que nosotros sí conocemos el territorio.”*

Así, si bien los espacios de planeación local como los CPL o los Encuentros Ciudadanos no han sido cooptados por el clientelismo, si están bajo constante amenaza de ser manipulados y utilizados políticamente. En este sentido, es solo el empoderamiento ciudadano sobre el espacio, el que los ciudadanos conozcan cuáles son sus derechos dentro del él y estén dispuestos a defenderlos, lo que puede mantener su autonomía y protegerlos de estos intentos de manipulación.

### **5.7.3. Cultura Política, Capital Social, y Participación Ciudadana Local**

La participación ciudadana local también se ve afectada por la cultura política de los ciudadanos de su territorio y por el capital social con que cuente la comunidad. En este sentido, uno de los elementos identificados es la cualificación de los ciudadanos para participar. Como se pudo constatar en las entrevistas es necesario que los ciudadanos estén preparados para participar en las diferentes instancias o espacios creados para ello. El ciudadano común por lo general no tiene el conocimiento necesario para participar. Como se mencionó antes, estos conocimientos se refieren básicamente a conocimientos jurídicos relacionados con la planeación, la administración de los recursos públicos, la contratación, el control social, los derechos, la formulación de proyectos, el marco jurídico de los espacios y mecanismos, entre otros. Cuando los ciudadanos no tienen este tipo de conocimientos su participación se ve afectada seriamente, no tienen la capacidad de desenvolverse adecuadamente en el espacio, por lo general los resultados son menos satisfactorios, y la participación no resulta efectiva, en el sentido de influir en la decisión pública, ni para el ciudadano, ni para la administración. En este sentido, un funcionario de la administración local decía lo siguiente:

*“Es la formación y la información la que les hace falta para participar, como con incidencia, y sobre todo se ve en las clases menos favorecidas esa ausencia de formación o de información para participar con incidencia, ellos a veces no saben ni siquiera cual es la entidad que les puede resolver tal o cual problema”.*

La deficiencia en la preparación de los ciudadanos para los ejercicios también ha facilitado que terceros manipulen o direccionen los procesos, dado que los ciudadanos no lo hacen porque no saben cómo hacerlo. Un funcionario de la administración distrital afirmaba lo siguiente en este sentido:

*“En la práctica al CPL asisten unas personas que son elegidas por voto comunitario, pero que por su inexperiencia, su carencia de manejo, y de los espacios de participación ciudadana como el CPL, muchas veces terminan siendo escenarios donde son estos funcionarios los que terminan construyendo la política pública [...] la gente por la ambición muchas veces de querer ser elegida, se lanza a escenarios que muchas veces no comprenden qué responsabilidades tienen, los abandonan, y tienen que volver a hacer elecciones extraordinarias”*

Un edil también afirmaba en este sentido:

*“Es vital, que el Estado, a nivel del gobierno distrital, y los gobiernos locales, enfaticen realmente a las comunidades la importancia de los encuentros ciudadanos, porque llega mucha comunidad que no sabe qué va a pedir, ni qué va a necesitar, y van más impulsada por sectores que son contratistas [...] Entonces nos preocupa eso, que de pronto no se le dé una claridad desde un comienzo a qué son los encuentros ciudadanos. Los Encuentros Ciudadanos deben estar enmarcados, con mi experiencia como edil, llegan muy desorientados [los ciudadanos]”*

Otro elemento importante es la evaluación que hacen los ciudadanos de la participación. Por lo general la consideran desgastante y poco efectiva. Poco efectiva en la medida en que en muchas ocasiones las peticiones y propuestas de la comunidad no son tenidas en cuenta por las administraciones locales; de este modo, los ciudadanos consideran que la participación es infructuosa. Así mismo, dado el costo que les genera, en términos de tiempo, esfuerzo, u otro tipo de recursos, la consideran desgastante. Esto puede afectar su decisión de mantenerse en los ejercicios y de volver a participar en el futuro. Puede generar deserción, en la medida en que son más los costos que los beneficios que reciben de participar. En este sentido, un consejero del CPL comentaba: *“el ciudadano reclama muchas necesidades e inversión para atender esas necesidades, pero desafortunadamente son desatendidas [...] y esto hace que el ciudadano se desmotive y no participe”*. Así mismo, un funcionario de la administración Distrital afirmaba lo siguiente *“La participación termina volviéndose un mecanismo de desgaste, no solo de la administración sino del ciudadano”*.

Igualmente, otros sentimientos embargan al ciudadano local, la desconfianza es uno de ellos. Nace cuando la administración les convoca a los ejercicios, le habla de participación, le invita a participar, y luego no los tiene en cuenta. Los ciudadanos consideran eso una promesa no cumplida que genera sentimientos de desconfianza. No hay lazos de confianza entre los ciudadanos y las administraciones y eso desmotiva también a los ciudadanos a participar. Un consejero del CPL afirma en este mismo sentido: *“Ha sido en estos últimos ocho años que dejó de participar la gente porque hay*

*un escepticismo, porque ya no hay credibilidad, y porque la gente no quiere someterse a desgastarse*". Un edil agregaba también lo que sigue:

*“Aquí ya la gente está cansada, ya no quieren votar, no quieren participar [...] la gente está aburrida porque cuando participa se generan unas acciones como en los encuentros ciudadanos donde la gente prioriza algunas cosas y no se cumplen, entonces la gente ve que el tema de participar no importa porque no se les tiene en cuenta, tienen voz, pero no tienen voto”*.

Aunque también el simple desinterés es una de las causas de la no participación, los actores coinciden en que al ciudadano no le interesa participar, que es apático, y no le interesa la política. A modo de ilustración se puede considerar lo que comentó una funcionaria de la administración local:

*“La participación es bastante poca [...] por ejemplo, el sábado tuvimos los Gobiernos Zonales [...] pero a pesar de que se hizo a nivel local, o sea, en todas las cuatro UPZ, llegaron solo treinta personas; de por lo menos Andes, llegaron solo cinco personas”* .

De ahí que algunos actores mencionaban los incentivos al hablar de la participación, de forma tal que se conviertan en un estímulo para que las personas se interesen y se motiven para participar. Lo decía una consejera de planeación local con estas palabras: *“En esto no existe ninguna motivación, y la gente termina sintiéndose utilizada, yo trabajé, hice, y no pasó nada [...] entonces la gente se desmoraliza”*. En este sentido, la nueva ley estatutaria de participación, la ley 1757 de 2015, contempla incentivos simbólicos a la participación ciudadana. Entre ellos se cuentan: el Premio Nacional a la Participación Ciudadana, a la experiencia más relevante de participación en el país; la divulgación semestral de una experiencia de participación exitosa; el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, dirigido a alcaldes y gobernadores, entre otros (Ley 1757, 2015, art. 101). Sin embargo, estos incentivos no parecen estar dirigidos al común de los ciudadanos, no parecen suficientes para fomentar la participación de ciudadanos común en los espacios de participación local, pues lo que requieren son ayudas para su desplazamiento y asistencia, y recursos para desempeñar su labor.

Por otro lado, el poco capital social que existe en las localidades afecta la participación en el sentido de no permitir a los ciudadanos pensar en los intereses de toda la localidad sobre sus propios intereses. No existe un sentido de pertenencia a una comunidad compartida como localidad. En este sentido, los ciudadanos se dividen en dos tipos de lealtades, la comunidad física a la que pertenecen, su cuadra o su barrio; o la comunidad poblacional a la que pertenecen, por grupo etario, género, o población. Eso genera divisiones y fracturas en las comunidades locales, y ha sido, como se mencionó antes, promovido indirectamente por las políticas sociales de la administración distrital. Esto corresponde a los tipos de capital social que menciona Putnam, el inclusivo y el exclusivo. El tipo de capital social exclusivo predominante en las localidades tiene como externalidad negativa la dificultad de cooperar y llegar a consensos entre los diferentes grupos o colectivos. Un líder social decía al respecto:

*“Participar es supremamente complicado, porque necesita primero que todo que tu sientas la necesidad de mejorar tu vida, tu mundo, tu espacio, a nosotros ya nos limitaron a que mi territorio son las cuatro paredes en las que yo vivo, afuera, eso no es mío, eso es de otros”.*

En este mismo sentido, una funcionaria de la administración distrital afirmaba:

*“Nosotros hemos llegado a la conclusión de que el principal problema de lo público es que la gente cree que eso no es suyo, y en la medida en que yo siento que eso no es mío pues no me importa, y eso tiene que ver con qué, con un problema de educación [...] nadie se forma sobre el tema, y entonces pues al no formarse la gente pues a nadie le importa, entonces yo no participo, entonces para el sistema es mejor que la gente no participe para que no moleste tanto”*

En el CPL la situación es igual, los CPL se desarticulan, por lo general, a los pocos meses de los Encuentros Ciudadanos, y los representantes de los sectores empiezan a faltar a las reuniones. Como lo comenta una consejera de planeación de una localidad: *“todos han desertado, queda gente que realmente que lleva esto en el corazón [...] hay gente que entra porque cree van a ganar plata, o que les van a dar contratos [...] a veces se van, otros cuando se dan cuenta que lo que aconsejan no lo tienen en cuenta”.*

De este modo, es posible observar cómo la cultura política y el capital social local han afectado el ejercicio de la participación ciudadana en este nivel. Las tres dimensiones estudiadas de la cultura política ejercen un efecto y tienen impacto en el ejercicio de la participación de los ciudadanos. Las orientaciones de tipo cognoscitivo por ejemplo han demostrado ser fundamentales para que el ciudadano pueda participar de forma efectiva, y que el desconocimiento de los espacios de participación, o de los marcos normativos del Estado, dificultan que pueda contribuir y lograr entablar un dialogo con la administración en el cual ofrecer alternativas de solución a los problemas que enfrenta que sean viables para la administración. Las orientaciones evaluativas, por otro lado, han contribuido a generar sentimientos de decepción frente a las administraciones; los escasos resultados en materia de gestión, desde la perspectiva de los ciudadanos, han afectado su motivación para participar. En este sentido, las orientaciones afectivas han mostrado ser también relevantes, en especial los sentimientos de decepción y desconfianza frente a la administración luego de que la participación parece haber fracasado en su intento de incluir el input ciudadano en la definición de los cursos de acción de las administraciones locales.

Finalmente, el débil capital social de las localidades ha provocado dificultades para que los ciudadanos cooperen en el marco de la participación, y logren entrar en diálogos sobre objetivos, temas y problemáticas de carácter general que creen que no les competen, manteniéndose una lógica excluyente, en la cual el ciudadano se centra en los grupos y lealtades más cerrados, como sus vecinos o la población de la que hace parte (mujeres, adulto mayor, jóvenes, LGBTI). En este sentido, no ha sido posible lograr cohesionar a los ciudadanos de la localidad en una comunidad local, que persiga unos objetivos globales y tenga un proyecto de futuro compartido, sino que se trata de una comunidad fragmentada.

## CAPITULO VI: CONCLUSIONES

En el marco de esta investigación se pretendió dar cumplimiento a dos objetivos principales: el primero, *caracterizar la influencia en la decisión pública que tienen los ciudadanos que participan en el nivel local en Bogotá, en el marco del uso de los nuevos espacios de participación ciudadana, identificando dificultades y factores de éxito de la experiencia participativa*. Y, el segundo, *identificar el impacto que los factores cultura política y capital social, y apoyo y recursos de la administración, han tenido sobre la participación ciudadana local en Bogotá*. Con este fin se plantearon cuatro preguntas de investigación, y cuatro hipótesis de investigación:

1. ¿Las preferencias de los ciudadanos de las localidades de Bogotá se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de participación ciudadana local?
2. ¿Cuáles son las dificultades y factores de éxito que experimentan los ciudadanos en las localidades de Bogotá para que sus preferencias se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de planeación participativa?
3. ¿Cuál es la influencia de los factores contextuales cultura política y capital social en el ejercicio de la participación ciudadana local en Bogotá?
4. ¿Cuál es la influencia del factor contextual apoyo y recursos que la administración facilita para la participación en el ejercicio de la participación ciudadana local en Bogotá?

En este orden de ideas, en este aparte se pretende recoger los principales hallazgos recogidos durante la investigación con el fin de dar respuesta a estos interrogantes, y así mismo, testear las hipótesis planteadas al inicio de la investigación.

### **6.1. Influencia en la Decisión Pública en el marco de los nuevos espacios de participación**

Se puede concluir que las preferencias de los ciudadanos son tenidas en cuenta muy poco por las administraciones locales a la hora de tomar decisiones. La toma de decisiones pública a nivel local carece de procesos de concertación con la comunidad. Existen procesos de consulta y de información, pero por lo general no de concertación, lo que implicaría injerencia en la decisión, o de decisión propiamente dicha. La norma no señala ningún espacio con estas características, además de los Presupuestos Participativos que

no funcionan de manera regular, ni están claramente regulados, se trata más de estrategias, y son de iniciativa de las entidades.

En este sentido, ni los Encuentros Ciudadanos, ni los CPL se pueden considerar espacios de concertación entre las autoridades y la ciudadanía. No son espacios de participación pública en el sentido que plantean Rowe y Fewer (2005), es decir, espacios de intercambio de información entre el gobierno y el público, espacios de diálogo que transformen las opiniones de los miembros de las dos partes, y que propicien de alguna manera la combinación de las visiones en juego. Esto es verificado en los porcentajes de inclusión de las iniciativas ciudadanas en la construcción de los planes de desarrollo local, y en la percepción de los ciudadanos, que en general no se sienten recogidos por las decisiones de las administraciones locales.

Así mismo, las formas de decisión, y las formas de influencia y autoridad en el sentido que las plantea Fung (2008), según se establece en el Acuerdo 13 y la normatividad relacionada con la planeación local en Bogotá, no están diseñadas para trasladar las preferencias de los participantes a una decisión colectiva. La forma de poder y autoridad que define los Encuentros Ciudadanos y el papel del CPL en el proceso de planeación corresponde a lo que Fung (2008) denomina consulta y recomendación. Se trata de una forma de influencia y autoridad en la cual se consulta al público, y se incentiva la participación para recibir el input ciudadano pero el poder de decisión permanece en el gobierno. Igualmente, la forma de decisión está limitada al gobierno, pues no existe en el diseño de la norma ninguna medida que garantice que el input ciudadano sea incluido en la decisión pública. En la práctica, la decisión final sobre el PDL, y en general otras decisiones incluyendo las presupuestales descansa principalmente en los alcaldes locales, a quienes la norma les da un amplio margen de decisión que incluso supera al de la JAL.

Así mismo, en las ocasiones en las que los planteamientos ciudadanos son tenidos en cuenta, en la mayoría de los casos las propuestas son modificadas por la administración, es decir, se conserva el objetivo poblacional o territorial, por ejemplo, pero se modifica la meta del programa o del proyecto, es decir, lo que finalmente se va a hacer; por lo tanto, la solución que la comunidad plantea para determinado problema. En este sentido, la comunidad es escuchada para conocer sus problemas, pero no es tenida en cuenta para formular las soluciones a ellos. Para muchos este es un corto circuito de la participación, que afecta el resultado final. De este modo, la comunidad reclama no solamente participar en el planteamiento de los problemas sino también de las soluciones, aun mas, en la

ejecución de las soluciones. Esto favorece que en muchas ocasiones los ciudadanos consideren que no tuvieron injerencia en la decisión pues se ejecutan programas que no tienen relación con las expectativas que tienen respecto a las soluciones que se deben implementar. En este sentido, en las etapas de formulación y seguimiento de proyectos la participación de los ciudadanos es mínima. Son muy pocos los proyectos en los que la comunidad es invitada a participar en la formulación, y cuando ocurre, muy rara vez llega al seguimiento de los proyectos en su ejecución, lo que contribuiría a que la comunidad quedara más satisfecha con la gestión de las administraciones.

En este sentido, se podría decir, para responder a la pregunta de investigación, que las preferencias de los ciudadanos de las localidades de Bogotá, en general, no se trasladan a las decisiones políticas en el marco del proceso de participación ciudadana local. Lo que coincide con la *hipótesis 1* de esta investigación, que afirma que: *en los espacios de participación ciudadana, las preferencias de los ciudadanos no se trasladan eficientemente a las decisiones políticas de la administración local.*

## **6.2. Dificultades y factores de éxito de la experiencia participativa en Bogotá**

Fue posible identificar al menos cuatro tipos de dificultades que afectan el proceso de participación ciudadana en los Encuentros Ciudadanos: de tipo político, institucional, normativo, y ciudadano. Las dificultades que hemos denominado políticas corresponden al contexto político y se refieren a la intervención de actores políticos en el espacio, básicamente a la manipulación del espacio por líderes tradicionales y por las autoridades distritales, y la resistencia de algunos ediles al proceso; en segundo lugar, las dificultades institucionales obedecen al apoyo al proceso por las alcaldías locales, y la Alcaldía Mayor, la falta de autonomía de las localidades, y el alcance de la participación; en tercer lugar se encuentran las dificultades que la norma impone, que son principalmente la premura de los plazos, y la simultaneidad del proceso distrital y local; y en cuarto lugar, las dificultades asociadas con la ciudadanía, que se refieren a la calidad de la participación de los ciudadanos, muchas veces determinada por la desinformación de los ciudadanos sobre el ejercicio, la falta de formación técnica para la formulación de proyectos, la ausencia de información diagnóstica suficiente para la toma de decisiones, y la dificultad de los ciudadanos para tener una visión colectiva de los problemas (Sudarsky y Escallon,

2001; Fundación Corona, 2003; Fundación Corona & Fundación Foro nacional por Colombia, 2006, Instituto Distrital de Participación Ciudadana, 2010).

Si bien es cierto que en materia institucional la administración distrital y local ha apoyado la participación ciudadana a través de la generación de legislación que crea y reglamenta espacios de participación, para diversos sectores y poblaciones, también es verdad que son prácticamente inexistentes los espacios de cogobierno o decisión<sup>75</sup>. La participación ciudadana local se limita a escenarios de participación en los cuales la participación, aunque activa y propositiva, no necesariamente se traduce en influencia en la decisión. Y el diseño institucional por lo general contempla mecanismos de consulta, pero no de decisión. La decisión es potestad de la administración local y distrital, y el derecho del ciudadano se limita a ser escuchado.

De igual manera, a pesar de que los CPL como instancias de participación local han mostrado con el tiempo que se han consolidado como una instancia reconocida dentro de la comunidad organizada de las localidades - lo que se puede concluir a juzgar por el aumento de organizaciones inscritas para participar en las elecciones de los consejeros entre 2001 y 2012 - el funcionamiento mismo del CPL refleja que es una instancia muy debilitada y que no ha logrado posicionarse como una instancia de participación incidente dentro de las localidades.

En este sentido, los CPL son instancias autónomas, y la norma no contempla que a ellas asistan funcionarios, aunque lo hacen en algunas ocasiones. La importancia de esto radica en que el CPL en realidad no ha logrado convertirse en un espacio de interlocución o dialogo entre la administración local y los ciudadanos que genere incidencia de parte de los ciudadanos en las decisiones de la administración de forma permanente. Se trata de un espacio de representación de la comunidad, que tiene un papel activo en el proceso de planeación, pero que no es un dinamizador de la interacción gobierno-ciudadanía, y su protagonismo difícilmente va más allá del corto periodo que dura el proceso de planeación local, mientras desempeñan las funciones que la norma les da en el proceso. Fuera de ese

---

<sup>75</sup> Estos espacios se reducen a los ejercicios de presupuestos participativos, cuya experiencia más relevante se dio en 2011 con muchas dificultades, tanto en la realización del ejercicio como en la ejecución de las decisiones; su realización dependió más de un interés particular del Alcalde Mayor de llevarlos a cabo, ya que los incluyó en su PDD. Son ejercicios que dependen de la voluntad de las entidades en someter alguna parte de sus recursos a ejercicios de presupuestos participativos, y no existe un procedimiento definido para ese fin o un porcentaje de presupuesto asignado (Art. 6, Decreto Distrital 503 de 2011).

periodo, los CPL se debilitan, desarticulan, y eventualmente desaparecen, en gran medida debido a la falta de apoyo de la administración, y a los pobres resultados en términos de injerencia en las decisiones públicas, factores que estimulan la deserción de la instancia.

Por otro lado, dentro de los factores que contribuyen y favorecen la injerencia de los ciudadanos en la decisión pública local se lograron identificar los siguientes: la actitud de las autoridades locales frente a los procesos de participación ciudadana, la capacidad de concertación de los líderes sociales con la administración, la fluidez de las relaciones personales y políticas con las autoridades locales; y la convergencia de la agenda ciudadana con la de la administración local y distrital, y con la JAL.

Se encontró evidencia de que la capacidad de concertación de los líderes sociales con la administración, y la fluidez de las relaciones personales y políticas de los mismos con las autoridades locales, facilitan el establecimiento de espacios de diálogo entre la administración y la ciudadanía. Si bien no existen espacios formales de concertación en las localidades, los ciudadanos pueden fomentar la apertura de dichos espacios; en este sentido, esto no garantiza, pero contribuye a establecer, con voluntad de la administración, un espacio de diálogo, de intercambio de información, de cooperación y de confianza, que favorecerá mucho la injerencia ciudadana en la decisión pública.

Las cualidades que los actores destacaron como condición de este tipo de relación fueron la corresponsabilidad y el respeto. De este modo, la corresponsabilidad implica dos aspectos, por un lado, compromiso de las dos partes, tanto de la administración como de los ciudadanos para lograr objetivos comunes, y por otro lado, confianza. Cuando se establecen espacios de trabajo en los cuales se involucra la comunidad con la administración, estos se logran a través de ese compromiso, y generan la construcción de confianza entre las partes; esto les permite adelantar esfuerzos mancomunados para trabajar por unos objetivos comunes.

Sin embargo, esto no es posible sin la anuencia de la administración. En este sentido, la actitud de la administración es central. La disposición para atender, dialogar, y concertar de la administración, especialmente de los funcionarios públicos con poder de decisión, es fundamental para que la ciudadanía pueda incidir de alguna manera de las decisiones públicas.

Igualmente, las posibilidades de incidencia ciudadana en la decisión pública dependen de la convergencia de la agenda ciudadana con la de la administración local y distrital. En

este sentido, es más probable que las preferencias de los ciudadanos sean tenidas en cuenta si coinciden con los intereses de la administración, y de las JAL. Se trata de dos tipos de limitantes, una formal y otra informal. La primera se refiere a un constreñimiento normativo, que en el caso de la Bogotá se manifiesta en la obligación de respetar el PDD en la planeación local. La administración distrital tiene una agenda que debe también adelantarse en las localidades y eso evidentemente puede ir en contra o en la misma dirección de la agenda ciudadana. La segunda, el constreñimiento informal, se refiere a que las autoridades locales tienen visiones propias, muchas veces orientadas por criterios técnicos, sobre las decisiones que se deben tomar. Y mientras no exista concertación o diálogo, que aproxime las posiciones de la ciudadanía con la de la administración, es probable que la balanza se incline por favorecer la posición de la administración sobre la de la ciudadanía.

Así, para responder a la pregunta de investigación, se encontró que las principales dificultades que experimentan los ciudadanos en las localidades de Bogotá para que sus preferencias se trasladen a las decisiones políticas en el marco del proceso de planeación son de tipo político, institucional, normativo, y ciudadano, en ellas se cuentan: el riesgo de manipulación del espacio por líderes tradicionales y por las autoridades distritales; la falta de apoyo al proceso por las alcaldías locales, y la Alcaldía Mayor; la premura de los plazos, y la simultaneidad del proceso distrital y local; la falta de autonomía de las administraciones locales; el alcance de la participación en el diseño de los mecanismos; la desinformación de los ciudadanos, y la falta de formación técnica para la formulación de proyectos; la ausencia de información diagnóstica suficiente para la toma de decisiones; y finalmente, la dificultad de los ciudadanos para tener una visión colectiva de los problemas. Por otro lado, los factores de éxito están relacionados con: la actitud de las autoridades locales frente a los procesos de participación ciudadana, la capacidad de concertación de los líderes sociales con la administración, la fluidez de las relaciones personales y políticas con las autoridades locales; y la convergencia de la agenda ciudadana con la de la administración local y distrital, y con la JAL.

Adicionalmente, en este sentido, se puede verificar la *hipótesis 2* que plantea que: *el diseño institucional puede abrir o cerrar oportunidades de empoderamiento de las organizaciones sociales y la ciudadanía.*

### **6.3. Cultura política y Capital social en Bogotá**

La cultura política en Bogotá ha cambiado en los últimos treinta años, y hay varias particularidades de la cultura política capitalina que vale la pena destacar. El predominio de una mayor participación electoral, y del voto independiente, más programático, en la Alcaldía Mayor, a partir de los noventa, refleja el rechazo de los ciudadanos por los partidos y las prácticas políticas tradicionales; y una transformación en la cultura política que se manifiesta en individuos más informados, más interesados en la política, y más preocupados por el rendimiento de las administraciones y su propia responsabilidad política en el control de la gestión pública, al menos en el nivel distrital. Igualmente, a nivel local, el voto ciudadano refleja el apoyo a nuevas fuerzas a partir de las elecciones de 2003 en el Concejo y las JAL.

Sin embargo, las nuevas fuerzas políticas consolidadas a partir de 2002 en la ciudad no han logrado apartarse de las prácticas clientelistas que eran propias de los partidos tradicionales. Las prácticas clientelistas, y la corrupción a la que están atadas, han coexistido con las nuevas dinámicas participativas. Así mismo, las corporaciones locales no han sido ajenas a ellas, y las JAL, como corporaciones de elección popular, también han reproducido las prácticas clientelistas y se convierten en el primer escalón para avanzar en la carrera política en la ciudad (Velásquez y González, 2003; Sánchez, 2003; La silla vacía, 15 de abril de 2015).

En este sentido, es posible observar que la descentralización política no logró acabar con el clientelismo en la ciudad. Si bien favoreció la renovación de fuerzas políticas, y facilitó las condiciones para mejorar la gestión de la ciudad con recursos administrativos y financieros, y no logró a través de la participación ciudadana abrir una vía institucional de expresión de demandas ciudadanas que eliminara la intermediación clientelista. Así, las prácticas tradicionales se han mantenido y transformado a lo largo de los últimos veinte años, adaptándose a los nuevos contextos, y la participación ciudadana ha tenido que desarrollarse en ese contexto.

#### *Dimensión Cognoscitiva*

En cuanto a la dimensión cognoscitiva llama la atención que los ciudadanos desconocen ampliamente las instituciones políticas locales, las alcaldías locales y las JAL. La JAL es

la institución política más desconocida de la ciudad, para 2011 solo el 33% de los ciudadanos manifestaba conocer su existencia, está por debajo de la alcaldía menor, el Concejo Distrital, y la Alcaldía Mayor. La alcaldía menor, es un poco más conocida, pero siguen siendo muy pocos los ciudadanos que saben de su existencia, alrededor del 50% en el mismo año. En este sentido, el desconocimiento de las instituciones políticas locales entre los ciudadanos se podría catalogar como alto, y a su vez implica que un alto porcentaje de ciudadanos no saben de los procesos de participación que allí se realizan. Adicionalmente, el desconocimiento de estas instituciones ha aumentado con el tiempo. Ha tenido una tendencia negativa, indicando que cada vez son menos los ciudadanos que conocen las JAL o las alcaldías locales.

Esto es confirmado por el aumento de ciertos comportamientos electorales, como el voto en blanco. El voto en blanco en las elecciones de la JAL ha aumentado desde 2003, superando el del Concejo o la Alcaldía Mayor, llegando hasta porcentajes del 20%. Si bien este comportamiento se asocia en el Concejo con un voto de protesta del ciudadano, en el caso de las JAL se adiciona el amplio desconocimiento de la instancia, que promueve que los ciudadanos no sepan por quien votar. Por otro lado, el conocimiento de las instituciones políticas Distritales es mayor. Se observa en estos casos mayor reconocimiento de la institución, y menores niveles de voto en blanco, adicionalmente presenta una tendencia positiva, de forma contraria a lo que ocurre con las instituciones distritales.

Esto puede asociarse a la exposición mediática que tienen cada uno de los niveles, pues el cubrimiento de los medios de comunicación sobre noticias relacionadas con un nivel y otro es también diferente, los medios de comunicación cubren en general más información sobre la Alcaldía Mayor y el Concejo, que sobre las Alcaldías Locales o las JAL. De esto puede deducirse la importancia de los medios de comunicación local, y los canales de difusión y comunicación que pongan en funcionamiento las instituciones.

Igualmente, respecto al conocimiento ciudadano de los espacios de participación más importantes en el nivel local, entre los años 2003 y 2013 se observa una disminución en el conocimiento de los espacios de participación ciudadana, y el aumento del mismo sobre los espacios de participación en el control social de la administración. En este sentido, el conocimiento de los ciudadanos de las instancias de participación ciudadana es bajo, considerando que los porcentajes de conocimiento para 2013 no superan el 25%.

A pesar de que se esperaría que con el paso del tiempo las instancias de participación local fueran más conocidas cada vez, no se evidencia ese resultado, incluso en instancias que cuentan con fuerte promoción desde la Alcaldía Mayor, como los Encuentros Ciudadanos, o algunos Consejos como el de cultura. A pesar de este amplio desconocimiento, y en contraste, el número de inscritos y asistentes a los Encuentros Ciudadanos ha venido aumentando desde 2001. Lo cual indica que si bien el porcentaje de ciudadanos que los conoce ha tendido a disminuir, la participación en el espacio ha tendido a aumentar, mostrando que el público que asiste a este tipo de espacios se ha logrado dinamizar con el paso de los años.

En cuanto al conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, es mayor que el de los espacios o instancias de participación. Y en general se puede decir que el conocimiento de la existencia de estos espacios por parte de la población no es despreciable, a excepción de la Iniciativa Legislativa, y el Plebiscito, los porcentajes de conocimiento de los demás mecanismos son considerables. Es probable que en esto contribuya la educación cívica en los colegios y universidades, en las cuales se imparte este contenido a los estudiantes, relacionado con la constitución y la ciudadanía; en ella el tema de los mecanismos de participación es recurrente, lo que no sucede con los Espacios de Participación.

En cuanto al nivel de competencia política de los ciudadanos se ha mantenido relativamente estable en los últimos quince años con una ligera tendencia a disminuir. Se mantiene la idea de que los ciudadanos pueden influir en las decisiones públicas, y de que vale la pena participar.

De este modo, el nivel de conocimiento de los ciudadanos Bogotanos sobre las instituciones de la administración local, y los espacios de participación ciudadana, es bajo, en ambos casos con una tendencia negativa en los últimos 15 años, excepción hecha por los mecanismos de participación en el control social cuyo conocimiento ha aumentado. Así mismo, el conocimiento en materia de mecanismos de participación, es mayor que el que tiene el ciudadano sobre los espacios de participación, y el sentido de competencia política se ha mantenido entre los ciudadanos de Bogotá, aunque con una tendencia también negativa.

Igualmente, los ciudadanos tienen un conocimiento muy escaso del funcionamiento de la administración pública y el proceso de planeación local y distrital, sin embargo, fue

posible establecer que la participación activa, en espacios institucionalizados, y en organizaciones comunitarias, es un factor determinante en la cualificación ciudadana, proceso en el cual el ciudadano adquiere los conocimientos relacionados con el funcionamiento de lo público.

### *Dimensión Afectiva*

En el marco de esta dimensión, se observó que la favorabilidad de los ciudadanos por las instituciones locales es mayor que por las distritales. Encabezando las Alcaldías Locales, y siguiendo por las JAL los ciudadanos han manifestado una favorabilidad que llegó en 2008 al 80%, y en la mayoría de los casos ha superado el 50%. Mientras que la favorabilidad del Concejo ha sido tradicionalmente la más baja. Esto, sin embargo, se puede relacionar también con el amplio desconocimiento de los ciudadanos sobre estas instancias, que les impide hacerse un juicio sobre estas instituciones que desconocen. Igualmente, la confianza en las instituciones políticas de la ciudad, ha sido muy reducida; esto en especial para el caso del Concejo Distrital y los partidos políticos.

En lo que se refiere al interés de los ciudadanos en la política, los Bogotanos se han caracterizado por un bajo nivel de interés en los asuntos de políticos. Ha fluctuado a lo largo de estos años, mostrando momentos de más apatía como en el 2007 y el 2013, y otros que despertaron mayor interés, como el 2003 y el 2015. El 2003 coincide con la finalización de las administraciones Mockus – Peñalosa – Mockus, y el 2015 con la elección de Enrique Peñalosa por segunda vez a la alcaldía de Bogotá. Esto contrasta con el aumento de la participación electoral, que muestra por el contrario una mayor movilización de los ciudadanos e interés en la política, sin embargo, este interés que se observa en coyunturas críticas como las electorales, no se ve plasmado en el interés que manifiesta el ciudadano en la cotidianidad por la política.

Respecto a los valores democráticos, la ciudad se ha caracterizado por su amplio apoyo a la democracia, aunque en los últimos años, este apoyo se ha reducido un poco. Igualmente, otro tipo de valores como la tolerancia han también aumentado entre los ciudadanos, aunque los niveles no son aún muy altos.

De esta manera, en lo que se refiere a la dimensión afectiva, los Bogotanos, en los últimos quince años se han caracterizado por su creciente desinterés en los asuntos políticos, y la

desconfianza en las instituciones representativas y sus actores, en particular el Concejo de la ciudad. Pero por otro lado por una relativa favorabilidad por las instituciones políticas locales, como las alcaldías locales y las JAL, un amplio apoyo al régimen democrático, y mayor tolerancia por las minorías.

Igualmente, son recurrentes tres actitudes en la ciudadanía en la participación local: el desinterés, la desconfianza, y la decepción. En este sentido, la ciudadanía en las localidades tiene muy poco interés en participar, lo que es estimulado por la desconfianza y la decepción de los ciudadanos frente a las administraciones locales. El hecho de que lo que los ciudadanos solicitan en los Encuentros Ciudadanos y espacios de participación locales no sea tenido en cuenta por la administración, e implementado en la formulación de los proyectos a ejecutar en el marco del PDL, ha fomentado un sentimiento de decepción frente al proceso. Así mismo, los problemas de gestión de las administraciones, los incumplimientos en algunos casos, y la falta de compromiso de la administración, en otros, han despertado en los ciudadanos un sentimiento de desconfianza.

#### *Dimensión evaluativa*

En esta dimensión se observó que, la gestión y las acciones de las administraciones distritales han tenido efectos profundos en la cultura política de la ciudad. Los ejercicios consientes de las administraciones de formar ciudadanos más cívicos, y los resultados positivos de la gestión de los gobiernos distritales, generaron cambios en la percepción de los ciudadanos frente a la ciudad: mejor evaluación de la gestión, mayor favorabilidad, y más optimismo; en este sentido, se percibe un cambio en las actitudes y percepciones de la ciudadanía.

Por el contrario, los rendimientos negativos más recientes de las administraciones, han generado un retroceso que refleja cambios en la cultura política como desafección política y pesimismo respecto al futuro de la ciudad. Sin embargo, los niveles de interés de los ciudadanos en el destino de la ciudad, al menos a nivel Distrital no han disminuido, manteniéndose los niveles de participación electoral logrados en 1997. En el nivel local, por otro lado, a pesar de que como hemos visto las JAL son las instituciones ampliamente desconocidas para los ciudadanos, la evaluación de la gestión ha tenido una tendencia positiva, y se muestra superior que la calificación de su contraparte Distrital

Así mismo, se pudo identificar que los ciudadanos y funcionarios tienen una percepción negativa de la participación ciudadana, en el sentido de que, si bien todos comparten que es importante y necesaria, también la consideran desgastante y poco efectiva. Esto quiere decir que la participación está generando altos costos a la administración y a la ciudadanía, pero no tiene rendimientos, al menos para la ciudadanía, en materia de resolución de problemas y mejora de la calidad de vida. Esto último tiene que ver directamente con la evaluación de la gestión de la administración local, pues la ciudadanía considera que sus problemas no han sido resueltos, así que la evaluación de la gestión de las alcaldías locales, desde la perspectiva de los ciudadanos, es deficiente en este sentido.

### *Capital Social*

Se puede observar en materia de capital social en la ciudad que ha habido un proceso de avance y retroceso. Como respuesta a las estrategias de educación ciudadana implementadas desde finales de la década de los noventa y principios del nuevo siglo, hubo cambios importantes en algunos indicadores de capital social en la ciudad: principalmente el sentido de pertenencia a la ciudad, el cumplimiento de las normas, y el aumento de la solidaridad entre los ciudadanos. Sin embargo, a partir de 2007 se empieza a observar un retroceso en esos indicadores.

Los ciudadanos de Bogotá desarrollaron hasta 2007, bajo el estímulo de las administraciones distritales, un sentido de pertenencia a una comunidad cívica con unas reglas compartidas. Las campañas pedagógicas principalmente de las administraciones de Mockus hicieron grandes esfuerzos en fomentar cambios en el tipo de actitudes de los ciudadanos hacia la comunidad, con resultados muy positivos en el mejoramiento de la convivencia y el cumplimiento de las normas. Indicadores relacionados con el cumplimiento de las normas, el cuidado de lo público, o la solidaridad aumentaron durante este periodo. Sin embargo, a partir de ese año, los esfuerzos de las administraciones distritales se redirigieron a otras prioridades, y paralelamente a otros procesos de bajo rendimiento de las administraciones, los indicadores de capital social se redujeron notablemente.

Así mismo, se ha visto en la ciudad una reducción considerable de los porcentajes de asociación de los ciudadanos. La tendencia negativa en el porcentaje de pertenencia a organizaciones ha sido constante. En este sentido, la construcción de redes de cooperación

y confianza que se establecen entre los ciudadanos en el marco de estas asociaciones es cada vez menor, incluso en las organizaciones que tradicionalmente fueron fuertes, como los clubes deportivos, sociales o de recreación; y las iglesias. Aunque las iglesias han mostrado un repunte importante en el 2015.

Así mismo, se pudo identificar que existe mayor presencia de capital social exclusivo que inclusivo en la comunidad local de la ciudad en el sentido que menciona Putnam (2001), es decir, se logra identificar que la participación y cooperación de los ciudadanos en los espacios de participación está orientada por patrones de pertenencia a grupos de carácter homogéneo, por lo general grupos poblacionales, y que prima sobre la cooperación que obedezca a un criterio más heterogéneo, orientado por criterios de interés general. De ahí, las dificultades que tiene la comunidad local para construir una visión de conjunto que vaya más allá de sus intereses individuales, en suma, una dificultad para cooperar. En este sentido, al ciudadano local le cuesta participar en el ejercicio de reflexión sobre los problemas colectivos del territorio, y más aún, de priorizarlos sobre sus propias necesidades.

De esta manera, es evidente que el capital social de las localidades es bajo, los ciudadanos se movilizan por intereses de carácter más personal que colectivo, en el sentido de que están interesados en participar solo para resolver los problemas que los afectan directamente como población o como comunidad, cuadra, barrio, etc, pero no se interesan por los problemas generales de toda la localidad. Esto demuestra que no existe una visión conjunta de comunidad local, y de la cual los ciudadanos se sientan parte. Sino que existen pequeñas comunidades localizadas en redes y lazos tradicionales, como los vecinos del barrio o sector, o comunidades fomentadas desde el Estado y organizadas alrededor de intereses específicos poblacionales.

#### **6.4. Influencia de la cultura política y el capital social en la participación ciudadana local**

El impacto que han tenido la cultura política y el capital social, en la participación ciudadana local es variado. La preparación de los ciudadanos para participar en el nivel local ha afectado de forma importante los procesos de participación ciudadana. En el marco de los Encuentros Ciudadanos esta carencia se manifiesta principalmente en el desconocimiento de los objetivos precisos de los ejercicios de participación, así como en

la ausencia de las competencias y conocimientos básicos sobre el funcionamiento del aparato estatal que permiten al ciudadano dialogar con la administración en su mismo lenguaje. Esto incluye conocer las funciones, competencias, y obligaciones de las autoridades, así como sus derechos, y cómo hacerlos efectivos.

La mayoría de los ciudadanos que participan en estos espacios no cuentan con la preparación necesaria para hacerlo, en esto coinciden los diversos actores involucrados. Esto ha facilitado que estos espacios sean en algunos casos manipulados por diferentes actores: funcionarios de la administración distrital; líderes sociales con intereses particulares, como intereses políticos o económicos; o políticos locales. También ha contribuido a que las propuestas de los ciudadanos no sean consideradas por las administraciones en la medida en que no son viables. La responsabilidad de esta cualificación ciudadana que se requiere recae sobre los ciudadanos, pero también sobre la administración. En este sentido, la cualificación ciudadana es una responsabilidad compartida, corresponde a la administración fortalecer y estimular la participación a través de procesos de formación, pero también al ciudadano aprender sobre estos temas movido por su interés individual, sin embargo, muy pocos lo hacen.

Así mismo, el desconocimiento de los ciudadanos sobre los espacios y mecanismos de participación ciudadana afecta que el ciudadano participe o no en ellos, como lo manifiestan los mismos ciudadanos en las encuestas de cultura política cuando se les pregunta las razones por las que no participan. Pero, otra razón para no participar es la falta de interés. De esta forma, no solo las orientaciones cognoscitivas de la cultura política pueden afectar la participación ciudadana, sino también las afectivas, la falta de información sobre los mecanismos y espacios de participación, pero también el desinterés de los ciudadanos, parecen ser factores importantes en los niveles de participación ciudadana (DANE, 2015).

Igualmente, las prácticas políticas clientelistas han permeado el nivel local, y los CPL, y los Encuentros Ciudadanos no han sido ajenos a ellas. El clientelismo se muestra como una amenaza. En los Encuentros Ciudadanos no han sido pocos los intentos de actores políticos de intervenir en el ejercicio con el fin de abrogarse luego resultados con fines electorales. Así mismo, las irregularidades en la adjudicación de contratos que en algunos casos se presenta con la contratación local, deslegitima la institución local, y reduce la calidad de los resultados de la participación, por la deficiente ejecución de los proyectos a los ojos de los ciudadanos.

Así, ha aparecido una tensión entre los procesos participativos y las prácticas clientelistas, una tensión entre las dos lógicas, que entran en juego en el proceso de planeación participativa local, en la construcción y aprobación de los Planes de Desarrollo Local. En este sentido, puede presentarse una rivalidad entre las dos instancias representativas en cada caso, las JAL, por un lado, y el CPL por el otro. Las dos obedecen a dos lógicas diferentes, la participativa y la clientelista, unos deben garantizar la expresión directa de las demandas ciudadanas a la administración, los otros responder a su electorado y definir los proyectos que van a ser ejecutados. De ahí la importancia del empoderamiento ciudadano sobre el espacio; el que los ciudadanos conozcan cuáles son sus derechos dentro del él y estén dispuestos a defenderlos, contribuye a mantener su autonomía y los protege de estos intentos de manipulación.

Igualmente, el hecho de que los ciudadanos consideren la participación como desgastante y poco efectiva afecta su decisión de mantenerse en el ejercicio o volver a participar. Muchos ciudadanos abandonan los ejercicios, es el caso de los consejeros como los del CPL, o los comisionados elegidos en los Encuentros Ciudadanos, que abandonan sus cargos. En este sentido, sentir que no tienen influencia en la decisión pública, o el hecho de que la participación les genere costos que deben asumir, en tiempo o esfuerzo, y costos básicos que debería asumir la administración, los desincentiva para participar. De ahí que muchos actores mencionan la necesidad de crear incentivos para la participación.

A esto también contribuye el sentimiento de desconfianza que surge cuando la administración no cumple compromisos con los ciudadanos, o lo que los ciudadanos interpretan como compromisos; es el caso de las priorizaciones de los Encuentros Ciudadanos. Para el ciudadano es una decepción que sus propuestas no se tengan finalmente en cuenta en el PDL. En otros casos la ejecución de los recursos es lenta, y el ciudadano interpreta esta demora como incumplimiento, y en otros casos, hay un incumplimiento real.

Así mismo, sin duda el desinterés ciudadano por participar juega un papel clave en la participación. Los ciudadanos realmente interesados en participar son muy pocos; aquellos a los que les interesan los asuntos públicos, involucrarse con el fin de influir en los gobiernos y generar cambios en sus comunidades, son un porcentaje muy reducido. Los actores atribuyen esto a aspectos culturales, de socialización, y educativos, que hacen que el ciudadano se despolitice, que se abstraiga de su entorno y los problemas de su comunidad, y se preocupe solo de los problemas que le afectan de forma puntual.

Finalmente, el débil capital social de las localidades ha provocado dificultades para que los ciudadanos cooperen en el marco de la participación, y logren entrar en diálogos sobre objetivos, temas y problemáticas de carácter general, pues creen que no les competen. Se mantiene una lógica excluyente, en la cual el ciudadano se centra en los grupos y lealtades más cerrados, como sus vecinos o la población de la que hace parte (mujeres, adulto mayor, jóvenes, LGBTI). En este sentido, no ha sido posible lograr cohesionar a los ciudadanos de la localidad en una comunidad local, que persiga unos objetivos generales y tenga un proyecto de futuro compartido, sino que se trata de una comunidad fragmentada.

Así, se puede confirmar la *hipótesis 3* que afirma que *la cultura política, y el capital social afectan la calidad de la participación ciudadana*

#### **6.5. Influencia del factor contextual apoyo y recursos que la administración facilita para la participación, en el ejercicio de la participación ciudadana local en Bogotá**

El apoyo de la administración se refiere a los recursos que la administración pone a disposición de los ciudadanos para que participen, pero también a los esfuerzos que realiza para construir y fortalecer la capacidad de la sociedad civil, y para transformar la cultura organizacional de la administración misma. En el primer caso, se trata de los esfuerzos que deliberadamente hace la administración para fortalecer a las organizaciones sociales con herramientas técnicas, logísticas, y de infraestructura que les faciliten el ejercicio de sus procesos participativos; en el segundo, se trata de los esfuerzos que hace la administración para que se reconozca el valor de la participación ciudadana entre los funcionarios públicos, y de los esfuerzos hechos por la administración para promover la participación ciudadana en el marco del ejercicio mismo del gobierno.

La percepción de los actores es, en general, que los recursos que se asignan a la participación ciudadana en las localidades es insuficiente. En este sentido, no existe ninguna norma que exija a las administraciones locales asignar determinado porcentaje del presupuesto a ejercicios participativos, o crear programas para ello, sino que la decisión de invertir o no en esos temas, o cuanto, depende de las administraciones locales. Para ello los lineamientos que se desprenden de las decisiones del nivel Distrital resultan

muy importantes para estimular o no en las localidades la asignación de recursos para la participación, esos lineamientos pueden estar consagrados en el PDD, o ser un lineamiento o una directriz informal de la administración distrital. En este marco, dentro de los lineamientos establecidos formal o informalmente para la administración local, la asignación de presupuesto para la participación depende también de la capacidad de los ciudadanos de posicionar el tema en la agenda local, y de la voluntad de los alcaldes locales de incorporarlo. Así, la favorabilidad del alcalde local frente a la participación ciudadana contribuirá a facilitar la incorporación del tema en la agenda.

Otro problema es si los recursos que se invierten en participación la fortalecen o no. Si bien se pudo establecer que hay inversión en participación en las localidades, aunque disímil en cada localidad, esta inversión no está generando necesariamente un impacto en el fortalecimiento de la participación local. La inversión local en general no obedece a una estrategia de fortalecimiento de la participación integral, sino a esfuerzos aislados, por responder a demandas de sectores puntuales, o a intereses específicos de la administración relacionados con sus propios resultados. En el primer caso, hay sectores, como las JAC que reciben especial atención de las administraciones, puede tratarse también de otros sectores puntuales que pueden ser objeto de un interés puntual de parte de las administraciones locales, y a ellos se direccionan algunos esfuerzos; entre ellos se destacan la inversión en infraestructura y adecuación o construcción de espacios físicos, dotación, o la inversión en un proyecto puntual. Los demás sectores deben disputarse los recursos que asigna la administración para suministrar los elementos más básicos para la realización de cualquier actividad.

Así mismo, para fortalecer la organización social las principales estrategias de las administraciones locales son, la capacitación y la financiación: la capacitación, que por lo general se trata de un curso corto o diplomado sobre contenidos básicos para la participación ciudadana; y la financiación, de algunos proyectos de la ciudadanía, generalmente de bajo presupuesto, conocidos como iniciativas ciudadanas. Sin embargo, estos últimos son proyectos de bajo impacto si se considera el número de organizaciones y líderes sociales que habitan en una localidad.

Finalmente, las administraciones garantizan la financiación de actividades atadas al cumplimiento de sus funciones, como la organización de los Encuentros Ciudadanos, o la promoción y divulgación de los espacios y mecanismos para participar. Ambas son actividades fundamentales, sin embargo, en el primer caso, garantizar la mera realización

de los espacios no es suficiente, no hay una estrategia de preparación de los ciudadanos para participar en ellos. Así mismo, la inversión en promoción y divulgación de la participación no es generalizada, no todas las localidades lo hacen, no se adelantan grandes esfuerzos en esta materia. Sin embargo, cada vez más las administraciones están aprovechando las redes sociales y la infraestructura tecnológica para estos fines de divulgación de la información.

En este sentido, la inversión que se hace en participación en las localidades, más allá de permitir la supervivencia de algunas actividades participativas, no ha contribuido, ni ha obedecido a una estrategia integral y consistente de fortalecimiento de la participación ciudadana, ni ha generado un gran impacto en el fortalecimiento y profundización de la participación local. La inversión tampoco ha contribuido al fortalecimiento de las instancias de participación en las localidades. Así mismo, la numerosa oferta de instancias de participación local, compuesta principalmente por una amplia variedad de consejos locales, no se ve beneficiada directamente por ella, mas allá de la obtención de algún apoyo logístico. Esto es favorecido por las normas que crean estos escenarios, que no les asignan un presupuesto que les permita funcionar y actuar adecuadamente.

Respecto a las instancias de participación local en particular, el acceso a recursos físicos mínimos para el funcionamiento no es facilitado por las administraciones locales. Esto es particularmente evidente en el caso de los CPL, pues se trata de una instancia que por norma tiene unas funciones específicas que requieren ciertos recursos e infraestructura, más aún cuando están en el marco de la realización de encuentros ciudadanos, pero sin embargo no se les facilita. El efecto que esto tiene es que los ciudadanos se desincentivan para participar, en parte porque participar les genera un costo. Deben sufragar de sus propios recursos cualquier actividad que se desprenda de sus labores dentro de la instancia; esto incluye desplazamiento, papelería, así como la búsqueda de un espacio físico, y equipo de oficina para archivar sus materiales, o trabajar en la producción de documentos.

Por otro lado, los esfuerzos para transformar la cultura organizacional que adelanten las administraciones favorecen las posibilidades de influencia ciudadana en las decisiones públicas. En este sentido, los lineamientos, directrices o instrucciones que den los jefes de la administración a sus subalternos pueden afectar la actitud que estos asumen frente a la participación ciudadana, y constituyen una de las estrategias informales a nivel distrital y local más poderosas para cambiar la cultura organizacional. Como resultado,

los funcionarios públicos, en especial los tomadores de decisiones tienden a asumir una actitud más abierta a escuchar, dialogar, y concertar con la ciudadanía para tomar sus decisiones, lo que los constituye un factor muy influyente para fortalecer la participación ciudadana. Sin embargo, existe un margen de autonomía amplio de los funcionarios que hace que la respuesta a estos lineamientos varíe, y finalmente descansa en la voluntad de cada actor si favorece la participación o no.

En este sentido, si bien la voluntad política del alcalde mayor es muy importante - que, a través de instrucciones formales o informales, puede orientar las acciones administrativas hacia una mayor apertura a la participación - en las localidades, la directriz del alcalde mayor no es suficiente, y la voluntad del alcalde local es un elemento determinante. La voluntad política del alcalde local puede hacer que la actitud de los funcionarios de las administraciones locales cambie drásticamente en materia de su compromiso con la participación de los ciudadanos.

Igualmente, las estrategias de comunicación con la ciudadanía implementadas a nivel local pueden contribuir a una mayor participación ciudadana. Se identificaron tres tipos principales de estrategias iniciativa de los alcaldes locales: la presencia en el territorio, la invitación a la comunidad, o la intermediación de liderazgos. En los tres casos se trata de iniciativas que abren, por voluntad del alcalde local, espacios de diálogo entre la ciudadanía y la administración, por lo que constituyen ventanas de oportunidad de influir en la decisión pública. Esto es así en la medida en que estas estrategias, a excepción de la intermediación de liderazgos, pueden generar agendas, con base en los discutido en los espacios, y así logran los ciudadanos afectar las decisiones públicas. En el caso de la intermediación de liderazgos este resultado no se vio tan claro, su función consistió más en ser un canal de comunicación que de diálogo, en cierto sentido, de envío de mensajes. Respecto a esta última estrategia, se debe considerar si esta cooptación de liderazgos por parte de la administración puede debilitar la organización social, que de alguna manera pierde un dinamizador social, a favor de la administración que gana un intermediador; pues el líder, contratado por la administración, se convierte en un funcionario que trabaja para la administración, con la ventaja de que conoce el territorio y la población.

Otra estrategia importante de las administraciones locales es promover el control social. Principalmente respondiendo a las iniciativas de los entes de control distrital como la Veeduría Distrital. Programas como los observatorios ciudadanos, a los cuales pertenecen ciudadanos, son apoyados en muchos casos por las administraciones locales. Esto permite

que la comunidad intervenga, y haga control social de la gestión de la administración, haga seguimiento a la ejecución del PDL, y seguimiento al cumplimiento de los compromisos de la administración. Información que se hace pública en la página web de la entidad, y está disponible para el conocimiento de todos. Estos son insumos para que los ciudadanos se informen sobre la gestión de las administraciones locales.

Las estrategias formales desarrolladas por la administración, en especial distrital, también pueden resultar ser muy favorables para la participación ciudadana. La creación mediante proyectos específicos, o mediante una norma, de espacios de dialogo entre el ciudadano y la administración, o de articulación de la administración, con el objetivo de promover la participación, también pueden favorecer la participación ciudadana. Si bien no son espacios de cogobierno o de decisión para los ciudadanos, los espacios de dialogo de la ciudadanía con la administración abren oportunidades para los ciudadanos de establecer una comunicación influyente, en el marco de la cual, las habilidades y actitudes de los actores definirán las posibilidades de llegar o no a acuerdos sobre la importancia de incluir temas en la agenda del gobierno. En el marco de la investigación se identificaron principalmente tres de estos espacios: los Gobiernos Zonales, que fueron una iniciativa de la administración distrital; los CLOPS, Consejos Locales de Política Social, creado por un Decreto Distrital durante la segunda administración de Antanas Mockus; y el CLIP, la Comisión Intersectorial de Participación Ciudadana, que aunque es una instancia institucional, a la que no está contemplado que asistan ciudadanos, facilita la articulación y la cooperación de las entidades distritales y locales en la promoción de la participación ciudadana.

Así, los recursos financieros y no financieros que la administración pone a disposición de los ciudadanos no han logrado fortalecer y profundizar la participación ciudadana local. La magnitud de los recursos invertidos, así como la distribución de la inversión, ha tenido como efecto, en algunos casos, desincentivar la participación de los ciudadanos, quienes a veces deben incurrir en costos, que debería asumir la administración, para poder participar. Los ciudadanos que quieren participar activamente, e involucrarse en espacios que van más allá de atender un evento cultural, o adelantar proyectos con sus comunidades, no encuentran suficiente apoyo para ello. Los recursos que asignan las administraciones solo son suficientes para financiar y apoyar la permanencia de algunos espacios de participación definidos por la ley, o por el PDL; pero la participación ciudadana local no se fortalece. Esto es evidente en la preparación de los ciudadanos que

asisten a los encuentros ciudadanos, no hay estrategias de gran alcance dirigidas a intervenir en una dificultad recurrente a lo largo de los años, la cualificación ciudadana; así mismo, se observa en la ausencia de recursos para el funcionamiento de las numerosas instancias de participación locales, que no cuentan con los insumos básicos. Las acciones e inversiones de las administraciones no muestran haber tenido un impacto positivo en el fortalecimiento y profundización de la participación ciudadana local, al contrario, en algunos casos la falta de recursos la ha desincentivado.

Finalmente, las estrategias de las administraciones distrital y local para cambiar la cultura organizacional pública, han tenido un impacto importante en la participación ciudadana. Esto, en la medida en que estas estrategias, por un lado, instan a los funcionarios públicos a tener una actitud abierta hacia la participación ciudadana, y por otro, dado que han propiciado la creación de espacios de dialogo entre la administración de la ciudadanía que favorecen la influencia de los ciudadanos en la formulación de las agendas públicas. Sin embargo, como en otros espacios, el dinamismo de la participación depende de la actitud de los actores; en este sentido, es necesario el compromiso de los actores de la administración, pero también el de los ciudadanos, que pueden desaprovechar estos espacios.

De esta manera, es posible verificar la *hipótesis 4* que afirma que *la existencia o ausencia de recursos y apoyo suficientes, de parte de las administraciones, para apoyar los procesos participativos, afecta el proceso de participación ciudadana.*

## LISTA DE REFERENCIAS

- Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F. P. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social science & medicine*, 57(2), 239-251.
- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- AbouAssi, K., Nabatchi, T., & Antoun, R. (2013). Citizen participation in public administration: Views from Lebanon. *International Journal of Public Administration*, 36(14), 1029-1043.
- Adler, P. S., & Kwon, S. W. (2002). Social capital: Prospects for a new concept. *Academy of management review*, 27(1), 17-40.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1996). DECRETO 714 DE 1996, por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1693>
- Almond, G. & Verba, S. (1970). *La cultura cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid, Euramérica.
- Almond, G., & Verba, S. (1989). *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park/London/New Delhi.
- Andeweg, R. (1996). *Elite-mass Linkages in Europe: Legitimacy Crisis or Party Crisis?*. En: J. Hayward (Comp). *Elitism, Populism and European Politics*, Oxford: Clarendon Press.
- Archila, M. (1997). El Frente Nacional: una historia de enemistad social. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*; núm. 24 (1997); 189-215 2256-5647 0120-2456.

- Arnstein, S. (1969) A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224.
- Barber, B. R. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Univ of California Press.
- Bardin, L. (2002). *Análisis de Contenido*. Madrid, Ediciones AKAL.
- Barnes, S. & Kaase, M. (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. California, Sage.
- Barnes, S. H., Allerbeck, K. R., Farah, B. G., Heunks, F. J., Inglehart, R. F., Jennings, M. K., ... & Rosenmayr, L. (1979). *Political action: Mass participation in five western democracies*.
- Barrio del Castillo, I., González Jiménez, J., Padín Moreno, L., Peral Sánchez, P., Sánchez Mohedano, I., & Tarín López, E. (2015). *El estudio de casos*. Recuperado de [https://www.uam.es/personal\\_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Est\\_Casos\\_doc.pdf](https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Est_Casos_doc.pdf)
- Bates, R. H. (1998). *Analytic narratives*. Princeton University Press.
- Beierle, T. C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 75-103.
- Beierle, T.C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental
- Bennett, W. L. (1998). The uncivic culture: Communication, identity, and the rise of lifestyle politics. *PS: Political Science & Politics*, 31(04), 741-761.
- Berg, B. (2001). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston, Allyn and Bacon.
- Berner, M. (2001). Citizen participation in local government budgeting. *Popular Government*, 66(3), 23-30.
- Bessette, Joseph (1980) "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government," en *How Democractic is the Constitution?*, Washington, D.C., AEI Press. pp. 102–116.

- Blanco, I., & Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5).
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (Vol. 177). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bogason, P. (2004). Local democratic governance: Allocative, integrative or deliberative. En Bogason, P., Kensen, S., & Miller, H. T. (2004). *Tampering with tradition: The unrealized authority of democratic agency*. Lexington Books.
- Bogotá Cómo Vamos (2016). Informe de Calidad de Vida 2015. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2015/>
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. London: MIT press.
- Bohman, J. (1997). *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities*. En Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. London: MIT press.
- Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: Political support and democracy in eight nations*. Cambridge University Press.
- Box, R. C. (1998). *Citizen governance: Leading American communities into the 21st century*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review*, 89(02), 271-294.
- Brinton, M. C., & Nee, V. (Eds.). (1998). *The new institutionalism in sociology*. Russell Sage Foundation.
- Bromberg, P. (2009). *Los cambios institucionales en Bogotá y sus consecuencias*. Recuperado de [http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Bromberg\\_Paul/Productos/Cambios\\_Institucionales\\_Bogota-Bromberg\\_Paul-2009.pdf](http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Bromberg_Paul/Productos/Cambios_Institucionales_Bogota-Bromberg_Paul-2009.pdf)

Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). *Participación y democracia. Asociaciones y poder local*. MJ Funes y A. Adell: Movimientos sociales: cambio social y participación. Madrid, UNED, Madrid.

Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*. Boca Raton, Fla: Taylor & Francis.

Cámara de Comercio (2013). *Balance de la economía de la región Bogotá – Cundinamarca*. Recuperado de <http://www.ccb.org.co/Investigaciones-Bogota-y-Region/Desarrollo-Economico/Observatorio-Economico/Infografias-de-las-investigaciones-Bogota-y-Region>

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(03), 341-369.

Carnes, S.A., Schweitzer, M., Peelle, E.B., Wolfe, A.K., & Munro, J.F. (1998). Measuring the success of public participation on environmental restoration and waste management activities in the US Department of Energy. *Technology in Society*, 20, 385–406.

Castells, M. (1997). *La era de la información* (3 vols.). Madrid: Alianza.

Castro, J. (2007). *Descentralización: en vez de desmontarla hay que salvarla*. En c. D. Pública, *descentralización, gobernabilidad y salud pública* (págs. 13 - 40). Bogotá: Universidad Nacional.

Castro, J., & Garavito, F. (1994). *Jaime Castro: tres años de soledad*. Ópticas Gráficas Ltda, Bogotá.

Charnley, S., & Engelbert, B. (2005). Evaluating public participation in environmental decision-making: EPA's superfund community involvement program. *Journal of Environmental Management*, 77, 165–182.

Clemens, E. S. (1993). Organizational repertoires and institutional change: Women's groups and the transformation of US politics, 1890-1920. *American journal of sociology*, 755-798.

Cohen, J. (1997). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. En Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. London: MIT press.

- Cole, G. D. H. (1973). *The world of labour*. Barnes & Noble.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, S95-S120.
- Contraloría de Santa Fe de Bogotá D.C. (1995). *Gestión de las localidades del Distrito Capital 1992-1994*. Bogotá.
- Contraloría de Santa Fe de Bogotá D.C. (1997). *Evaluación del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá Distrito Capital "Formar Ciudad" Periodo junio 1995 - junio 1997*.
- Cook, T. E., & Morgan, P. M. (1971). *Participatory democracy*. San Francisco: Canfield Press.
- Cornwall, A. (2002). Locating citizen participation. *IDS bulletin*, 33(2), i-x.
- Corporación Sur (1996). *Proceso de Planeación Local. Sistematización y evaluación del proceso adelantado en 20 localidades de Bogotá, con la aplicación del Decreto 425 de 1995*. Bogotá, Mimeo.
- Crawford, S. E., & Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 89(03), 582-600.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative and mixed methods approaches*. London and Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. Estados Unidos, New York University Press.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dahl, R. (1990). *La poliarquía: participación y oposición*. España: Tecnos.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, R. (2004). *La democracia*. *Postdata*, (10), 00-00.
- Dahl, R. A. (1986). *A preface to economic democracy* (No. 28). Univ of California Press.

Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy* (Vol. 2). Stanford University Press.

Dalton, R. J. (2000). Citizen attitudes and political behavior. *Comparative political studies*, 33(6-7), 912-940.

Dalton, R. J., & Welzel, C. (Eds.). (2014). *The civic culture transformed: from allegiant to assertive citizens*. Cambridge University Press.

DANE (2011). *Información Estadística. Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 - 2020 total departamental por área*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

DANE (2012). *Cuentas departamentales - base 2005: resultados año 2011*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2005/Resultados\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Resultados_2011.pdf)

Davila, J. (2005). *La transformación de Bogotá*. En Cepeda, F. (2005). *Fortalezas de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 2005.

de Guevara, A. D. L. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventa?. *Estudios Políticos*, (15), 61-78.

de Hincapié, M. T. U. (1998). Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano. *Estudios Políticos*, (12), 25-46.

de Zubiría Samper, S. (1998). Filosofías de nuestro ethos cultural. *Revista de estudios sociales*, (1), 50-55.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1997). *Informe de Avance de la Ejecución del Plan de Desarrollo. Vol. 2*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo>

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2001). *Balance de cumplimiento de metas plan de desarrollo – Vol. 2 – Informe por prioridad – programa*. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PortlaBogotaqueQueremos/1998\\_2001\\_PorlaBogotaqueQueremos\\_c\\_InformeFinal\\_g\\_Balanc.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/PortlaBogotaqueQueremos/1998_2001_PorlaBogotaqueQueremos_c_InformeFinal_g_Balanc.pdf)

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2003). Informe de cumplimiento compromisos Plan de Desarrollo. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001\\_2004\\_BogotaparaVivirTodosdelMismoLado\\_c\\_InformeFina.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado/2001_2004_BogotaparaVivirTodosdelMismoLado_c_InformeFina.pdf)

Domínguez, J. (1997). Latin America's crisis of representation. *FOREIGN AFFAIRS-NEW YORK-*, 76, 100-113.

Downs, A. (1985). *An economic theory of democracy (renewed 1985.)*. Boston: Addison-Wesley.

Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Ebdon, C. (2002). Beyond the public hearing: Citizen participation in the local government budget process. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 273.

Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447.

Edwards, P. B., Hindmarsh, R., Mercer, H., Bond, M., & Rowland, A. (2008). A three-stage evaluation of a deliberative event on climate change and transforming energy. *Journal of public deliberation*, 4(1).

Elster, J. (1989). *Solomonic judgements: Studies in the limitation of rationality*. Cambridge University Press.

Elster, J. (1992). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, trad. Alberto L. Bixio, Barcelona, Gedisa.

Elster, J. (1997). *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*. En Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. London: MIT press.

Elster, J. (Ed.). (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge

Fishkin, J.S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Conn.: Yale University Press.

- Fishkin, J.S. (1997) *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, rev. ed. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1997.
- Font, J., & Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del clud Reforma y Democracia*, (31), 1-17.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Documentos de Debate*, (6), 113-140.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third world quarterly*, 22(1), 7-20.
- Fundación Corona (2003). *La apuesta de los ciudadanos: tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*. Bogotá, Gente Nueva Editorial.
- Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3): 338–367.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66(s1), 66-75.
- Galais, C., Navarro, C. J., & Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista española de ciencia política*, (32), 65-87.
- Garay, L.J. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. En Mason, A. y Orjuela, L. J. (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 161-185.
- Garbaye, R. (2002). Ethnic minority participation in British and French cities: a historical–institutionalist perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 555-570.
- García, M. J. R., Mora, C. M., & Navarro, C. J. (2012). La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. *Revista Internacional de Organizaciones*, (7), 175-191.

- García, M. J. R., Mora, C. M., & Navarro, C. J. (2012). La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. *Revista Internacional de Organizaciones*, (7), 175-191.
- Garretón, M. A. (2001). *Cambios sociales y acción colectiva en América Latina*. Chile: Naciones Unidas.
- Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76, 7 – 24.
- Gilbert, A. (2008). *Buen gobierno urbano:¿ evidencia de una ciudad modelo?. A. Gilbert and MT Garcés Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 22-67.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de " presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28.
- Gonzalez Pineros, N. (2011). Participación ciudadana y cultura política en Colombia: Un contraste de las experiencias de la Asamblea Constituyente de Mogotes y del Proyecto Nasa del Cauca. En Büschges, C.; Kaltmeier, O. & Thies, S. (eds.) (2011). *Culturas Políticas en la Región Andina*. Madrid: Iberoamericana / Frankfurt am Main: Vervuert.
- González, F. (1992). El trasfondo social y político de las violencias en Colombia., en *Documentos Ocasionales*, No. 65, Febrero de 1992, CINEP, p. 12-13.
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & society*, 34(2), 219-244.
- Gutiérrez, F. (2001). ¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio. *América Latina Hoy*, 27, 189-215.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Vol. 1 y 2. Boston: Beacon Press.
- Hall, P. A. (1999). Social capital in Britain. *British journal of political science*, 29(03), 417-461.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms (No. 96/6). *Political studies*, 44(5), 936-957.

- Hall, P. D. (1999). *Vital signs: Organizational population trends and civic engagement in New Haven, Connecticut, 1850-1998*. Skocpol, T., & Fiorina, M. P. (Eds.). (1999). *Civic engagement in American democracy*. Washington, Brookings Institution Press.
- Hall, P. D. (2011). *Historical perspectives on nonprofit organizations in the United States*. En Herman, R. D. (2011). *The Jossey-Bass handbook of nonprofit leadership and management*. John Wiley & Sons.
- Halperin, S. & Healt, O. (2012). *Polítical Research: Methods and Practical Skills*. Oxford, Oxford University Pess.
- Halpern, D. (1999). *Social capital: the new golden goose*. London: Institute for Public Policy Research.
- Hamel, J., Dufour, S., & Fortin, D. (1993). *Case Study Methods (Vol. 32)*. Unites States of America. SAGE Publications.
- Harper, R. (2001). *Social capital: A review of the literature*. Social Analysis and Reporting Division, U.K., Office for National Statistics.
- Harvey, M. (2008). *Drama, talk, and emotion: Omitted aspects of public participation*. Science, Technology & Human Values.
- Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: alianza editorial. SA.
- Henry, P. y Moscovici, S. (1968). *Problèmes de l'analyse de contenu*, en *Langage*, Sept. 1968, No. 11.
- Hernández, A. (2010). *Citizens' participation in Bogotá, 1990-2010: discourse, trajectories, expectations and limitations*. *Colombia Internacional*, (71), 85-107.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila Landa, H. (2011). *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 65-88.
- Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge University Press.
- Horlick-Jones, T., Walls, J., Pidgeon, N., Poortinga, W., & O'Riordan, T. (2004). *A Deliberative Future? An Independent Evaluation of the GM Nation? Public Debate about*

the Possible Commercialisation of Transgenic Crops in Britain, 2003 (Understanding Risk Working Paper 04-02).

Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós Ibérica.

Hurtado, D., García, D., & Copete, A. (2013). *Las vicisitudes del capital social de Colombia. Los cambios de Ksocial (capital social), Confíe (Confianza institucional y control indirecto del estado) y Fenoval (Fe en fuentes de información no validadas), 2005-2011*. Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco.

Ikeda, K. I., & Richey, S. E. (2005). Japanese network capital: The impact of social networks on Japanese political participation. *Political behavior*, 27(3), 239-260.

Ikenberry, G. J. (1994). *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*. Unpublished manuscript.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies (Vol. 19)*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Inglehart, R., & Welzel, C. (2002). *Political Culture and Democracy*. En Wiarda, H. J. (Ed) (2002). *New directions in comparative politics*. Colorado, Oxford, Westview Pr.

Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge, Cambridge University Press.

Inkeles, A. (1975). *Becoming modern*. En Schwartz, T. (1975). *Socialization as Cultural Communication: Development of a theme in the work of Margaret Mead*. Los Angeles, University of California Press.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (2012). *Cronograma de Encuentros Ciudadanos*. Recuperado de [http://participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2916:encuentros-ciudadanos-2012&catid=496:encuentros-ciudadanos-2012](http://participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2916:encuentros-ciudadanos-2012&catid=496:encuentros-ciudadanos-2012)

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) (2007). *Participación para la inversión local 2007*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) (2010). Encuentros ciudadanos 2008 - Formulación de Planes de Desarrollo Locales. Bogotá, Ediciones Screen.

International Association for Public Participation (2007). IAP2 Spectrum of Public Participation. Recuperado de [http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf)

International Association for Public Participation (2009). A Cross-Cultural Exploration of Public-Government Decision Making. Recuperado de [http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Kettering\\_FINALPreliminaryFindingsReport.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Kettering_FINALPreliminaryFindingsReport.pdf)

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?. *Public administration review*, 64(1), 55-65.

Jiménez, W. (2001). Democracia local y autonomía. Bogotá. ESAP.

John, P., Fieldhouse, E., & Liu, H. (2011). ¿How civic is the civic culture? Explaining community participation using the 2005 English Citizenship Survey. *Political Studies*, 59(2), 230-252.

Jones, G., & Stewart, J. (1992). Selected not elected. *Local Government Chronicle*, 13, 15.

Kagan, C. (2006). Making a difference: Participation and wellbeing RENEW Intelligence Report. Research Institute for Health and Social Change, Manchester University: Manchester, UK.

Kliksberg, B. (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista instituciones y desarrollo*, 2.

Koch, P. (2013). Bringing power back in: collective and distributive forms of power in public participation. *Urban Studies*, 0042098013482511.

Koelble, T.A. (1995). The new institutionalism in political science and sociology, en *Comparative Politics* 27, pp. 43-231.

Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.

Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage.

Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: an introduction to its methodology*. United States of America, Sage Publications.

Latinobarómetro (2015). Informe 1995 – 2015. Recuperado de [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Laurent, M. (2008). *Contrabando en Colombia en el siglo XIX: Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, CESO, Departamento de Historia.

Leal, F. & Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. En Ross, M. H., Lichbach, M. I., & Zuckerman, A. S. (1997). *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*. Cambridge Studies in Comparative Politics.

Liao, Y., & Zhang, Y. (2012). Citizen participation in local budgeting: Mechanisms, political support, and city manager's moderating role. *International Review of Public Administration*, 17(2), 19-38.

López R., Gratschew, M. (2002). *Voter Turnout since 1945: A Global Report*. Sweden: Bulls Tryckeri.

Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Lounsbury, M., & Pollack, S. (2001). Institutionalizing civic engagement: Shifting logics and the cultural repackaging of service-learning in US higher education. *Organization*, 8(2), 319-339.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548.

Mainwaring, S. (2006). The crisis of representation in the Andes. *Journal of democracy*, 17(3), 13-27.

- Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & León-Gómez, E. P. (Eds.). (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá. Editorial Norma.
- Mair, P. (1995). *Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege*. En Hayward, J. Ed. (1995), *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass.
- Manin, B. (1995). *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. *Revista Sociedad*, 6, 13-38.
- Mannarini, T., & Talò, C. (2013). *Evaluating public participation: Instruments and implications for citizen involvement*. *Community Development*, 44(2), 239-256.
- Mannarini, T., Fedi, A., & Trippetti, S. (2010). *Public involvement: How to encourage citizen participation*. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 20(4), 262-274.
- Mansbridge, J. (1980). *Beyond adversary democracy*. New York: Basic Books.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. New York, The Free Press.
- March, J., & Olsen, J. P. (1997). *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*. *Gestión y política pública*, 6(1), 41-73.
- Martínez, J. (2011). *Métodos de investigación Cualitativa. Silogismos de Investigación*. No. 8 (1), Julio – Diciembre.
- McPherson, C. B. (1991). *La democracia liberal y su época*. Madrid: alianza editorial.
- Mettler, S., & Soss, J. (2004). *The consequences of public policy for democratic citizenship: Bridging policy studies and mass politics*. *Perspectives on politics*, 2(01), 55-73.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). *Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy*. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Mill, J. (1824). *Elements of political economy*. Baldwin, Cradock, and Joy.
- Mill, J. S. (1865). *Considerations on representative government*. London: Longmans, Green, and Company.
- Mill, J. S. (1963). *The Spirit of the Age in Essays in Politics and Culture*, ed. G. Himmelfarb, New York: Anchor.

- Mill, J. S., Robson, J. M., & Stillinger, J. (Ed) (1965). *Collected Works of John Stuart Mill*. 33 vols. Toronto: University of Toronto Press.
- Mockus, A. (2001). *Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995 – 1997*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 81-102.
- Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.
- Nie, N. H., & Kim, J. O. (1978). *Participation and political equality: A seven-nation comparison*. University of Chicago Press.
- Nørgaard, A. S. (1996). Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis. *European Journal of political research*, 29(1), 31-57.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government: Global support for democratic government*. USA, Oxford University Press.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Offe, C. (1997). Micro-aspects of democratic theory: What makes for the deliberative competence of citizens?. En Hadenius, A. (Ed) *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1991). Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. *American political science review*, 85(01), 237-243.
- Ostrom, E. (2000). Social capital: a fad or a fundamental concept. Social capital: A multifaceted perspective. En: Dasgupta, P., & Serageldin, I. (Eds.). (2001). *Social capital: a multifaceted perspective*. World Bank Publications.

- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Paramio, L. (1999). Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias. *Revista Española de Ciencia Política*, (1), 81-95.
- Parés, M., & March, H. (2014). Evaluando la participación institucional: la "temperatura" de la deliberación y sus consecuencias. *Política y Sociedad*, 51(2), 565.
- Parry, G., Moyser, G., & Day, N. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1976). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1992). A participatory Theory of Democracy. En Arthur, J. (1992). *Democracy: theory and practice*. New York: Wadsworth Pub Co.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 1 (March 2012), pp. 7-19.
- Paxton, P. (1999). Is social capital declining in the united states? A multiple indicator assessment 1. *American Journal of sociology*, 105(1), 88-127.
- Paxton, P. (2002). Social capital and democracy: An interdependent relationship. *American sociological review*, 254-277.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. New York, The Continuum International Publishing Group.
- Pharr, S. J., & Putnam, R. D. (2000). *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*. Princeton: New Jersey, Princeton University Press.
- Pierre, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(02), 251-267.
- Pincock, H. (2012). Does deliberation make better citizens? In T. Nabatchi, J. Gastil, G.M. Weiksner, & M. Leighninger (Eds.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative* (pp. 135–162). New York: Oxford University Press.

- Pizano, L. (2003). *Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá. Universidad de los Andes Centro de Estudios Socioculturales.
- PNUD (2008). *Bogotá una apuesta por Colombia, Informe de desarrollo humano 2008*. Bogotá, PNUD Colombia.
- Putnam, R. (1995a). Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *PS: Political science & politics*, 28(04), 664-683.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Nueva York, Simon and Schuster.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.
- Restrepo, M. A. (2006). *Impacto social de los planes de desarrollo: análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004*. Bogotá. Universidad del Rosario.
- Reyes, F. (2000). Las elecciones del año 2000 en Bogotá en perspectiva histórica. En García, F. G., Lora, R. L., & Muñoz, P. (Eds.). (2001). *Colombia, elecciones 2000*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Roberts, N. C. (2015). *The age of direct citizen participation*. New York: Routledge.
- Rodríguez García, M. J., Mora, C. M., & Navarro, C. J. (2011). La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. *International Journal of Organizations/Revista Internacional de Organizaciones*, (7).
- Rosener, J. B. (1978). ¿Citizen participation: can we measure its effectiveness?. *Public Administration Review*, 457-463.
- Rothstein, B. (1998) *Political Institutions: An Overview*. En Goodin, R. E., & Klingemann, H. D. (1998). *A new handbook of political science*. Oxford University Press.
- Rousseau, J.J. (1762). *El contrato social*. Editorial SARPE, Colección Grandes Pensadores, (2).

- Rowe, G., & Frewer L.J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25(1), 3–29.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, technology & human values*, 30(2), 251-290.
- Rowe, G., & Frewer, L.J. (2004). Evaluating public-participation exercises: A research agenda. *Science, Technology, & Human Values*, 29, 512–557.
- Rowe, G., Marsh, R., & Frewer, L. J. (2004). Evaluation of a deliberative conference. *Science, Technology & Human Values*, 29(1), 88-121.
- Russell, S., & Vidler, E. (2000). The rise and fall of government-community partnerships for urban development: grassroots testimony from Colombo. *Environment and Urbanization*, 12(1), 73-86.
- Salazar, H. (2015). Modelo de gobierno zonal para la ciudad de Bogotá D.C. Documento sin publicar.
- Sánchez G, G. (1998). Colombia: violencias sin futuro. *Foro Internacional*, 38(1 (151), 37-58.
- Sánchez, I. M. G. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto público*, 47, 37-64.
- Sánchez, M. G. (2003). Ciudadanía avergonzada. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sanín, F. G. (1998). La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá. Bogotá, Iepri.
- Sanín, F. G. (2010). Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia. En Konrad Adenauer Stiftung (2010). 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung.
- Santamaría, R. L., Santamaría, G., & Silva, G. (1984). Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la apertura democrática. Fondo Editorial CEREC,
- Schneider, C., & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. En: Íconos: revista de ciencias sociales. Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no. 40, mayo 2011): pp. 21-39.
- Schumpeter, J. A. (2010). *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge.

Secretaría de Desarrollo Económico (2008). A inscribirse para los encuentros ciudadanos. Recuperado de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/historico-informes/254-a-inscribirse-para-los-encuentros-ciudadanos>

Secretaría de Gobierno de Bogotá (2000). Encuentros Ciudadanos 1998 – 2000. En el camino de la participación: elementos para el análisis. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría de Gobierno de Bogotá (2007). Informe de Gestión Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia 2004 – 2007. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Planeación (2007). Informe de Gestión Sector Planeación 2004 – 2007. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Planeación (2010). Manual de procedimientos para la operación y administración del Banco de Programas y Proyectos Local BPP-L. Recuperado de [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQ38mNzejOAhUEL8AKHbfsBJQQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sdp.gov.co%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2FPortalSDP%2FInformacionTomaDecisiones%2Finversion%2FProgramasProyectos%2FManual\\_BPP\\_L\\_2010.pdf&usq=AFQjCNE\\_GriARBM-s\\_IOac3EVugxVBZUdw&bvm=bv.131286987,d.bGs](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQ38mNzejOAhUEL8AKHbfsBJQQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sdp.gov.co%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2FPortalSDP%2FInformacionTomaDecisiones%2Finversion%2FProgramasProyectos%2FManual_BPP_L_2010.pdf&usq=AFQjCNE_GriARBM-s_IOac3EVugxVBZUdw&bvm=bv.131286987,d.bGs).

Secretaría Distrital de Planeación (2011). 21 Monografías de las Localidades: Distrito Capital. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2012>

Secretaría Distrital de Planeación (2011). Guía para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo distrital y local. Recuperado de [http://portal.dapd.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/GuiaPlanesDesarrollo/Guia\\_formulacion\\_PDD\\_PDL.pdf](http://portal.dapd.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/GuiaPlanesDesarrollo/Guia_formulacion_PDD_PDL.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación (2015). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Antonio Nariño, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015a). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Barrios Unidos, vigencia 2015. Recuperado de

<http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015b). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Bosa, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015c). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Chapinero, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015d). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Ciudad Bolívar, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015e). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Engativa, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015f). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Fontibón, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015g). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Kennedy, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015h). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de La Candelaria, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015i). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Los Mártires, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015j). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Puente Aranda, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015k). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Rafael Uribe Uribe, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015l). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de San Cristobal, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015m). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Santa Fe, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015n). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Suba, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015o). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Sumapaz, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015p). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Teusaquillo, vigencia 2015. Recuperado de

<http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015q). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Tunjuelito, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015r). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Usaquén, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (2015s). Informe de Rendición de Cuentas Localidad de Usme, vigencia 2015. Recuperado de <http://www.veduriadistrital.gov.co/?q=content/rendici%C3%B3n-de-cuentas-a%C3%B1o-2015-alcald%C3%ADas-locales>

Secretaría Distrital de Planeación (s.f). Unidades de Planeamiento Zonal. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/upzenprocesoderevision/QueEs>

Secretaría Distrital de Planeación (s.f.). Estratificación Socioeconómica. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estratificacion\\_Socioeconomica/QueEs](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estratificacion_Socioeconomica/QueEs)

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (24 de septiembre de 2004). Concepto (1-2004-47267/50921 y 3-2004-17016).

Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political studies*, 18(2), 153-174.

Silva, A. E. (2009). Bogotá, de la construcción al deterioro (1995-2007). Bogotá: Universidad del Rosario.

Sintomer, Y. (2007). La participación ciudadana como tendencia política en Europa. En: Arenilla, S. (Dir) (2007). *Los Modelos, proyectos y políticas de la participación en grandes y medias ciudades*. Madrid: Editorial DIKINSON.

- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Skocpol, T. (1995). *Protecting soldiers and mothers*. Harvard University Press.
- Skocpol, T. (1997). The Tocqueville problem: Civic engagement in American democracy. *Social Science History*, 21(4), 455-479.
- Skocpol, T. (1999). Advocates without members: The recent transformation of American civic life. En Skocpol, T., & Fiorina, M. P. (Eds.). (1999). *Civic engagement in American democracy*. Washington, Brookings Institution Press.
- Skocpol, T., & Fiorina, M. P. (1999). Making sense of the civic engagement debate. En Skocpol, T., & Fiorina, M. P. (Eds.). (1999). *Civic engagement in American democracy*. Washington, Brookings Institution Press.
- Skocpol, T., Ganz, M., & Munson, Z. (2000). A nation of organizers: The institutional origins of civic voluntarism in the United States. *American Political Science Review*, 94(03), 527-546.
- Smith, G. (2005). *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. London: Power Inquiry.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Steenbergen, M. R., Bächtiger, A., Spörndli, M., & Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1(1), 21-48.
- Steiner, R., & Corchuelo, A. (1999). Repercusiones económicas e institucionales del narcotráfico en Colombia. *Ensayos sobre Economía Cafetera*, 15.
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. En Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge University Press.
- Stiefel M. and Wolfe M. (1994), *A Voice for the Excluded: Popular participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books.

Stivers, C. (1990). The Public Agency as Polis Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, 22(1), 86-105.

Stoker, G. (1996). Normative theories of local government and democracy. En: King, D. & Stoker, G. (1996) *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan.

Stromer-Galley, J. (2007). Measuring deliberation's content: A coding scheme. *Journal of public deliberation*, 3(1).

Sudarsky, J. (2007). La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005: los cambios en el capital social (Ksocial), confianza y control indirecto del estado (Confíe) y fe en fuentes de información no validadas (Fenoval). Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco.

Sudarsky, J., & Escallón, C. (2001). La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá, primer ciclo de aplicación del Acuerdo 13 de 2000, enero-junio de 2001. En: Alcaldía Mayor de Bogotá, y Veeduría Distrital (2001). *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Tanaka, M. (2008). La crisis de representación en los países andinos y el «viraje a la izquierda»: ¿hacia una renovación de la representación política?. En Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J., & Walker, I. (Eds) (2008). *Reforma de los partidos Políticos en Chile*. Santiago: pnud, cep, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y cieplan.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.

Thelen, K. A., Longstreth, F., & Steinmo, S. (Eds.). (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.

Uprimny, R. (1989). Legitimidad, clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación. *Cuadernos de Economía*, 10(13), 113-164.

Van Deth, J. W. (2001). The proof of the pudding: social capital, democracy and citizenship. In EURESCO Conference "Social Capital: Interdisciplinary Perspectives.

- Van Deth, J. W., & Scarbrough, E. (Eds.). (1995). *The impact of values* (Vol. 4). USA, Oxford University Press.
- Velásquez, F., & Fabio, E. (1997). Descentralización política y participación ciudadana en Colombia. Balance de una década. Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia, 1, 81.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?. Fundación Corona.
- Velásquez, F., & González, E. (2006). Encuentros con el futuro: cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004. Fundación Corona.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Social equality and political democracy*. New York: Harper& Row.
- Viviescas, F. (1999). Bogotá, años noventa: de la aldea a la metrópoli. Revista NÚMERO #22 (Separata VI-X).
- Weingast, B. R. (1996). Political institutions: rational choice perspectives. *A new handbook of political science*, 167-190.
- Weingast, B. R. (2002). Rational choice institutionalism. En: Katznelson, I & Milner, H. V. (eds.). *Political science: The state of the discipline*, New York: Norton.
- Wolin, S. S. (1960). *Politics and vision*. Little, Brown.
- World Bank (1995), *World Bank Participation Sourcebook*, Environment Department Papers Participation Series. Washington D.C. World Bank.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. *Public Administration Review*, 71(6), 880-892.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE, 1994.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política* (Santiago), 26(1), 67-83.

## **Documentos Jurídicos**

Presidencia de la República (17 de diciembre de 1954). Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá [Decreto 3640 de 1954]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1563>

Presidencia de la República (26 de diciembre de 1968). Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá [Decreto 3133 de 1968]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3788>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (9 de diciembre de 1972). Por el cual se crean unas Alcaldes Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones [Acuerdo 26 de 1972]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2028>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (15 de diciembre de 1977). Por el cual se modifica el Acuerdo 26 de 1972, se reorganizan las Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se faculta al Alcalde Mayor para delegar unas funciones [Acuerdo 8 de 1977]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=550>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (7 de septiembre de 1983). Por el cual se crea la Alcaldía Menor "Ciudad Bolívar" y se modifican los límites de las Alcaldías Menores de Tunjuelito y Bosa señalados en el Acuerdo 8 de 1977 [Acuerdo 14 de 1983]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=504>

Congreso de Colombia (15 de enero de 1986). Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales [Ley 11 de 1986]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9130>

Congreso de Colombia (9 de enero de 1986). Por el cual se reforma la Constitución Política [Acto Legislativo 01 de 1986]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (17 de diciembre de 1986). Por el cual se crea la Alcaldía Menor Rural de Sumapaz [Acuerdo 9 de 1986]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7590>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Congreso de Colombia (28 de enero de 1992). Por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital [Ley 01 de 1992]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2766>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (29 de enero de 1992). Por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales. [Acuerdo 2 de 1992]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=613>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (30 de abril de 1992). Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 6 de 1992]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=539>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C. (3 de noviembre de 1993). Por el cual se organizan las Comisiones Ambientales Locales en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá [Decreto 697 de 1993]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1664>

Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones [Ley 99 de 1993]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

Presidencia de la República de Colombia (21 de julio de 1993). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá [Decreto Ley 1421 de 1993]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/n9ormas/Norma1.jsp?i=1507>

Corte Constitucional (14 de abril de 1994) Sentencia C-180-94. [MP Hernando Herrera Vergara].

Concejo de Santa Fe de Bogotá (9 de septiembre de 1994). Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias [Acuerdo 12 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=524>

Congreso de Colombia (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Congreso de la República de Colombia (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la ley general de educación [Ley 115 de 1994]. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (3 de agosto de 1994). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales [Decreto 1860 de 1994]. Recuperado de [http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/SERVICIOS/Auditoia%20Matriculas/normatividad/Decreto\\_1860\\_1994.pdf](http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/SERVICIOS/Auditoia%20Matriculas/normatividad/Decreto_1860_1994.pdf)

Congreso de la República de Colombia (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones [Ley 142 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>

Congreso de la República de Colombia (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo [Ley 152 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Presidencia de la República de Colombia (3 de agosto de 1994). Por el cual se organizan y se establecen las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto-ley 1298 de 1994 [Decreto 1757 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21850>

Presidencia de la República de Colombia (5 de diciembre de 1995). Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en

la Administración Pública [Decreto 2150 de 1995]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1208>

Presidencia de la República (25 de agosto de 1995). Por el cual se reglamenta el Capítulo I del Título V de la Ley 142 de 1994, en relación con el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios [Decreto 1429 de 1995]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3368>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (3 de agosto de 1995). Por el cual se fijan los procedimientos para la elaboración de los proyectos de Plan de Desarrollo Local en el Distrito Capital [Decreto 425 de 1995]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1884>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (1 de junio de 1995). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad [Decreto 295 de 1995]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>

Concejo de Santa Fe de Bogotá (1995). Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995 – 1998.

Presidencia de la República (13 de julio de 1998). Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio [Decreto 1320 de 1998]. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6515.pdf?view=1>

Congreso de Colombia (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [Ley 489 de 1998]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Consejo de Santa Fe de Bogotá (30 de mayo de 1998). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS [Acuerdo 6 de 1998]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>

Alcaldía Mayor de Bogotá (28 de agosto de 1998). Por el cual se fijan los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo Local, y se establecen mecanismos y espacios permanentes para la participación de la ciudadanía en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos de la vida local [Decreto 739 de 1998]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=1711>

Consejo de Santa Fe de Bogotá (9 de septiembre de 1999). Por el cual se modifica (sic) el Acuerdo 16 de 1994 [Acuerdo 22 de 1999]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=2036>

Alcaldía Mayor de Bogotá (5 de agosto de 1999). Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 739 de 1998 [Decreto 518 de 1999]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=1755>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca (30 de marzo de 2000). Expediente No. 11001232600319990-462 [MP. William Giraldo Giraldo]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=10802>

Alcaldía Mayor de Bogotá (1 de junio de 2001). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado". [Decreto 440 de 2001]. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo>

Concejo de Bogotá (26 de julio de 2000). Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones [Acuerdo 13 de 2000]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=3784>

Concejo de Bogotá (2002). Por el cual se establece el proceso local de planeación participativa para Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones [Proyecto de Acuerdo 136 de 2002]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=6471>

Concejo de Bogotá (2003). Por el cual se crean los Consejos Tutelares de los derechos de los niños y las niñas en el Distrito Capital [Acuerdo 110 de 2003]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=11017>

Concejo de Bogotá (3 de junio de 2004). Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión [Acuerdo 119 de 2004]. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

Concejo de Bogotá (28 de junio de 2007). Por el cual se dictan normas para crear los Consejos Locales de Sabios y el Consejo Distrital de Sabios [Acuerdo 284 de 2007]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25616#0>

Alcaldía Mayor de Bogotá (28 de septiembre de 2007). Por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana. [Decreto 448 de 2007]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26865>

Concejo de Bogotá (9 de junio de 2008). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR" [Acuerdo 308 de 2008]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Alcaldía Mayor de Bogotá (23 de diciembre de 2008). Por el cual se actualiza el Consejo Distrital de Política Social, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 y en el Acuerdo Distrital 257 de 2006 [Decreto 460 de 2008]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34296>

Alcaldía Mayor de Bogotá (11 de marzo de 2010). Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones [Decreto 101 de 2010]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39198>

Concejo de Bogotá (29 de marzo de 2010). Por el cual se modifica y adiciona un nuevo representante y/o integrante al artículo 5° del Acuerdo 013 de 2000 [Acuerdo 436 de 2010]. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39293>

Alcaldía Mayor de Bogotá (16 de noviembre de 2011). Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital [Decreto 503 de 2011]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44692>

Alcaldía Mayor de Bogotá (5 de julio de 2012). Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo [Directiva 005 de 2012]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48245>

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

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

Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 [Acuerdo 489 de 2012]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>

## **Prensa**

El Tiempo (19 de diciembre de 2000). Optimismo al final de Peñalosa. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1285015>

El tiempo (29 de diciembre 2000). El ciudadano Peñalosa. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1272064>

Semana (14 de febrero de 2000). Peñalosa, disparado. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/penalosa-disparado/40955-3>

El tiempo (25 de octubre de 2002). Bogotá, ciudad para imitar y exportar. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1351768>

Semana (17 de enero de 1994). Qué hacer con Castro?. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-hacer-castro/21638-3>

El tiempo (29 de diciembre de 2015). Balance de Bogotá 2012 – 2015: Del dicho al hecho. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/balance-de-bogota-2012-2015-del-dicho-al-hecho-articulo-608011>

El Tiempo (29 de marzo de 2016). Samuel Moreno es inhabilitado de por vida para ejercer cargos públicos. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/condena-a-samuel-moreno-por-carrusel-de-la-contratacion/16548741>

Semana (13 de julio de 2016). Alcaldes Locales al Paredón por Contratación. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/alcaldes-locales-de-bogota-seran-investigado-por-contratacion/481723>

La silla vacía (15 de abril de 2015). Manual para ganar elecciones: cómo comprar un Edil. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/manual-elecciones-49942>

El tiempo (20 de marzo de 2016). Emblemática condena por corrupción contra Samuel Moreno Rojas. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/condena-por-corrupcion-a-samuel-moreno-rojas/16549413>

El Tiempo (16 de febrero de 1994). Niegan la Revocatoria de Mandato del Alcalde Castro. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-44340>

El Tiempo (16 de septiembre de 1999). La Revocatoria del Mandato se hundió. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-891221>

El Tiempo (18 de marzo de 2015). Revocarle el mandato a Petro a estas alturas, ¿Para qué?. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/revocatoria-de-gustavo-petro-analisis/15418835>

El Tiempo (21 de junio de 1996). En qué va la revocatoria. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-457699>

W Radio (1 de marzo de 2005). Polémica por posible revocatoria del mandato de Lucho Garzón. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/polemica-por-posible-revocatoria-del-mandato-de-lucho-garzon/20050301/nota/156897.aspx>

Caracol Radio (29 de julio de 2009). Buscan revocatoria del mandato de Samuel Moreno. Recuperado de [http://caracol.com.co/radio/2009/07/29/bogota/1248857040\\_852865.html](http://caracol.com.co/radio/2009/07/29/bogota/1248857040_852865.html)

BBC Mundo (3 de enero de 2004). Colombia: confirmada derrota en referendo. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance\\_2003/newsid\\_3364000/3364751.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3364000/3364751.stm)

El Tiempo (26 de febrero de 2010). La Corte Constitucional le dijo 'no' al referendo reeleccionista: Era Uribe terminará el 7 de agosto. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7304227>

### **Actas y Documentos Locales**

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

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

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

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

Alcaldía Local de Barrios Unidos (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección al Consejo de Planeación Local-Sector Padres de Familia. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

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

Alcaldía Local de Barrios Unidos (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección al Consejo de Planeación Local-Sector Indígenas y Étnicas. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (10 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección al Consejo de Planeación Local-Sector Indígenas y Étnicas. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección al Consejo de Planeación Local-Sector Adulto Mayor. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección al Consejo de Planeación Local-Sector Organizaciones culturales, artísticas y deportivas. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (15 de marzo de 2012). Formato Acta de Reunión; oficina de planeación: Consejo Local de Planeación. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (10 de abril de 2012). Formato Acta de Reunión; oficina de planeación: Desarrollo Primer Encuentro Local. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Barrios Unidos (6 de junio de 2012). Formato Acta de Reunión; oficina de planeación: Formulación PDL-Sectores. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Consejo Local de Planeación Barrios Unidos (14 de abril de 2012). Encuentros Ciudadanos Localidad de Barrios Unidos: Primer Encuentro Local [Acta No. 1 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Consejo Local de Planeación Barrios Unidos (21 de abril de 2012). Encuentros Ciudadanos Localidad de Barrios Unidos: Encuentro Territorial No. 1 UPZ 21 [Acta No. 2 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Consejo Local de Planeación Barrios Unidos (28 de abril de 2012). Encuentros Ciudadanos Localidad de Barrios Unidos: Encuentro Territorial No. 1 UPZ 22 [Acta No. 3 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Consejo Local de Planeación Barrios Unidos (28 de abril de 2012). Encuentros Ciudadanos Localidad de Barrios Unidos: Encuentro Territorial No. 1 UPZ 98y 103 [Acta No. 4 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Consejo Local de Planeación Barrios Unidos (5 de mayo de 2012). Encuentros Ciudadanos Localidad de Barrios Unidos: Encuentro Territorial No. 2 UPZ 22 [Acta No. 5 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Consejo Local de Planeación Barrios Unidos (5 de mayo de 2012). Encuentros Ciudadanos Localidad de Barrios Unidos: Encuentro Territorial No. 2 UPZ 21 [Acta No. 6 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (2 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Cierre de inscripciones Consejo de Planeación Local. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea asociaciones de padres de familia. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea rectores de establecimientos educativos. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea asociaciones de padres de familia. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Organizaciones de adulto mayor. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea organizaciones juveniles. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea organizaciones ambientales. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea organizaciones industriales. Disponible en el archivo de la alcaldía local.

Alcaldía Local de Chapinero (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea organizaciones no gubernamentales. Disponible en el archivo de la alcaldía

Alcaldía Local de Chapinero (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea organizaciones de comerciantes. Disponible en el archivo de la alcaldía

Alcaldía Local de Chapinero (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección CPL: Asamblea organizaciones de comunidades indígenas. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Corporación CIDECC (2012). Encuentros Ciudadanos 2012: territorio Chapinero Central. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Corporación CIDECC (2012). Encuentros Ciudadanos 2012: El Verjón. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Corporación CIDECC (2012). Encuentros Ciudadanos 2012: territorio Chicó-Lago-Refugio. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Corporación CIDECC (2012). Encuentros Ciudadanos 2012: territorio San Isidro. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Corporación CIDECC (2012). Encuentros Ciudadanos 2012: territorio Pardo Rubio. Disponible en el archivo de la alcaldía.

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

Alcaldía Local de Santa Fe (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector ONGs CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector ambiental CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector asociaciones de adulto mayor CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector organizaciones de comerciantes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (6 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector asociaciones de padres de familia CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector organizaciones campesinas CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (6 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector organizaciones juveniles CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (6 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector rectores de establecimientos educativos CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección delegado sector industriales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Santa Fe (2012). Matriz de Encuentros Territoriales Consolidada. Disponible en el archivo de la JAL de Santa Fe.

Alcaldía Local de Suba (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones ambientales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones no gubernamentales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector asociaciones de padres de familia CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones de comerciantes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones de adulto mayor CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (6 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector establecimientos educativos CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (26 de julio de 2013). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones afrodescendientes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones de industriales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Suba (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector organizaciones juveniles CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Consejo de Planeación Local Suba (2012) Matriz de priorización Encuentros Ciudadanos. Documento facilitado por una de las Consejeras de Planeación Local de Suba.

Asociación de Juntas de Acción Comunal Localidad Sexta, Tunjuelito (30 de enero de 2012). Reunión de Asamblea Extraordinaria de Delegados a la Asociación de Juntas (Asojuntas Tunjuelito) [Acta No. 41 de 2012]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Dirección Local de Educación (19 de enero de 2012). Acta de Reunión: reunión ordinaria y elección delegado al consejo local de planeación. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Consejo Tutelar de Tunjuelito (30 de enero de 2012). Reunión ordinaria del Consejo Tutelar de Tunjuelito: elección o ratificación al Consejo Local de Planeación [Acta No. 001 - 12]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector Adulto Mayor CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector Ambiental CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector comerciantes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector Afrodescendientes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector industriales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector Juventud CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Tunjuelito (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Elección de representantes sector ONGs CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector población con discapacidad CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector ONGs CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (9 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector otras expresiones CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector Organizaciones de Industriales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (s.f.). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector rectores establecimientos educativos CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector Juventud CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector Comerciantes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector Organizaciones Ambientales CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaqué (8 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector Adulto Mayor CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcaldía Local de Usaquén (7 de febrero de 2012). Formato Acta de Reunión: Selección de representantes sector población etnias, indígenas y afrodescendientes CPL. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Consejo de Planeación Local Usaquén (2012). Instrumento Matriz Producto Final Encuentros Ciudadanos PDL Usaquén. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Junta Administradora Local de Usaquén (14 de mayo de 2012). Acta de la Comisión de Plan de Desarrollo del día 14 de mayo de 2012 en el recinto oficial de la corporación [Acta 005 de 2012]. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Usaquén.

Junta Administradora Local de Usaquén (11 de julio de 2012). Acta de la Comisión de Plan de Desarrollo del día 11 de julio de 2012 en el recinto oficial de la corporación [Acta 010 de 2012]. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Usaquén.

Junta Administradora Local de Usaquén (30 de agosto de 2012). Acta de la Comisión Extraordinaria del día 30 de agosto de 2012 en el recinto oficial de la corporación [Acta 045 de 2012]. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Usaquén.

Junta Administradora Local de Usaquén (1 de agosto de 2012). Acta de la Comisión de Plan de Desarrollo del día 1 de agosto de 2012 en el recinto oficial de la corporación [Acta 013 de 2012]. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Usaquén.

Junta Administradora Local de Tunjuelito (24 de agosto de 2012). Junta Administradora Local de Tunjuelito, sesión extraordinaria. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Tunjuelito.

Junta Administradora Local de Suba (23 de agosto de 2012). Junta Administradora Local de Suba, sesión extraordinaria [Acta 062 de 2012]. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Suba.

Junta Administradora Local de Suba (24 de agosto de 2012). Junta Administradora Local de Suba, sesión extraordinaria [Acta 063, 2012]. Disponible en el archivo de la Junta Administradora Local de Suba.

## **Comunicaciones**

Consejo de Planeación Local Barrios Unidos (9 de julio de 2012). [Carta dirigida al Alcalde Local de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Mesa Primera Infancia (s.f.). [Carta dirigida al Alcalde Local de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Mesa Salud Humana (s.f.). [Carta dirigida al Alcalde Local de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Comité Operativo Local de Mujer y Género (5 de julio de 2012). [Carta dirigida al Presidente del Consejo Local de Planeación de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Sector Deportivo Barrios Unidos (4 de julio de 2012). [Carta dirigida al Presidente del Consejo Local de Planeación de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

ASOJUNTAS (4 de julio de 2012). [Carta dirigida al Presidente del Consejo Local de Planeación de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

JAC 12 de octubre (s.f.). [Carta dirigida al Presidente del Consejo Local de Planeación de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Organizaciones Ambientales (s.f.). [Carta dirigida al Alcalde Local de Barrios Unidos, concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Alcalde Local Barrios Unidos (23 de julio de 2012). [Carta dirigida al Presidente del Consejo Local de Planeación de Barrios Unidos, respuesta concepto proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Consejo de Planeación Local Chapinero (5 de julio de 2012). [Carta dirigida al Alcalde Local de Barrios Unidos, recomendaciones proyecto de Plan de Desarrollo Local]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

Medios de comunicación comunitaria y alternativa de la localidad de Usaquén (10 de julio de 2012). [Carta dirigida a la alcaldesa local de Usaquén, el coordinador administrativo, el presidente del CPL de Usaquén, y el presidente de la JAL de Usaquén]. Disponible en el archivo de la alcaldía.

## **Encuestas**

DANE (2015). Encuesta de Cultura Política 2015. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>

DANE (2013). Encuesta de Cultura Política 2013. Recuperado de [http://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/283/study-description#page=sampling&tab=study-desc](http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/283/study-description#page=sampling&tab=study-desc)

Bogotá Cómo Vamos (2001). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2001. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2002). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2002. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2003). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2003. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2004). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2004. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2005). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2005. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2006). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2006. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2007). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2007. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2008). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2008. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2009). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2009.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2010). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2010.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2011). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2011.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2012). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2012.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2013). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2013.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2014). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2014.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

Bogotá Cómo Vamos (2015). Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2015.  
Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-ciudadana/>

## ANEXO 1

### LISTADO DE ENTREVISTADOS

<b>Nombre</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>
Ana Rita Molano	Funcionaria Local	20 de noviembre de 2015
Carlos Javier Castillo	Edil	19 de noviembre de 2015
Rosa Milena Molina	Funcionaria Local	19 de noviembre de 2015
Gladys Leonor Aya	Consejera de Planeación Local	25 de noviembre de 2015
María Yolanda Figueroa	Consejera de Planeación Local	26 de noviembre de 2015
Ricardo Ruge	Funcionario Distrital en Localidad	18 de noviembre de 2015
Alfredo Althviz	Edil	12 de noviembre de 2015
Claudia Marcela Clavijo	Edil	3 de noviembre de 2015
Dolly Larotta	Funcionario Distrital en Localidad	28 de octubre de 2015
Florencio Robayo Sierra	Consejero de Planeación Local	30 de octubre de 2015
Jaime Morales Gómez	Funcionario Local	30 de octubre de 2015
Jerly Mozo	Consejera de Planeación Local	6 de noviembre de 2015
Jesús Huertas	Funcionario Local	30 de octubre de 2015
Eduardo Agudelo	Funcionario Distrital IDPAC	28 de octubre de 2015
José María Chaid	Funcionario Distrital Secretaría de Gobierno	20 de octubre de 2015
Francisco Rey	Funcionario Distrital Secretaría de Gobierno	20 de octubre de 2015
Ana María Trujillo	Funcionaria Local	11 de noviembre de 2015
Luis Enrique Rodríguez	Consejero de Planeación Local	12 de noviembre de 2015
Carlos Organista	Consejero de Planeación Local	12 de noviembre de 2015
Germán Rodríguez	Consejero de Planeación Local	12 de noviembre de 2015
Edgar Montenegro	Consejero de Planeación Local	10 de noviembre de 2015
Felipe Pulido	Edil	9 de noviembre de 2015
Shirley Bermúdez	Funcionario Distrital en Localidad	10 de noviembre de 2015
José Orlando Hernández	Edil	11 de noviembre de 2015
Juliana Gracia	Funcionaria Local	10 de noviembre de 2015

Orlando Ramírez	Edil	11 de noviembre de 2015
Luz Eliana Mejía	Funcionaria Local	11 de noviembre de 2015
Andrés Santos	Funcionaria Local	23 de noviembre de 2015
Andrés Triana	Funcionario Distrital en Localidad	23 de noviembre de 2015
Armando Martínez	Funcionario Local	23 de noviembre de 2015
Edgar Rodríguez	Líder Social	25 de noviembre de 2015
Luz Amparo García	Edil	23 de noviembre de 2015
Miriam Doris Rubiano	Consejera de Planeación Local	6 de diciembre de 2015
Paulino Gutiérrez Castillo	Edil	23 de noviembre de 2015
Javier Cantor	Funcionario Distrital en Localidad	22 de octubre de 2015
Karol Andrea Bravo	Funcionaria Local	26 de octubre de 2015
Luis Espitia	Edil	4 de noviembre de 2015
Luz Mila Flórez	Edil	22 de octubre de 2015
María Isabel Castañeda	Líder Social	23 de octubre de 2015
Orlando Rivera	Consejero de Planeación Local	4 de noviembre de 2015
Yamile León	Funcionario Local	4 de noviembre de 2015
Álvaro Chávez	Consejero de Planeación Local	4 de diciembre de 2015
Claudia Girón	Funcionaria Local	2 de diciembre de 2015
Esperanza Daza	Funcionario Distrital en Localidad	30 de noviembre de 2015
José Norberto Beltrán	Edil	1 de diciembre de 2015
Raúl Esteban González	Edil	1 de diciembre de 2015

## ANEXO 2

### FICHA TÉCNICA DE LAS ENCUESTAS

#### **Encuesta de Cultura Política del DANE 2013**

Objetivo General: Generar información estadística estratégica que permita caracterizar aspectos de la cultura política colombiana, basándose en las percepciones y prácticas de los ciudadanos sobre su entorno político, como insumo para diseñar políticas públicas dirigidas a fortalecer la democracia colombiana.

Contenido temático: Elecciones, gobierno, sistemas políticos y organizaciones políticas, comportamientos, actitudes y opiniones políticas, ideología política.

Periodo de recolección: Agosto – octubre 2013.

Diseño muestral: Probabilístico, multietápico, estratificado.

Unidad de Muestreo: La Medida de Tamaño (MT) o segmento corresponde a un área conformada en promedio por diez viviendas, las cuales se indagan todas, se incluyen todos los hogares de cada vivienda y cada persona de cada hogar.

Total Segmentos: 1.433

Precisión requerida La precisión está medida en términos del error de muestreo el cual es menor o igual a 5% con un nivel de confiabilidad del 95%, para los principales indicadores trabajados en la ECP.

#### **Encuesta de Cultura Política del DANE 2015**

Objetivo: generar información estadística estratégica que permita caracterizar aspectos de la cultura política colombiana, basados en las percepciones y prácticas de los ciudadanos sobre su entorno político, como insumo para diseñar políticas públicas dirigidas a fortalecer la democracia colombiana.

Contenido temático: Participación Elecciones y Partidos Democracia, Servicio al ciudadano, Rendición de cuentas, Transparencia y cultura de la legalidad.

Periodo de recolección: Agosto – septiembre 2015.

Cobertura geográfica Cabeceras municipales.

Población objetivo Personas de 18 años y más. Se excluyen extranjeros sin ciudadanía colombiana.

Tipo de informante: Informante directo.

Fuente de datos (tipo de operación): Encuesta por muestreo probabilístico.

Tamaño de la muestra 104 municipios / 1433 segmentos. 32.614 personas de 18 años y más 14.268 hogares.

Precisión requerida La precisión está medida en términos del error de muestreo el cual es menor o igual a 5% con un nivel de confiabilidad del 95%, para los principales indicadores trabajados en la ECP.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2001**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1557 entrevistas ponderadas 1502 entrevistas sin ponderar.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre aspectos sectoriales, aspectos generales de Bogotá, aspectos gubernamentales.

Periodo de recolección: junio – julio 2001

Margen de error: Error máximo permisible 2,48%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2002**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1513 entrevistas ponderadas, 1516 entrevistas sin ponderar.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre aspectos sectoriales, aspectos generales de Bogotá, aspectos gubernamentales.

Periodo de recolección: junio – julio 2002

Margen de error: Error máximo permisible 2,52%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2003**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1518 entrevistas ponderadas, 1511 entrevistas sin ponderar.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre aspectos sectoriales, aspectos generales de Bogotá, aspectos gubernamentales, modelo de ciudad.

Periodo de recolección: junio – julio 2003

Margen de error: Error máximo permisible 2,52%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2004**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1671 entrevistas ponderadas, 1667 entrevistas sin ponderar.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre aspectos sectoriales, aspectos generales de Bogotá, aspectos gubernamentales.

Periodo de recolección: julio 2004

Margen de error: Error máximo permisible 2,45%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2005**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1518 entrevistas ponderadas, 1511 entrevistas sin ponderar.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre aspectos sectoriales, aspectos generales de Bogotá, aspectos gubernamentales, entidades gubernamentales, información sobre elecciones.

Periodo de recolección: junio – julio 2005

Margen de error: Error máximo permisible 2,6%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2006**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1518 entrevistas ponderadas, 1511 entrevistas sin ponderar.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre aspectos generales de Bogotá, aspectos gubernamentales, gestión del Concejo, información sobre elecciones.

Periodo de recolección: junio – julio 2006

Margen de error: Error máximo permisible 2,58%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2007**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Probabilística, muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1517 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Luis Eduardo Garzón.

Periodo de recolección: junio – julio 2007

Margen de error: Error máximo permisible 2,58%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2008**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Probabilística, muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1506 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Samuel Moreno.

Periodo de recolección: junio – julio 2008

Margen de error: Error máximo permisible 2,58%, con 95% de confiabilidad.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2009**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: Probabilística, muestreo Polietápico en hogares.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1600 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Samuel Moreno.

Periodo de recolección: junio – julio 2009

Margen de error: Error máximo permisible 2,60%.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2010**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: muestreo estratificado, multietápico.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1513 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Samuel Moreno.

Periodo de recolección: julio – agosto 2010

Margen de error: Error máximo permisible 3,5% para el total de la muestra, con 95% de confianza.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2011**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: muestreo estratificado, multietápico.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1508 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Samuel Moreno.

Periodo de recolección: junio – julio 2011.

Margen de error: Error máximo permisible 3,5% para el total de la muestra, con 95% de confianza.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2012**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: muestreo estratificado, multietápico.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1500 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Gustavo Petro.

Periodo de recolección: agosto 2012.

Margen de error: Error máximo permisible 3,5% para el total de la muestra, con 95% de confianza.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2013**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: muestreo estratificado, multietápico.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1523 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Gustavo Petro.

Periodo de recolección: septiembre – noviembre de 2013.

Margen de error: Error máximo permisible 3,5% para el total de la muestra, con 95% de confianza.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2014**

Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: muestreo estratificado, multietápico.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1502 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno de Gustavo Petro.

Periodo de recolección: septiembre – noviembre de 2014.

Margen de error: Error máximo permisible 2,5% para el total de la muestra, con 95% de confianza.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.

### **Encuesta de percepción Bogotá Cómo vamos 2015**

Persona natural o jurídica que la realizó: Cifras y Conceptos S.A.

Persona natural o jurídica que la encomendó: Bogotá cómo vamos

Fuente de Financiación: Bogotá Cómo Vamos.

Tipo de Muestra: muestreo estratificado, multietápico.

Hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos alto, medio y bajo, residentes en Bogotá.

Tamaño de la muestra: 1712 encuestas.

Temas de la encuesta: Clima de opinión de la ciudad, opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad, satisfacción y opiniones sobre el cumplimiento de los puntos básicos del programa de gobierno.

Periodo de recolección: julio - agosto 2012.

Margen de error: Error máximo permisible 2,7% para el total de la muestra, con 95% de confianza.

Técnica de recolección de datos: Entrevista personal con aplicación de un cuestionario estructurado en hogares cara a cara.