

**Estudio ¿Qué ha pasado con
la participación ciudadana en Bogotá?
Fundación Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central**

Mario Freddy Martínez P



**Estudio ¿Qué ha pasado con
la participación ciudadana en Bogotá?
Fundación Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central**

Mario Freddy Martínez P
OCTUBRE DE 2019

Edición: Esperanza González Rodríguez

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia
info@foro.org.co / www.foronacional.org

 @foronacionalcol  /foronacional

Esta investigación fue financiado por la Fundación Ford en el marco del proyecto “*Conflictos socioambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia*” desarrollado por la Fundación Foro Nacional por Colombia

Contenido			
Presentación			
1. Breve caracterización de Bogotá	5	Tabla 7. Distribución de la inversión por nivel de participación del IDPAC 2007-2017. En COP\$ Millones y (%)	45
2. La Oferta de participación en Bogotá	7	Tabla 8. Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local por tipo de cuenta 2010-2017. En COP\$ Millones	47
2.1. El lenguaje estructurado.	11	Tabla 9. Redes y plataformas de organizaciones en Bogotá. 2017	56
2.2. La perspectiva práctica	12	Tabla 10. Comportamiento de las dos primeras nociones sobre participación en Bogotá 2009 y 2018	64
2.2.1. El diseño participativo	25	Tabla 11. Tipología de personas que pertenecen a organizaciones comunitarias en Bogotá	77
2.2.2. Los instrumento de acción	25	Tabla 12. Sufragantes y abstención en Bogotá, 2000-2016	86
2.2.3. La financiación de la participación	33	Tabla 13. Votación candidatos de centro e izquierda en Bogotá y Colombia elecciones Presidenciales 2002-2018	87
2.3. Garantías de oportunidad para participar	38	Tabla 14. Votación plebiscito por la paz Bogotá 2016	88
2.3. La oferta de la participación desde terceros	46	Tabla 15. Repertorio de acciones de los actores sociales involucrados en el programa OSP	101
3. Las prácticas participativas	52	Tabla 16. Priorización de Programas por estrato de las UPZ	
3.1. La noción de participación ciudadana	58	Tabla 17. Respuesta de la encuesta 2009-2018. Efectos de la participación apertura y democratización de la gestión pública (% Totalmente de acuerdo)	113
3.2. La visión de los actores	59	Tabla 18. Respuestas encuesta 2009-2018. Efectos de la participación en los resultados y en el cambio de liderazgos. (% Totalmente de acuerdo)	115
3.3. Una apuesta alternativa	66		
3.4. Algunas experiencias significativas	76		
3.4.1. La asamblea sur	88		
3.4.2. Obra con Saldo Pedagógico	97		
3.4.3. Encuentros ciudadanos	103		
4. Los efectos de la participación	112		
5. Conclusiones	117		
Índice de tablas		Índice de gráficas	
Tabla 1. Legislación incorporada al gobierno distrital en materia de participación ciudadana 2002-2018	26	Gráfica 1. Espacios de participación creados por norma en Bogotá 2002-2018	31
Tabla 2. Espacios de participación ciudadana institucionales por campo de acción 2012-2018	32	Gráfica 2. Conformación de los ingresos de Bogotá por tipo de cuenta. Promedio 2005-2017. (En %)	39
Tabla 3. Alcance de los espacios de participación institucionales 2002-2018	33	Gráfica 3. Conformación del presupuesto de gastos de Bogotá por tipo de cuenta. Promedio 2005-2017. En (%)	40
Tabla 4. Conformación del presupuesto de gastos de Bogotá por tipo de cuenta. Promedio 2005-2017. En (%)	41	Gráfica 4. Distribución del presupuesto asignado al IDPAC en funcionamiento e inversión 2007-2017. EN COP\$ Millones	46
Tabla 5. Orientación de los recursos dirigidos a la participación planes de desarrollo 2001-2020 en COP\$ Millones y (%).28.	44	Gráfica 5. Presupuesto asignado a los Fondos de Desarrollo Local entre 2010 y 2017. En COP\$ Millones	47
Tabla 6. Distribución de la inversión en participación ciudadana nivel central de gobierno y localidades planes de desarrollo 2001-2020. En COP\$ Millones	45	Gráfica 6. Otros sectores que apoyan la participación en Bogotá	54
		Gráfica 7. Apoyo a la democracia personas encuestadas Bogotá	62
		Gráfica 8. Cómo se consideran las personas encuestadas en Bogotá	63

Gráfica 9.	Respuestas más importantes a la frase que mejor define la participación ciudadana en Bogotá	65
Gráfica 10.	Porcentaje de personas que conocen algún espacio de participación ciudadana	
Gráfica 11.	Cinco instancias de participación con mayor reconocimiento en Bogotá	
Gráfica 12.	Porcentaje de personas encuestadas que ha participado en espacios de participación	
Gráfica 13.	Principales razones de la población encuestada para no hacer parte de una instancia o espacio de participación	
Gráfica 14.	Principales motivaciones de las personas encuestadas para participar en Bogotá	
Gráfica 15.	Que tan representadas se sienten las personas de Bogotá que contestaron la encuesta en los espacios de participación	
Gráfica 16.	Porcentaje de personas encuestadas que representó a más de un sector en la instancia de participación a la que pertenece	
Gráfica 17.	Nivel de efectividad de los espacios institucionales de participación en Bogotá para la población encuestada	
Gráfica 18.	Calificación de las personas encuestadas al apoyo en materia de participación que ofrece la alcaldía de Bogotá	
Gráfica 19.	Frecuencia de vinculación de las personas encuestadas a espacios o ejercicios de control social en Bogotá	
Gráfica 20.	Organizaciones sectoriales en Bogotá 2006-2018	
Gráfica 21.	Movilizaciones sociales Bogotá 2002-2017	
Gráfica 22.	Convocantes de la movilización social en Bogotá 2002-2017	
Gráfica 23.	Temas relacionados con la movilización social en Bogotá 2002-2017	
Gráfica 24.	Repertorio de actuación movilización social en Bogotá 2002-2017	
Gráfica 25.	Adversarios movilización social en Bogotá 2002-2017	
Gráfica 26.	Motivos para vincularse a procesos de movilización social Bogotá 2017	
Gráfica 27.	Porcentaje de votación y abstención consulta anticorrupción 2018 Bogotá y promedio nacional	

Presentación

El estudio que se presenta a continuación tiene como objetivo central analizar la trayectoria de la participación ciudadana en Bogotá, identificando los principales hitos, continuidades y discontinuidades en el período 2002-2018¹. Por participación se entiende, la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). Ese derecho puede ejercerse directamente, a través de los mecanismos de participación directa, de delegados o representantes en instancias institucionales o no institucionales de participación y desde la movilización y la protesta social. (Foro Nacional por Colombia, 2019, mimeo).

Este estudio sobre la trayectoria de la participación ciudadana de Bogotá, se inscribe en el enfoque estructuralista de la sociología, en el contexto de las preocupaciones, las teorías, los métodos y las técnicas relacionadas con el análisis sobre la construcción de la democracia, la interacción entre la ciudadanía y los gobiernos y el sistema vigente de la organización política. No obstante, también se acude a fuentes de información características de otras ramas de las ciencias sociales, como la historia, particularmente en el abordaje del proceso evolutivo que ha tenido la participación ciudadana en la ciudad, y la ciencia política, como referente teórico que permite ampliar los enfoques y las perspectivas conceptuales del trabajo hacia la comprensión de los procesos de gestión pública participativa.

En cuanto a la estrategia metodológica, teniendo en cuenta el enfoque cualitativo del trabajo, se optó por acudir al grupo focal y la entrevista como instrumentos de indagación. En total, se realizaron dos ejercicios de reflexión grupal y 9 conversaciones individuales, privilegiando el contacto con líderes, representantes de organizaciones, funcionarios y funcionarias con el propósito de reconstruir el balance, las transformaciones discursivas y las prácticas de la participación ciudadana en Bogotá. Además, se sistematizaron algunas experiencias significativas que dan cuenta de hechos valiosos para la compresión de las construcciones simbólicas, la estructura y las formas de despliegue del objeto de estudio; y, por supuesto, se efectuó una exhaustiva revisión de fuentes secundarias que dan cuenta de hechos, aportes académicos, instrumentos institucionales y mecanismos de compresión histórico-hermenéutico de la participación ciudadana. Finalmente, como complemento del análisis

¹ Este estudio contó con algunos aportes realizados por Jenny Carolina Cortés y Juan Sebastián Simbaqueba, profesionales de Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central.

descrito se incluyen los resultados de dos encuestas sobre participación ciudadana realizadas en 2009² y 2018³ que incluyen una muestra para Bogotá como territorio de referencia en el análisis.

Por otro lado, el documento parte de tres hipótesis de partida que se abordarán en el recorrido argumentativo propuesto. La primera señala que la participación en Bogotá, entre 2002 y 2017, debe analizarse a partir de tres factores interrelacionados: i) el ejercicio del poder que ha tenido la capital en manos de la izquierda ligada a los discursos y el énfasis progresista que se consolidó en América Latina durante los primeros años de este siglo; ii) la ciudad como centro de disputa por el territorio, el ordenamiento y el desarrollo. Esta disputa está marcada por la contraposición de intereses políticos, del mercado y las reivindicaciones de sectores excluidos; y, iii) el uso discrecional por parte de la ciudadanía de mecanismos, instancias y la movilización social para hacer visibles sus demandas y relacionarse con la administración distrital. Los tres aspectos mencionados han marcado la oferta de la participación, las acciones implementadas por parte de la ciudadanía y las continuidades y discontinuidades de la dinámica participativa.

La segunda hipótesis plantea que en el período analizado, se ha generado una ruptura en el lenguaje y las prácticas de la participación con la exigibilidad de los derechos como eje de la agenda pública. Lo que ha permitido que en la actualidad se consolide una dinámica de movilización, ejercicios alternativos y expresiones que son difíciles de contener y de encasillar en un modelo de institucionalización o movilización. Sin embargo, en medio de este avance, aún persisten prácticas ligadas a la profesionalización de la participación: el lenguaje técnico, la baja intensidad de diálogos generacionales, las dinámicas clientelistas y la dificultad para la emergencia de nuevos liderazgos que permitan revitalizar y extender este ejercicio.

La tercera hipótesis afirma que el mayor efecto de la participación en Bogotá es la consolidación de las nuevas ciudadanías (jóvenes, mujeres, población LGTBI entre otros). Esta fenómeno ha contribuido a la innovación en los temas de agenda pública (derechos de los animales, el agua, el territorio, la defensa del ambiente; por mencionar algunos) y la consolidación de

² 2009. Foro contrató una encuesta de opinión sobre la participación ciudadana en Bogotá con la firma Analizar y Asociados, que indagó a una muestra de 828 personas varios asuntos relacionados con el tema, distribuidas proporcionalmente en los diferentes estratos de la población. La encuesta se efectuó mediante una metodología de entrevista cara a cara con personas mayores de 16 años seleccionadas de manera aleatoria en hogares de la ciudad. El error muestral fue del 3,5% y el nivel de significancia 95%.

³ En 2018, Foro nuevamente contrata una encuesta sobre participación ciudadana a la firma Cifras y Conceptos. En este caso se seleccionó una muestra de 2.217 personas mayores de 18 años de todos los municipios que conforman el país agrupados en cinco categorías: Bogotá como espacio de análisis independiente con 454 encuestas, ciudades intermedias con más de un millón de habitantes, municipios medianos y pequeños. El error muestral calculado fue de 4% y el nivel de confianza 95%.

un escenario contrahegemónico de la lucha por el poder que rechaza las prácticas políticas relacionadas con la exaltación de la violencia, la confrontación como medio discursivo y la exclusión como mecanismo de acción. Tres características distinguen esta dinámica participativa: i) el uso de las tecnologías de la información como fuente de contenidos, como escenario de encuentro y como catalizador de los procesos organizativos; ii) la flexibilidad en los referentes de actuación y las formas de construcción colectiva; y, iii) la creación y extensión de redes y plataformas para aumentar la incidencia de la ciudadanía.

El análisis de las hipótesis señaladas se realiza en cuatro momentos: i) la oferta desde la administración distrital en materia de participación ciudadana a través de normas, instrumentos de política pública, recursos y garantías ofrecidas; ii) las apuestas implementadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), universidades, el sector privado y las agencias de cooperación internacional, entre otros; iii) las prácticas de los actores (uso de mecanismos, espacios institucionales y dispositivos no institucionales) haciendo énfasis en las motivaciones, los recursos, los procesos de incidencia y resultados alcanzados; y, iv) los efectos logrados en materia de la organización y el funcionamiento del Estado, la democratización de las decisiones, el tejido social y las condiciones de la vida de la población.

El equipo encargado de elaborar este documento agradece el aporte, las reflexiones y los comentarios realizados por funcionarios, exfuncionarios y actores sociales que participaron en los grupos focales y en las entrevistas realizadas que han sido de gran utilidad en el abordaje de los temas de análisis planteados anteriormente.

1. Breve caracterización de Bogotá

Este apartado presenta algunos elementos importantes del contexto en el que se ha desarrollado la participación en Bogotá entre 2003 y 2018. El análisis se basa en estadísticas, documentos de análisis oficiales, académicos y textos producidos por organizaciones sociales.

En materia política, la ciudad ha dado muestras de apertura a movimientos ciudadanos y partidos por fuera del bipartidismo tradicional. En la mayoría de los casos, los alcaldes elegidos en el período 2002-2018 han estado ligados a movimientos de centro-izquierda como alternativa de poder. Sin embargo, el avance de los movimientos progresistas se ha visto opacado por peleas internas, decisiones controversiales, nuevas formas de clientelismo y hechos de corrupción que también quedan en el imaginario ciudadano. En efecto, de los tres mandatarios de izquierda elegidos entre 2007 y 2016, uno no terminó su período (Samuel Moreno) por una suspensión de la Procuraduría relacionados con el carrusel de la contratación

con recursos públicos, y en el caso de Gustavo Petro, nuevamente este organismo de control lo destituyó por el polémico modelo que implementó para la prestación del servicio de aseo; aunque más tarde la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Concejo de Estado le dieron la razón al exalcalde. La interinidad en el primer cargo público del distrito generó incertidumbre en la población sobre el rumbo de Bogotá. A ello se sumó la baja gobernabilidad para la implementación de los planes de desarrollo presentados a la comunidad y, el aumento de la tensión entre la visión de ciudad ligada al mercado y la perspectiva que abogaba por un modelo de gestión pública más justa, basada en la equidad social.

La consecuencia de este quiebre entre la izquierda y la sociedad bogotana fue la llegada a la alcaldía de Enrique Peñalosa, quién, si bien se lanzó por firmas con un movimiento denominado “Equipo por Bogotá”, contó con el respaldo de Cambio Radical, sectores del Partido Conservador y la Alianza Verde. El mandatario actual de la capital ha mantenido un discurso de ruptura frente a los gobiernos que lo precedieron, al considerar el período de izquierda como un lastre para la ciudad. Adicionalmente, su mandato ha sido cerrado y distante con la comunidad y en permanente conflicto con el medio ambiente, la sostenibilidad y el equilibrio en el ordenamiento del territorio. Algo que ha despertado la inconformidad de una gran parte de la población, siendo significativo el respaldo a la iniciativa que propuso su revocatoria del mandato.

Otro tema de importancia en el contexto distrital es la composición territorial. La Constitución colombiana definió a la ciudad como Distrito Capital y estableció un régimen especial para su organización interna. Según el artículo 322, el concejo de Bogotá a iniciativa del alcalde, “dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas”. En cada una de esas localidades “habrá una junta administradora, elegida popularmente (...) que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital” (Artículo 323). Esas juntas “distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población” (Artículo 324).

En concordancia con este mandato, Bogotá posee su propio Estatuto Orgánico (EOB), el Decreto-Ley 1421 de 1993⁴. Este último establece que la estructura administrativa de Bogotá está conformada por el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades, cuyas autoridades son las juntas administradoras y los alcaldes locales (artículo 54), escogidos estos últimos de terna elaborada por la respectiva junta administradora y nombrados por el alcalde

⁴ Los demás municipios del país se rigen por la Ley de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994).

mayor. Cada Alcaldía Local maneja un Fondo de Desarrollo Local,⁵ aplicable a proyectos de desarrollo en el marco de sus competencias.

A pesar de los planteamientos del EOB sobre las localidades, cada vez es más evidente la ausencia de una mirada integral que contemple sus diferencias de tamaño físico y demográfico. Contrastan los casos de La Candelaria y Antonio Nariño, dos localidades pequeñas en extensión, con Sumapaz, la única localidad exclusivamente rural, cuyo tamaño es 379 veces el de La Candelaria y 160 veces el de la Localidad Antonio Nariño. Además, Suba y Ciudad Kennedy tienen la población de una ciudad intermedia con más de un millón de personas en cada una de ellas.

Sin embargo, ninguno de los mandatarios distritales entre 2002 y 2018 ha avanzado en la construcción de un modelo descentralizado relacionado con la realidad territorial y poblacional de la ciudad. Por el contrario, las relaciones del distrito con las localidades han estado marcadas por la desconfianza, la desconcentración de algunas facultades sin un impacto y acompañamiento adecuado y el clientelismo en la asignación de los recursos públicos. Tan sólo en 2006, el alcalde Lucho Garzón implementó una reforma administrativa que en lo fundamental redujo el número de entidades de 42 a 12, creando además las secretarías de integración social, ambiente, cultura y planeación. Además, transformó el Departamento Administrativo de Acción Comunal en el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal (IDPAC). Sin embargo, más allá de proponer la creación de un sistema de planeación con el objetivo de mejorar la articulación del gobierno central con el nivel local, esta reforma no contempló las competencias de los gobiernos locales. Finalmente, contrario a la apuesta de la Colombia Humana que planteaba la necesidad de contemplar mayores garantías para el ejercicio de la gestión pública en los territorios, la tendencia del gobierno Petro concentró aún más el poder bajo la figura del caudillismo político que caracterizó su gestión.

En el plano productivo, es claro que Bogotá se ha consolidado como el principal centro del país. De acuerdo con las estadísticas del Banco de la República, para el 2016 la ciudad aportó el 25.7% del PIB de Colombia, equivalente a US\$73.000 millones de dólares. Adicionalmente,

⁵ A finales del 2018 el Consejo de Estado en sesión del 6 de junio de 2018 declaró la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos que crearon en cada una de las localidades del Distrito Capital un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales (artículos 87, 88, 90, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993). A juicio de la alta corte, se vulneró el núcleo esencial de la autonomía territorial previsto en el artículo 287.2 constitucional, al desconocer que la competencia para determinar la estructura de la administración Distrital corresponde al Concejo del Distrito Capital. Esta Corporación además, le otorgó un plazo de un año, para que el Concejo de Bogotá adopte las medidas necesarias para proveer la estabilidad financiera y la organización administrativa de las localidades del Distrito según las competencias que le corresponde.

las cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que la capital colombiana supera el valor de la producción de bienes y servicios de naciones como Guatemala (US\$71.000 millones de dólares), Costa Rica (US\$60.000 millones de dólares) y Panamá (US\$59.000 millones de dólares)⁶, siendo las principales actividades económicas de la ciudad los servicios (67 % del PIB), comercio (17 %), industria manufacturera (9 %) y construcción (8 %).

La magnitud de la economía bogotana ha estado acompañada de un crecimiento poblacional. Así, en los últimos quince años el número de habitantes pasó de 6'520.473 en 2002 a 8'080.734 habitantes en 2017 (DANE). La población masculina representaba el 49.5% y la femenina el 50.5%. Adicionalmente, el número de habitantes de la capital aporta el 16,39% de la población total del país. Adicionalmente, los resultados porcentuales confirman la densidad poblacional. Entre 1985 a 2005 la tasa de crecimiento poblacional fue de 2.6 y las proyecciones del DANE muestran que este indicador entre 2006 y 2010 fue de 1.5%. En el caso de las localidades, se presentan variaciones. Las tasas de crecimiento negativo se acentúan más en Santa Fe, San Cristóbal, Tunjuelito, Los Mártires, Antonio Nariño, Candelaria y Rafael Uribe. Por el contrario, las localidades con una tasa de crecimiento alto son Suba, Fontibón, Ciudad Bolívar, Bosa, Ciudad Bolívar, Sumapaz.

Igualmente, de acuerdo con los análisis que viene realizando la Secretaría de Planeación Distrital (2018) sobre la población en Bogotá, entre 1984 y 2016 se observa una disminución de la base de la pirámide poblacional y un aumento en la población en edad de trabajar que corresponde al denominado bono demográfico. Así, las localidades ubicadas al norte de la ciudad presentan mayor población envejecida. En Chapinero, Teusaquillo y la Candelaria se encuentran concentrada la población universitaria. Las localidades del sur como Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y Sumapaz tienen una mayor proporción de población en primeras edades, especialmente, Teusaquillo, Barrios Unidos, Chapinero, Usaquén, Puente Aranda, Los Mártires. En cuanto a la población por sexo, se observa una disminución de la población femenina, respecto al número de hombres, entre los 20 a 60 años, en localidades como Sumapaz y Santafé.

En materia de calidad de vida, Bogotá en los últimos quince años presenta resultados favorables⁷. Al revisar la incidencia de pobreza, se observa que este fenómeno bajó de 31,8% a 2,4% entre 2002 y 2017. Por el lado de la línea de pobreza en Bogotá, para el 2017 fue de

6 Portafolio, 6 de agosto de 2017.

7 La incidencia de pobreza evalúa la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta, para esto observa su ingreso; cuando esta canasta incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales se habla de la pobreza monetaria general, mientras que cuando solo se considera los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema (DANE, 2017).

\$270.124⁸. Asimismo, la población en pobreza extrema también se ha reducido en la ciudad, mientras que en 2002 se aproximaba a 7,2% en 2017 bajó a 12.4%⁹. El coeficiente de Gini por su parte, también presenta una disminución para este mismo periodo de tiempo. Se redujo de 0.57 en 2002 a 0.49 en 2017. Lo que representa una baja de las brechas existentes entre ricos y pobres que habitan la ciudad. Evidencia de ello, como se mencionó anteriormente es el crecimiento de la clase media, más de la mitad de la población (51,6 % en 2016)¹⁰.

La disminución de la pobreza ha contribuido a la emergencia de nuevas formas y esquemas de participación, que si bien no se alejan del todo de la reivindicación social relacionada con la oferta de servicios básicos, si ha venido mutando hacia otros temas de importancia. En efecto, en los últimos años la agenda de incidencia ciudadana está llena de alusiones al medio ambiente, los derechos de los animales, la inclusión de nuevas ciudadanías como actores integrantes de la ciudad, el ordenamiento y la expansión del territorio, entre otros asuntos, que exigen nuevas respuestas desde la institucionalidad y que además, contribuyen a la ampliación de la acción ciudadana en lo público. Tema que se abordará en las páginas que siguen.

2. La Oferta de participación en Bogotá

En Bogotá la oferta de la participación ciudadana en las dos últimas décadas ha estado marcada por cuatro asuntos: i) la ausencia de una mirada de largo plazo, integral y articuladora sobre el tema. Incluso, en un escenario dominado por la izquierda esto no fue posible; ii) la falta de esta mirada provocó discontinuidades en las estrategias y los enfoques que siendo innovadores por sus propuestas, se perdieron en la sectorialización, la desarticulación institucional y el estilo de ejecución del mandatario de turno; iii) la incorporación de nuevos enfoques de democracia participativa que han sido reconocidos por su avance en el relacionamiento de los gobiernos con la ciudadanía; y, iv) la acción ejecutada por organizaciones del tercer sector como fuente importante de acciones en materia de fortalecimiento de la democracia local.

Para fundamentar lo anterior, el siguiente apartado se analiza la oferta de participación ciudadana en la ciudad durante el período 2003-2018. Para ello, se hace uso de tres niveles de argumentación: el lenguaje estructurado (los planteamientos y los proyectos políticos); la visión racional (oferta institucional, recursos e inversiones) las estrategias de oportunidad (garantías); y la acción de otros actores (tercer sector).

8 Un hogar en Bogotá D.C. compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de \$1.080.496, es decir, no alcanza para comprar la canasta de pobreza.

9 Un hogar de 4 personas será clasificado como pobre extremo si su ingreso está por debajo de \$485.208.

10 ibidem

2.1 El lenguaje estructurado.

Antanas Mockus ejerció su mandato entre el año 2001 y 2003. En su gestión, la participación fue un elemento subsidiario de la deliberación considerada como la posibilidad de convencer al otro con argumentos. Además, se privilegió la cultura ciudadana mediada por la pedagogía y la transformación de acciones calificadas como deseadas: el valor de la vida, el buen manejo de los recursos, el respeto por las normas, entre otros asuntos. Con ello, el fortalecimiento de la acción comunitaria en lo público quedó relegada a algunos ejercicios que no obedecieron tanto a un diseño institucional coherente y sistemático sino más bien a iniciativas en el nivel intermedio de la alcaldía, o al cumplimiento de mandatos establecidos por la ley.

En estas condiciones, “era claro que para esta administración formular una política pública de participación no era una prioridad, tampoco liderar cambios o transformaciones a través de acuerdos o decretos, que evidentemente no se produjeron”¹¹. Quizás, lo que más se aproximó a un perfil de actuación coordinada fue el esfuerzo de distintas entidades de armonizar su acción en este campo a través del Comité Interinstitucional de Participación, instancia de intercambio de experiencias de las diferentes entidades de la Administración Distrital y de diseño de acciones conjuntas.

Finalmente, la apuesta mencionada se recogió en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá: para vivir todos del mismo lado” 2001-2004 como instrumento público de acción, que en lo fundamental¹² incorporó el tema en el primer objetivo (cultura ciudadana), de los siete que contemplaba mediante dos programas: *procedimientos para decidir*, que buscaba propiciar el uso de formas democráticas para cambiar disposiciones legales, ampliar y cualificar la discusión pública haciendo visible su utilidad con el objetivo de aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos; y, *organizarse para influir y aprender*; es decir; reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones de la ciudad, la localidad y el barrio.

El plan también recogió los postulados del Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB) (Decreto 1421 de 1993) como parte de su apuesta institucional. Algunos de los temas considerados fueron: i) la posibilidad ciudadana de presentar proyectos de Acuerdo sobre temas de interés comunitario. Algo que luego se recogió y extendió en la Ley 134 de 1994 (Artículo 49º); ii) la obligación

establecida para las localidades de garantizar 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 corresponden a las autoridades (Artículo 260º, numeral 2º); y iii) el papel asignado a las Juntas Administradoras Locales (JAL) como actor de control, veeduría e intermediación que escucha a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias, así como a los ciudadanos residentes en la Localidad que deseen opinar sobre los proyectos de acuerdo en trámite (Artículo 69).

A pesar de los vacíos mencionados, en este periodo se generaron algunos avances que vale la pena mencionar. El primero de ellos está relacionado con el programa “Cartas de Navegación para la Política Social” que tuvo como objetivo formular las políticas sociales para los diferentes grupos poblacionales, de manera articulada y concertada entre las entidades distritales y los diferentes actores de la sociedad civil, siendo el principal logro, el trabajo realizado con la juventud, para lo cual la administración distrital elaboró el proyecto “Políticas y modelos de Intervención para la Juventud” y el sistema de información para realizar el seguimiento y evaluación de su implementación mediante la creación de los Consejos Locales y Distrital de Juventud (Henao, 2004:2).

Otro asunto importante fue la implementación de las mesas de trabajo convocadas por la Veeduría Distrital y la Secretaría de Gobierno para discutir una estrategia de lucha contra la discriminación por opción sexual e identidad de género. A estos espacios se invitó a sectores sociales, líderes, lideresas y organizaciones agrupadas dentro del sector LGTBI (Lesbianas, Gays, Transgeneristas, Bisexuales e Intersexuales). Al final del trabajo se definieron algunas medidas específicas de convivencia encaminadas, por una parte, a lograr el respeto a manifestaciones públicas dadas por la “orientación sexual” y por otra, a establecer campañas de educación ciudadana sobre los derechos de esta población. “Estas medidas quedaron consignadas dentro de la reforma del código de policía, aprobada en el año 2003 mediante Acuerdo Distrital número 079 y fueron el antecedente de la Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de la población -LGBT- y sobre Identidades de Género y Orientaciones Sexuales en el Distrito Capital formulada en el 2011”. (SDP, 2011: 2).

Adicionalmente, el gobierno distrital le propuso a la ciudadanía el pago de un 10% adicional en los impuestos predial y de industria y comercio para el logro de las metas establecidas en el plan de desarrollo distrital. Esta iniciativa le daba la opción al contribuyente para que eligiera la acción a la que se debía ir su aporte. El impacto de la propuesta fue significativo y se consideró en su momento como una apuesta innovadora en materia tributaria para el período 2002 de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda Distrital cerca de 63 mil ciudadanos

11 Entrevista representante de organización social. Junio de 2018

12 Corresponde al primer numeral del artículo 4 del Decreto 440 de 2001 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.

aplicaron esta opción, lo que representó para la ciudad COP\$1.178 millones que fueron invertidos en áreas como arborización, mejoramiento de espacios públicos, servicios para la población con discapacidad y dotación para el cuerpo de bomberos, entre otros asuntos. Para los siguientes años el nivel de participación fue disminuyendo por la baja eficacia en la acciones priorizadas. Así, en el 2005 se redujo el número de personas con aporte voluntario en los impuestos a 26.314, en el 2011 bajó aún más a 17.061 y en el 2017 apenas 8 mil ciudadanos hicieron efectiva esta opción.

En el siguiente gobierno liderado por Lucho Garzón la frase “Bogotá sin indiferencia” (2004-2007) no fue sólo una cuestión de retórica. Por el contrario, aunque se reconoció el avance establecido en la capital con la cultura ciudadana de Mockus, el planteamiento central fue avanzar en un paso adicional: la preocupación por lo social. En tal sentido, el alcalde desde su visión sindical propuso como centro de la acción pública la disminución de la pobreza y desigualdad¹³ y consideró a la participación un medio para avanzar en el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible del derecho al alimento, la salud y la educación, al trabajo digno y a la igualdad de oportunidades.

Sin duda este fue el gran legado del alcalde Garzón, cuya base esencial contempló dos acciones interrelacionadas: en primer lugar, la consideración de que el gobierno tiene la obligación de ofrecer oportunidades para que la ciudadanía desarrolle libremente sus capacidades y avance en la satisfacción de sus necesidades básicas. Estas oportunidades entonces son las que el gobierno pretendió brindar por medio de los programas contenidos en el plan de desarrollo para la generación de empleo e ingresos y la producción y la apropiación colectiva de la riqueza. En segundo lugar, se comenzó a implementar en el lenguaje institucional el enfoque de derechos. “Las condiciones están maduras para que en Bogotá se pueda avanzar decididamente en la construcción de nuevas y más amplias formas de participación ciudadana activa, reconocida y apoyada por el gobierno distrital; una ciudadanía que potencie su capacidad de actuar y de defender los derechos que posee” (SDP, 2004:16).

Como en la administración anterior, el Plan de desarrollo 2004-2008 fue el encargado de recoger la apuesta del gobierno sobre participación en el eje de reconciliación. Allí se priorizó la creación del Sistema Distrital de Participación, el fortalecimiento de los espacios de deliberación, la creación de la Escuela de Participación y Gestión Social, y la promoción de

procesos pedagógicos de participación. Sumado a esto, se plantearon programas específicos: *participación para la decisión con información y garantías para el ejercicio ciudadano; comunicación para la participación mediante canales comunitarios, medios impresos y acciones para visibilizar la diversidad étnica, de género, cultural y generacional; control social a la gestión pública con herramientas y capacidad técnica y obras con participación ciudadana como instrumento para avanzar en el diseño de soluciones compartidas con recursos públicos.* “En sentido estricto era una apuesta que buscaba extender la participación ciudadana orientada al ciclo de la gestión pública: información, definición de políticas públicas, formulación de proyectos y control social a los mismos; pero, sin una orientación y concertación con todos los actores y sectores sociales, lo que a la postre limitó su alcance”¹⁴.

En el campo práctico, aunque se acogió la perspectiva institucional de darle prelación a las instancias normadas para el diálogo con la comunidad, también se agregaron algunos aspectos como la mejora en la divulgación de la información con la creación e implementación del Centro de Información, Formación y Divulgación para el Control Social - “La Casa del Control Social”, el fortalecimiento de la organización social y la generación de espacios para el encuentro y la discusión de planes, programas y proyectos. “Lo más significativo de la participación se articuló a la construcción de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional, y desde allí, se extendió a otros asuntos importantes para reducir los desequilibrios poblacionales y territoriales de la capital”¹⁵.

Por otro lado, a pesar de que el plan de desarrollo de Garzón planteaba la formulación de una política pública de participación (Artículo 17); apenas se dieron algunos pasos más por obligación que por convicción. En primer lugar, se redactó un documento de bases de la política que fue ampliamente difundido en la ciudad. En segundo lugar, se realizó una consulta ciudadana mediante 27 audiencias públicas, para someter a debate el documento base y recoger impresiones y propuestas de la ciudadanía. Finalmente, se elaboró un documento de política que nunca fue oficialmente adoptado por el gobierno del Alcalde Garzón y, por lo tanto, no fue acogido por las entidades distritales como carta de navegación oficial. Un resumen bastante apretado de esa propuesta de política fue posteriormente publicado por el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC) (Velásquez y González; 2004: 4).

Adicionalmente, desde esta administración la participación ciudadana se sectorizó en 12 sectores, cada uno con una política y plan de acción, lo que generó algunas experiencias

13 El programa bandera de esta administración fue “Bogotá sin Hambre” que proponía como metas: i) alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad; y, ii) disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa

14 Entrevista exfuncionario de la alcaldía de Bogotá. Agosto de 2018

15 Entrevista realizada a representante del Consejo Distrital de Planeación. Agosto de 2018

significativas por su alcance e incidencia como el movimiento de mujeres en el Plan de Desarrollo de Garzón, que además de incorporar el enfoque de género en la agenda pública, logró la formulación de la Política Pública de Mujer y Géneros 2004-2016 a través de un trabajo arduo de la Mesa Diversa de Mujeres; además del nombramiento en altos puestos de la administración distrital (Fuentes, 2007:192). De igual manera, se formularon políticas como la “Política Pública Distrital de Ruralidad”¹⁶ que contempló dentro de las apuestas estratégicas la participación ciudadana; la “Política Pública de Juventud 2006-2016”¹⁷; y la “Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2007-2020”¹⁸.

Sin embargo, la ausencia de una apuesta integral desde la alcaldía contribuyó a la desarticulación de los esfuerzos señalados anteriormente. En general, cada entidad se dedicó a hacer lo suyo, a tratar de llevar a cabo iniciativas de promoción de la participación según su propia lógica y atendiendo a su capacidad creativa y a los recursos técnicos, humanos y financieros que tuviera a su alcance. La acción institucional se convirtió así en un asunto totalmente discrecional, sin orientación estratégica del alcalde, dependiente de la voluntad política y de la capacidad técnica de las diferentes entidades distritales y de quienes dentro de ellas estaban encargados del tema. En definitiva: “fue una administración con buenas intenciones que dejó en el imaginario de la ciudadanía los derechos como parte fundamental de la agenda pública en la ciudad, pero con fallas en el plan para articular a todas las entidades y dependencias en la construcción de una visión de ciudad, más allá de la política social”¹⁹.

Con estos antecedentes llegó a la alcaldía Samuel Moreno (2008-2011). Al igual que sus antecesores, la premisa de este gobierno en materia de participación fue construir sobre lo andado pero incorporando un estilo propio. Así, a la cultura ciudadana de Mockus y al énfasis de lo social liderado por Garzón, le agregó la perspectiva del derecho a la ciudad como respuesta a la exigencia de amplios sectores sociales y políticos que propugnaban por la discusión de un nuevo horizonte para la capital, capaz de orientar las acciones colectivas y motivar el diseño de políticas bajo una visión integral e interdependiente del espacio público como escenario de interrelación y de realización social.

En el modelo señalado, la participación se asoció a tres categorías: la ciudad como referente de acción, el espacio público como escenario para el ejercicio de los derechos y la ciudadanía como actor principal, corresponible en la construcción de un modelo urbano funcional a las necesidades de la sociedad. Y se consideró nuevamente como un medio para construir

sentido comunitario, para avanzar en la definición colectiva de un proyecto político alrededor de la ciudad (lo que tiene que decir la gente) y para generar cambios y modificaciones en las acciones de gobierno acordes con este proyecto. “una ciudad cuyo desarrollo sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más personas se involucren en la discusión y la decisión de los asuntos públicos” (SDP, 2008).

Como en las administraciones anteriores, el enfoque mencionado se recogió en el plan de desarrollo 2008-2012 Bogotá positiva para vivir mejor, específicamente en el capítulo cuarto denominado participación. Allí se plantearon tres programas estructurantes: i) *ahora decidimos juntos* que buscaba fortalecer los organismos, los mecanismos y las instancias de participación ciudadana manteniendo la perspectiva sectorial; ii) *organizaciones y redes sociales* cuyo fundamento se centraba en la consolidación del capital social, el encuentro entre la diversidad de expresiones existentes y el fomento del diálogo sobre los asuntos más importantes de la ciudad; y, iii) *control social al alcance de todas y todos* que buscaba mejorar la difusión, la entrega de información y la divulgación de las acciones de gobierno para ampliar los ejercicios de veeduría ciudadana. Además, se establecieron tres escenarios específicos para la implementación de estos programas: el ordenamiento territorial al servicio del desarrollo integral y equitativo de la sociedad, el desarrollo armónico de los subsistemas peatonal, vial, de transporte y de regulación y control en el marco del Plan Maestro de Movilidad y la formulación de políticas de prevención y mitigación de riesgos sociales, ambientales y de seguridad.

Aunque la propuesta de Moreno tuvo buena recepción en la sociedad capitalina, pronto chocó con varios asuntos que dificultaron su ejecución. El más importante de ellos fue la crisis política originada por los escándalos de corrupción que llevaron a su destitución en el 2011. Ante esta realidad, la mandataria Clara López, quién culminó el mandato establecido se preocupó más por avanzar en algunas metas sociales prioritarias que por abordar la discusión sobre la construcción colectiva de la ciudad. “El tiempo tan corto y la crisis generada con la salida del alcalde hizo que el énfasis de la gestión se concentrara en recuperar la credibilidad y para ello había que cumplir en temas visibles, palpables para las personas. Lo demás quedó en prioridades y propuestas sin mayor fundamentación e implementación”²⁰.

Quizás, lo más destacable de esta alcaldía fue el énfasis en agregar algunas innovaciones a los ejercicios de presupuesto participativo y la planeación desde las localidades. Sobre el tema (Velásquez y González, 2011:82) señalan que la experiencia más significativa se implementó en el sector educativo. Así, en el año 2008 la cifra de colegios distritales cubiertos con

16 Decreto 327 de 2007.

17 Decreto 482 de 2006.

18 Decreto 407 de 2007.

19 Grupo focal con representantes del Consejo Territorial de Planeación Distrital. Septiembre de 2018.

20 Entrevista a exfuncionario de la alcaldía distrital. Agosto de 2018

presupuestos participativos²¹ aumentó de manera importante a 200, con una intervención de 4.200 personas y la asignación de unos recursos significativos: \$43.000 millones. Para el año 2009, 220 colegios desarrollaron esta experiencia, en la que participaron 5.000 personas y se asignó un monto de \$ 47.000 millones; y al finalizar el año 2010 se alcanzó la cifra de 367 establecimientos de enseñanza incorporados en ese ejercicio. Teniendo en cuenta los resultados alcanzados, la Secretaría de Educación Distrital mediante la Resolución 280 de 2010 estableció que el Programa de Presupuestos Participativos se debía extender a todos los colegios distritales como una práctica institucional en la formulación y programación del Fondo de Servicios Educativos.

Sobre el tema, los datos del IDPAC señalan que en concordancia con el enfoque de derechos del Plan de Desarrollo 2008 – 2011, y a tono con la estrategia de gestión social integral para la puesta en marcha de la política social del Distrito, adelantó en el año 2009 la primera experiencia de ejercicios pilotos de presupuesto participativo en las 20 localidades, para lo cual se destinó el 24% del presupuesto de inversión de la entidad. Esta experiencia no contó con el respaldo de una normatividad específica. En el año 2010 se aplicó el ejercicio en 5 localidades del Distrito. En Chapinero se concertó con las Juntas de Acción Comunal y asociaciones de vecinos para priorizar recursos por valor de \$1.200 millones de pesos en obras de espacio público y parques. En la Localidad de Teusaquillo se concertó la priorización de \$ 750 millones en obras de espacio público y parques. En la Localidad de Barrios Unidos la ciudadanía participó, a través de votación, en la asignación de \$ 300 millones en acciones de prevención de la violencia y del consumo de drogas. En Usaquén también se llevó a cabo una votación para la designación de \$13.000 millones de pesos en obras de todos los sectores identificados. Por último, en la Localidad de Rafael Uribe se desarrolló un proceso de concertación con el Comité Operativo de Mujer y Géneros, del cual surgió un tarjetón que posibilitó una votación de la población de dicha localidad para la designación de \$ 650 millones, destinados a acciones del plan de igualdad.

Además, es de destacar la formulación de dos políticas de participación sectorial. La primera de ellas fue el resultado de un acuerdo entre la institucionalidad y la ciudadanía para mejorar los procesos públicos que tienen que ver con la salud y la calidad de vida a partir cinco líneas, seis estrategias y cinco acciones encaminadas al reconocimiento de la ciudadanía activa en este sector. La segunda, se pensó como un instrumento de lineamientos para la participación

21 El acuerdo 257 de 2006 en su artículo 43 establece el diseño e implementación de un sistema de presupuesto participativo. El acuerdo 448 de 2007 por su parte en el artículo 16 plantea que una de las funciones de la Comisión Intersectorial de Participación ciudadana es promover estos ejercicios. Por último, el artículo 17 de esa norma indica que una de las funciones del Espacio Cívico Distrital de Participación es formular y concertar iniciativas de presupuesto participativo.

ciudadana en la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Ecosistemas Compartidos en Áreas Urbanas, a cargo de la Secretaría de Ambiente en el periodo comprendido entre 2004 y 2007, ajustado a los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Sin Indiferencia”. En este caso, se reconocieron ocho territorios ambientales que surgieron de dinámicas comunitarias y de propuestas de ordenación ambiental, social y cultural que jugaron un papel determinante en el ejercicio de planificación del suelo.

El contexto de deslegitimación de la autoridad pública y la baja intensidad de los ejercicios participativos fue aprovechado por Gustavo Petro (2012-2015) para proponer un discurso que prometía generar un quiebre en la capital, al plantear el inconformismo con las acciones de sus antecesores, con un énfasis en la reducción de brechas, la sostenibilidad del territorio, el ser humano como centro del desarrollo y la estructuración de un proyecto de ciudad alrededor del agua. “La apuesta era provocadora, reducir la segregación social mediante un discurso que buscaba enfrentar la desigualdad establecida en la construcción de la ciudad. Esto se acompañó de una propuesta para enfrentar el cambio climático como eje organizador de la apuesta de desarrollo y, la defensa de lo público como instrumento para unir a la población y convocarla a la construcción de una visión común de territorio”²².

Petro estaba convencido de que su proyecto de ciudad sólo podía implementarse si la comunidad lo interiorizaba y lo asumía como propio. Por ello, tampoco le interesó promover una política pública de participación y se distanció de los espacios institucionales creados para fomentar la incidencia ciudadana en lo público. En general, “su apuesta se concentró en la implementación o el uso de la movilización como ocurrió con la propuesta de incentivar los presupuestos participativos y los cabildos consultivos como escenarios paralelos al Consejo Distrital y los Consejos locales de Planeación”²³. Además, impulsó las consultas sobre el nuevo Estatuto de Planeación de Bogotá²⁴, la conformación de los comités pro-basura cero, los pactos de convivencia y seguridad ciudadana, el plan 75cien que buscaba la articulación de las entidades gubernamentales con las comunidades en su territorio, el programa “El alcalde escucha a la ciudadanía en las localidades” y la contratación de organizaciones sociales para la gestión de los proyectos de desarrollo.

22 Entrevista realizada a representante de organización social. Julio de 2018

23 Grupo focal Consejo Territorial de Planeación Distrital. Septiembre de 2018

24 Presionado por iniciativas de reforma del Estatuto de Planeación (Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) que comenzaban a circular en la ciudad por iniciativa de algunos concejales y de organizaciones de la sociedad civil, decidió elaborar una propuesta de estatuto de planeación cuyos contenidos fueron consultados a la ciudadanía en las Localidades. Este proceso también fue consultivo, no vinculante..

En otras palabras, la participación se concibió como el motor para promover “un cambio en la lógica del papel asignado a la sociedad en lo público: desde la perspectiva local a la distrital y desde la transformación individual a la colectiva”²⁵. Su intención era fortalecer la autonomía ciudadana en la definición de sus propios canales de relación con el gobierno y con las alcaldías locales, así como definir las reglas para participar y para volver más fluida y permanente la acción colectiva, ampliando la cobertura de los ejercicios en cantidad y tipo de poblaciones involucradas en prácticas participativas, avanzando hacia formas de incidencia directa y decisoria y, en últimas, garantizar mayor eficacia en la solución de los problemas de la ciudad y de sus habitantes (Velásquez, 2014:90).

Como práctica instaurada en la administración, el Plan de Desarrollo de Gustavo Petro “Bogotá Humana 2012-2016” se encargó de visibilizar el enfoque de participación establecido por Petro en el eje “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público” mediante propuestas que en lo fundamental se dirigían al rediseño del Sistema Distrital de Participación para articularlo al Sistema Distrital de Planeación, el ajuste institucional de la planeación participativa, la movilización, organización, deliberación y decisión ciudadana, y el fortalecimiento de los procesos y las capacidades de las organizaciones, movimientos sociales y las nuevas ciudadanías.

El Plan contempló 5 programas encaminados al fortalecimiento y la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, el programa “Bogotá Humana: participa y decide”, fue el más importante por su cobertura territorial. Esta iniciativa contemplaba cuatro campos de actuación: i) presupuestos participativos y los cabildos abiertos para la definición del plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y el presupuesto de la ciudad; ii) algunas acciones dirigidas a mejorar las capacidades de organizaciones y movimientos sociales para la decisión; iii) el acceso a medios de comunicación alternativos como instrumento de difusión; y, IV) la cogestión comunitaria para la cultura, recuperación, aprovechamiento sostenible y goce del espacio público. Adicionalmente se propusieron proyectos menores en los temas de control social y salud.

A la par de este enfoque, el estilo caudillista del alcalde pronto provocó choques con sus aliados y con sus contradictores. Algo que se vio exacerbado en temas como la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) por Decreto o el esquema de manejo de las basuras, que a la postre derivó en intentos de revocatoria del mandato e investigaciones por parte de los organismos de control, con las consecuencias ya conocidas. Ante esta realidad, y luego, con el proceso de destitución desarrollado por la Procuraduría y la defensa realizada por Petro, la movilización perdió el sentido como mecanismo para construir ciudad y se

trasladó al apoyo plebiscitario de una parte de la población capitalina. “Era como un proceso contrahegemónico contra todo lo que representaría el dominio de la visión tradicional en la ciudad, de esta manera mantener al alcalde en el poder se convirtió en un símbolo para miles de ciudadanos y ciudadanas que no estaban dispuestos a regresar al pasado y dejar pasar la oportunidad de plantear un quiebre con la exclusión y e interés particular”²⁶.

Sin embargo, en el ámbito de la ejecución, la apuesta señalada significó varios cambios para la ciudad que fueron importantes, pero sin una articulación y consistencia para garantizar su implementación como un asunto de largo plazo. Por ejemplo, el presupuesto participativo fue pensado como un instrumento para movilizar la población a nivel micro-territorial (barrial), sin utilizar las demarcaciones territoriales existentes en la ciudad (20 Localidades y 114 Unidades de Planeación Zonal – UPZ) sino bajo una nueva sectorización, mediante la cual fueron definidos 172 micro-territorios urbanos y 14 rurales con base en criterios técnico-cartográficos y socio-espaciales. Para la realización de los ocho pilotos, las entidades de la Administración Distrital, especialmente el IDPAC y la Secretaría de Gobierno, dedicaron gran cantidad de recurso humano, teniendo en cuenta que se trataba de un primer experimento que orientaría en el futuro la implementación plena de la iniciativa. Se asignó un techo presupuestal de aproximadamente US\$5.475.000. Como resultado de esos 8 ejercicios, a los que asistieron 18.498 personas, fueron priorizados 32 proyectos por un valor cercano a US\$4.206.000²⁷, es decir el 76.8% del presupuesto asignado (Secretaría de Hacienda, 2013:78).

Además, la administración distrital estableció como prioridad cuatro temas: vías, jóvenes, salud y agua. De ellos, el que más alcance presentó fue el primero, ligado al programa de Cabildos de Juventud “Tú tienes la Palabra”, desarrollados en 2014 que trabajó con 20 plataformas juveniles, con la participación de 14.575 personas en el escenario de pre-cabildos, y 8.503 jóvenes en cabildos decisarios y un porcentaje de respuesta institucional del 96% a las propuestas realizadas por esta población (Secretaría de Gobierno, 2016:63). En el tema de la salud, las acciones se articularon a la estrategia de Atención Primaria en Salud que buscaba fomentar la incidencia ciudadana en acciones de información, educación, comunicación, gestión intra e interinstitucional y la utilización de mecanismos de exigibilidad jurídica, política y social de este derecho. A esto se añadió la convocatoria “artistas por la salud” a agrupaciones de arte dramático (teatro de sala, gestual, callejero, comunitario, narración oral, títeres, teatro-circo, etc.) para acompañar las actividades realizadas.

26 Entrevista representante de organización social. Julio de 2018

27 Esa cifra indica el valor de los proyectos en seis de los ocho territorios, pues sobre dos de ellos la Alcaldía no ofreció información específica. Eso significa que el monto real fue mayor.

25 Entrevista realizada a exfuncionaria de la alcaldía. Julio de 2018

En el caso de las vías, la propuesta de la alcaldía fue vincularlas a la discusión del POT; también se realizó una discusión amplia con actores sociales, económicos y productivos para peatonalizar la carrera séptima y, en el caso del agua y el cambio climático se vinculó a la población en la defensa del mínimo vital en los estratos bajos y se elaboró el Mandato Social y Comunal frente al Cambio Climático. Por último, como elemento integrador, se creó la mesa distrital y las redes locales de comunicación para visibilizar el ejercicio de la administración, fomentar el diálogo directo con la ciudadanía y promover acciones pedagógicas alrededor de iniciativas ciudadanas.

Finalmente, llega a la alcaldía Enrique Peñalosa (2016-2019) en su segundo mandato con un discurso cargado de negatividad hacia el modelo implementado por Petro y la izquierda en Bogotá, lo que significó una nueva ruptura en la gestión y la visión colectiva de la ciudad. “La idea fundamental aquí era que la ciudad había sido administrada de forma ineficiente, sin un rumbo ni una capacidad ordenada de diseño urbano. Ante esta realidad, se impuso la perspectiva de un planificador que promoviera decisiones para transformar las condiciones de crisis institucional en una oportunidad de desarrollo urbano”²⁸. En definitiva, una ciudad que necesitaba ser rescatada, recuperando además, la autoestima y la confianza de la población en el gobierno, tal como se estableció en el plan de desarrollo 2016-2020.

En este contexto, es comprensible que en el proyecto de ciudad de Peñalosa no se incluya el ser humano como eje de la gestión pública o el énfasis en la política social promovida por sus antecesores. Es más una postura práctica que mide la felicidad del ciudadano como el acceso al espacio público, el disfrute de la infraestructura, la disminución de los tiempos de desplazamiento y la seguridad. Tampoco es de extrañar el énfasis que se le ha dado a la expansión urbana y la ampliación de equipamientos haciéndolos ver compatibles con la protección de la estructura ecológica en la modificación del POT.

La participación en esta apuesta de ciudad se definió como un asunto de alcance, hasta donde sea posible sin que detenga la marcha del gobierno. En la práctica, se privilegió lo consultivo, la representación del modelo democrático y la comunicación limitada de las decisiones. Desde esta lógica, la participación es un componente que acompaña la acción urbana para hacerla más entendible y más pedagógica (intervención en territorios con elementos de cultura, recreación y deporte), con un enfoque de gobierno abierto para avanzar en la configuración de la efectividad en la administración pública distrital, y un componente de fortalecimiento organizacional para mejorar la capacidad técnica de los actores interesados en los asuntos de

la capital. “En definitiva, es una propuesta mecánica, en la que no se contempla la cultura, el tejido social o el diálogo entre posturas diferentes”²⁹.

El alcance limitado de la participación en el gobierno de Peñalosa se observa con mayor profundidad en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020. En este documento se mencionan acciones de participación de forma genérica y el énfasis mayor se encuentra en el cuarto eje transversal: gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, que plantea “la participación se orientará a mejorar y modernizar la participación ciudadana, basada en un modelo de corresponsabilidad. La apuesta era lograr una acción ciudadana incidente, a través de la cualificación y el apoyo a las distintas expresiones y prácticas organizativas, como garantía de un ejercicio de construcción, fortalecimiento y empoderamiento de la ciudadanía, basada en el diálogo entre personas, organizaciones e instituciones” (IDPAC; 2018:7). En materia de estrategias tres fueron las escogidas: i) formación para la participación transformadora; ii) fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunales y comunitarias; y, iii) promoción de la participación transformadora.

El enfoque mencionado ha generado como consecuencia una lista de acciones sin un elemento conductor y un resultado planificado que parecen más de lo mismo. El Plan menciona como tareas: capacitar a 10.000 ciudadanos y 80 líderes de organizaciones sociales en participación; acompañar a 350 organizaciones en la incidencia local; fortalecer seis espacios juveniles; adecuar puntos de atención del IDPAC en las localidades; impulsar acciones y campañas afirmativas que visibilicen derechos poblacionales; consolidar la plataforma Bogotá Abierta y generar mayor apropiación social de los medios de comunicación comunitarios (SDP, 2016:377). “Todo un agregado que no tiene relación con las exigencias y la realidad ciudadana”³⁰.

Además, el alejamiento del gobierno distrital y la sociedad capitalina en los casi tres años de la administración y las fallas en la implementación del plan de desarrollo han generado una nueva crisis de gobernabilidad en la ciudad. No en vano, el apoyo ciudadano al alcalde se ubica en los niveles más bajos, de acuerdo con la medición de “Bogotá Cómo Vamos”. Al mismo tiempo, en el 2017 se recogieron cerca de 500 mil firmas para fundamentar una revocatoria de su mandato, lo que representa más de la mitad de los 900 mil votos que obtuvo en 2015. Estas firmas han quedado en el limbo por demandas jurídicas interpuestas por los promotores del proceso y los funcionarios de la alcaldía. A ello se ha sumado el papel de Consejo Nacional Electoral (CNE) que intencionalmente dejó vencer los términos de la decisión sobre la

28 Entrevista exfuncionario alcaldía distrital. Julio de 2018.

29 Entrevista representante de organización social. Septiembre de 2018
30 Entrevista representante de organización social. Agosto de 2018

autorización de la votación para definir si Peñalosa continuaba en el primer cargo público de la capital. También se cuentan decisiones controversiales como la intención de la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), la intervención de la Reserva Van der Hammen y el cambio de orientación de las obras que dejó contratadas la administración Petro (metro, tren de cercanías, mínimo vital de agua, entre otros asuntos). Con ello, se ha consolidado en Bogotá una institucionalidad que no ha generado los espacios ni canales de diálogo para proyectar una visión de ciudad, aumentando la polarización social.

Entre las acciones desarrolladas por Peñalosa en materia de participación, en 2017 y 2018, se dio prioridad a dos programas orientados a fortalecer la participación ciudadana en el distrito: “Uno más uno todos” y “Bogotá líder”. Ambos encabezadas por el IDPAC. A través de estos programas, se hizo un acompañamiento y asesoramiento a 148 organizaciones sociales. De estas, se fortalecieron 141 organizaciones, de las cuales 35 fueron organizaciones juveniles, 25 relacionadas con el sector de mujer y género, 50 organizaciones étnicas, 20 orientadas a personas con discapacidad y 15 a nuevas expresiones.

También se dio prioridad a los procesos “Dialogo Ciudadano” en las que se presentan los avances sectoriales y se recopiló información para Audiencia Pública de Rendición de Cuentas de la Alcaldía. Adicionalmente, se implementaron 12 ejercicios de formación “orientados al fortalecimiento de las competencias ciudadanas para la participación incidente” (IDPAC, 2018:13), de los cuales 6 se hicieron en diferentes localidades y los otros 6 se realizaron a nivel distrital. El proyecto estuvo a cargo de la Escuela de Participación del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Con esto, se buscaba “la articulación con los equipos territoriales para la concertación de procesos de formación a nivel territorial en las diferentes localidades del Distrito Capital” (ídem). Este ejercicio encontró un apoyo importante en la Plataforma de Form Virtual de la Escuela de Participación que permitió la vinculación de ciudadanos y organizaciones a través de medios electrónicos.

Para el segundo semestre de 2018 se realizaron 107 formaciones en las 20 localidades de la ciudad. Igualmente, se rediseñaron 16 líneas de formación para la ciudadanía. Conjuntamente se acompañó la creación de 705 organizaciones nuevas dentro de la Plataforma de Participación del IDPAC. La mayoría de estas organizaciones corresponden a la categoría “juvenil”, con un total de 310, y la localidad con mayor número de organizaciones creadas es Ciudad Bolívar, con un total de 65.

Por último, al finalizar el 2018, el enfoque de participación dispuesto por la alcaldía estuvo ligado a la discusión del POT, a través de la plataforma Bogotá Abierta y en encuentros presenciales

en las localidades. Ante los cuestionamientos de la ciudadanía sobre las disposiciones de la propuesta entregada al Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD), en el primer semestre de 2019, se realizó un cabildo abierto para discutir el Plan de Ordenamiento Territorial, para el cual se inscribieron previamente más de 460 ciudadanos. El día 13 de septiembre, “la Administración Distrital dio respuesta a las inquietudes presentadas por la ciudadanía que intervino en la primera sesión del Cabildo Abierto, en el marco del trámite de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)”. (SDP, 2019). Finalmente, el POT no fue aprobado y le queda esta tarea a la próxima administración.

2.2. La perspectiva práctica

Fernández señala que la práctica discursiva de un asunto público se define en tres campos: la promoción de los procesos participativos, los instrumentos para la acción y la asignación de los recursos existentes (Fernández, 2017:13). Allí, se confirma el énfasis de un proyecto o una estrategia. Tal es el caso de la participación, en una ciudad que tiene amplias distancias, complejidades y niveles de organización, en la que estos factores son importantes, aunque no los únicos, para explicar el lugar en la agenda pública que tiene este derecho. En lo que sigue se aplicará este enfoque a la ciudad de Bogotá.

2.2.1. El diseño participativo

Ante la ausencia de un discurso integral sobre la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos, la estrategia ha sido promover una serie de reglamentaciones que han buscado incluir nuevas fuerzas a la mejora en la eficiencia del Estado, bajo la óptica particular de cada mandatario. De esta manera, salvo en contadas excepciones, se le ha dado prioridad a la oferta institucional con cerca de 102 normas entre 2002 y 2018, en su mayoría, ligadas a visiones sectoriales para temas y grupos específicos. En otros casos, se ha aplicado la adaptación de la legislación nacional teniendo en cuenta las particularidades de la ciudad.

La izquierda como forma de poder no escapó al fetichismo normativo de la participación, por el contrario, lo impuso como práctica de acción incluso en el gobierno de Gustavo Petro con su lógica de movilización. De hecho, Lucho Garzón en el marco de las políticas sociales impulsó 37 normas y Samuel Moreno 30. Petro por su parte, adelantó 24 normas. Además, le dio prelación a la promulgación de decretos y resoluciones para regular los ejercicios de participación ciudadana, obedeciendo a la tendencia de evitar discutir estos temas con el concejo como organismo de control político. Paradójicamente, esta tendencia se profundizó en las tres administraciones del progresismo (Garzón, Moreno-Clara López y Petro). En promedio,

durante estos doce años, se implementaron 38 de 44 decretos y 6 de las 8 resoluciones expedidas en materia de participación ciudadana.

Adicionalmente, desde el enfoque de la acción sectorial, entre 2002 y 2018, la normatividad le dio prelación a la reglamentación de la participación en la planeación, la protección del ambiente, los procesos que buscan visibilizar la cultura y los escenarios para la reivindicación de los derechos poblacionales como vía efectiva para: a) solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por la incapacidad del bipartidismo y del sistema político representativo, b) incluir políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y c) responder a demandas y conflictos sociales surgidos al calor del proceso acelerado de urbanización del país y del crecimiento de la clase media (Hernández; 2010: 89).

Tabla 1. Legislación incorporada al gobierno distrital en materia de participación ciudadana 2002-2018

SECTOR	ACUERDOS	DECRETOS	RESOLUCIONES	TOTAL
Planeación	5	5	2	12
Ambiente	4	5	2	11
Víctimas y DDHH	4	3	3	10
Cultura	3	3		6
Control social	3	2		5
Grupos etarios	3	1	1	5
Personas con discapacidad	3	2		5
Justicia y paz	4	1		5
Trabajo	2	3		5
Grupos y comunidades étnicos	2	2		4
Salud	2	2		4
Participación ciudadana	2	2		4
Transparencia	2	2		4
Mujer y género	2	1		3
Educación	2	1		3
Telecomunicaciones	1	2		3
Religión	1	2		3
Desarrollo rural	1	1		2
Movilidad	1	1		2
Seguridad y convivencia	1	1		2
Política social	1	1		2
Comercio	1	1		2
Total	50	44	8	102

Fuente. Elaboración propia. 2018

Lo anterior no quiere decir que no se hayan dado algunos avances de mayor alcance en la promoción de la participación. El gobierno Mockus acogió la implementación del Acuerdo 12 de 1994 como un instrumento central³¹ y le correspondió ser el primero en aplicar el Acuerdo 13 de 2000,³² que bajó la planeación participativa a los territorios a través de los Consejos de Planeación Local y los encuentros ciudadanos.

Lucho Garzón por su parte, impulsó el Acuerdo 257 de 2006 conocido como Estatuto de Reforma Administrativa de Bogotá definió la participación ciudadana como un derecho, lo que obliga al Estado a promoverla y hacerla efectiva en cada una de las etapas de la gestión pública a través de acciones que fortalecen los espacios de interlocución y concertación entre el gobierno y la ciudadanía, especialmente en la formulación de políticas públicas y la asignación de recursos que facilitan el control social. Esta norma además: i) propuso la creación del Consejo Superior de Política de la Participación y Desarrollo Local (COPDEL); ii) estableció que las alcaldías tienen la responsabilidad de llevar a cabo acciones de sensibilización, capacitación y apoyo a las organizaciones y a la comunidad en materia de participación; y, iii) modificó la estructura del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital –DAACD – del cual surgió el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal (IDPAC).

En la administración de Samuel Moreno y Clara López se pueden mencionar tres asuntos de importancia, en primer lugar, se promovió el Acuerdo 380 de 2009 por el cual se modifica el ejercicio de rendición de cuentas que realiza la administración distrital. Esta norma establece que en el mes de marzo las entidades de la alcaldía deben elaborar y socializar un informe de Rendición de Cuentas de la Gestión Contractual y Administrativa a la ciudadanía en general, con el balance de resultados de los objetivos, políticas, programas y estrategias adelantadas en el marco del Plan de Desarrollo Distrital, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad en el desempeño de cada uno de los sectores (Artículo1). Además, señala que en este ejercicio se deben incorporar el componente sectorial y los datos de la contratación realizados como una medida de transparencia gubernamental. Para el último año de gestión, se autoriza al alcalde a realizar la rendición en diciembre.

³¹ Este Acuerdo define al Consejo Territorial de Planeación Distrital conformado por sectores sociales como principal instancia de participación en el plan de desarrollo de Bogotá. Estableciendo además, su composición y el apoyo que debe recibir por parte de la institucionalidad pública.

³² Acuerdo 13 de 2000, por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Esta norma no había sido implementada en la ciudad hasta la administración de Mockus.

En el 2010, también se adoptó el Decreto 101 que le dio la orden a la Secretaría Distrital de Gobierno, con el apoyo del Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración de emitir un concepto sobre propuestas de desconcentración (objetivos, procesos y definición) para promover su adopción en los respectivos sectores y entidades. De manera complementaria, le otorgó la posibilidad a los alcaldes o alcaldesas locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local. A esto también se añadió el enfoque participativo con el objetivo de facilitar el conocimiento y la vinculación de los interesados en la gestión distrital en los territorios mediante información publicada en la página web de las entidades, la entrega a instancias de participación de documentos relativos a la administración en las localidades y la generación de espacios para la discusión, la priorización, el seguimiento y la evaluación de la inversión territorial.

Por otro lado, en el 2011 se aprobó el Decreto 503 por el cual se adoptó la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital, culminando el proceso iniciado por la administración Garzón. En este documento la participación se entendió a partir de cuatro elementos: el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos; ii) la perspectiva de la institucionalización y la movilización como alternativas de la acción ciudadana; iii) la propuesta de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas; y, iv) la no discriminación por situación de discapacidad, ciclo vital, sexual, política, económica, étnica, cultural, o de cualquier otra índole.

Otros temas de interés que planteaba la política se relacionaron con la desconcentración en las acciones de fomento a la participación, que hasta ese año estaban en cabeza del IDPAC. En estas condiciones se dio prelación a la Comisión Intersectorial de Participación conformada por todas las secretarías y dependencias del gobierno distrital como la instancia de dirección, implementación y seguimiento de este instrumento (Artículo 9). Adicionalmente, se reconoció el Sistema Distrital de Participación, con el fin de garantizar la articulación entre los niveles local y distrital, y la coordinación institucional en el orden intrasectorial y transectorial, cuyas competencias serán transversales a la construcción del proyecto de ciudad (Artículo 5). También, se incorporó el enfoque de presupuesto participativo como un asunto de largo plazo: los sectores y entidades que tienen recursos de inversión territorializables o ejecutables, a nivel local, definirán qué programas, proyectos y recursos del presupuesto serán sometidos, por lo menos bienalmente, a ejercicios de presupuestos participativos con enfoque de derechos (Artículo 7). Y, finalmente, en el tema de la financiación, propuso planes operativos anuales de inversión elaborados por los organismos de la administración distrital articulados a los planes de desarrollo.

Lamentablemente, el Decreto se aprobó en noviembre, un mes antes de finalizar el mandato y el gobierno entrante no la consideró como un asunto importante de su gestión, por tanto, no se materializó como un instrumento de gestión pública. “Aunque la política de participación está vigente hasta el día de hoy, son pocas las entidades que la reconocen como una guía de su acción, en parte porque no se reglamentó a través de actuaciones posteriores, en parte porque el gobierno entrante la engavetó, al considerarla un símbolo de una administración marcada por la corrupción y el mal manejo de la ciudad, y como si fuera poco, no se socializó ni se comunicó a la sociedad bogotana para que la incorporara en las acciones de participación”³³. En esto coincide Almonacid, “no es factible determinar los avances de la política, en primer lugar porque no fue un proceso concertado con la ciudadanía y en segundo lugar, porque no se estableció una estructura institucional para su implementación, lo que llevó a que se diluyera en las prioridades de la administración Petro” (Almonacid, 2015:76).

En efecto, Petro dejó de lado la política y se concentró en la promulgación del Decreto 563 de 2015, conocido como Protocolo de actuación para las movilizaciones sociales en Bogotá: por el derecho a la movilización y la protesta pacífica. Este documento considerado como el más garantistas del país, propuso el enfoque de seguridad humana como respuesta a la perspectiva de seguridad integral vigente hasta ese momento. “La idea que se concertó es que la movilización y la protesta social es una expresión legítima de la ciudadanía y un ejercicio de proyecto democrático y como tal, debe ser respetado, promovido e integrado a una propuesta integral de ciudad”³⁴

La norma vigente parte de una presunción a favor de la protesta e incluso de cooperación por parte de los participantes. También existe mayor flexibilidad, los organizadores o quien convoque una movilización social sólo debe informar a la Secretaría de Gobierno la fecha, hora y lugar programados. Igualmente, aunque no se avise, las autoridades tienen el deber de garantizar la protección de los derechos de los manifestantes. Por último, la alcaldía y la secretaría de gobierno deben articular a las entidades relacionadas con la movilización para garantizar su libre desarrollo.

El protocolo opera a partir del funcionamiento de tres instancias: 1) el Puesto de Mando Unificado establecido en el Decreto 299 de 2013, que define normas para el desarrollo de eventos de grandes aglomeraciones. En el caso específico del protocolo, es la instancia encargada de

33 Entrevista a representante de organización social. Septiembre de 2018

34 Entrevista a exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018

autorizar como último recurso la intervención de las fuerzas de policía. 2) La Mesa Distrital de Seguimiento al Ejercicio de los Derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación y movilización se encarga de realizar seguimiento a la garantía del derecho y el desarrollo de las movilizaciones. 3) Las Comisiones de Verificación e Intervención de la Sociedad Civil son órganos independientes de carácter civil conformados por organizaciones de Derechos Humanos que tienen por objeto velar por la promoción y protección de los derechos humanos en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. Finalmente, se encuentran los gestores de convivencia, que es una figura creada en el Decreto 540 de 2013, que regula el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana cuyo objetivo es acompañar las movilizaciones sociales y mediar en situaciones donde se presenten conflictos con el propósito de prevenir la intervención o la disolución de las movilizaciones o reuniones.

En adición al énfasis de la movilización, una norma diferencial fue la expedición del Decreto 596 de 2015 que estableció el Sistema Distrital de Participación en Deporte, Recreación, Actividad Física, Educación Física y Equipamientos Recreativos y Deportivos cuya finalidad, como su nombre lo indica, ha sido proveer reglas de acción para que actores sociales, comunitarios, académicos, económicos e institucionales públicos y privados dialoguen y debatan el contenido de la política pública, planes, programas, proyectos y posibles líneas de inversión entorno al deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y los equipamientos recreativos y deportivos en la ciudad. Para ello propone espacios institucionales de carácter mixto (un concejo distrital, concejos locales y mesas territoriales), encargados de reconocer las necesidades existentes en este campo, priorizar propuestas y traducirlas en planes de acción para su implementación coordinada.

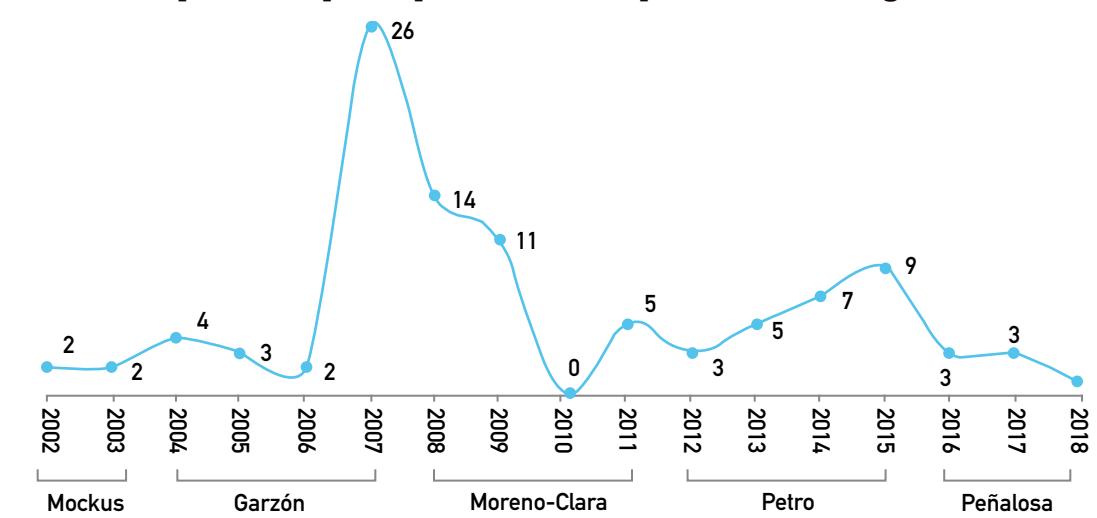
Además, en 2016, como respuesta al documento Lineamientos para la Construcción de la Política Pública de Propiedad Horizontal, se aprobó el Acuerdo 652 que creó el Consejo Distrital de Propiedad Horizontal como ente consultivo y asesor de la administración distrital en las políticas, planes de desarrollo, proyectos e iniciativas que involucren los temas concernientes a las comunidades vinculadas con la propiedad horizontal del Distrito Capital. A esta instancia le han sido asignadas las funciones de fortalecer los Consejos Locales de Propiedad Horizontal, que vienen adelantando labores como presentar iniciativas a la Junta Administradora Local y a las autoridades competentes en el plan de inversión anual del sector; ser interlocutor y enlace entre la ciudadanía y las autoridades locales; velar por el cumplimiento de las normas que rigen la propiedad horizontal; generar cultura de convivencia y promover la participación ciudadana.

Finalmente, Peñalosa en materia normativa, le correspondió implementar la Ley 1757, Ley Estatutaria de Participación. En este campo, apenas puede comprobarse que luego de tres

años de aprobada esta norma, sólo creó el Consejo Consultivo Distrital de Participación Ciudadana (Decreto 321 de 2018) como instancia encargada de asesorar a la administración en el diseño, formulación y ejecución del marco jurídico y la política para el fomento de este asunto en la capital. Y, de otro lado, avanzó en la promulgación del Decreto 480 de 2018 que modificó el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio de Bogotá con el propósito de articular el componente cultural en las políticas públicas y en la gestión local a través del Consejo Distrital, los Consejos Locales y los Consejos Sectoriales y de Grupos Étnicos.

La agenda normativa no sólo estableció los énfasis y los temas de debate alrededor de la participación ciudadana en Bogotá. También significó la adopción del modelo implementado en el resto del país de crear instancias con el objetivo de darle voz a la diversidad de sectores y actores sociales. En total, Bogotá cuenta con 27 espacios creados hasta el 2001 y 96 entre 2002 y 2017 para un total de 123. Al igual que en el caso anterior los gobiernos de izquierda acudieron con mayor rigor a esta práctica, tal como se muestra en el gráfico 4. Este proceso se dio en el marco del sistema político representativo y en un esquema de gobierno que se caracteriza por un fuerte “presidencialismo distrital”, donde el alcalde concentra amplios poderes y funciones con dos propósitos: a) abrir espacios a sectores sociales tradicionalmente excluidos, así como diversificar y ampliar la participación y representación social en la gestión y en las políticas públicas. Se considera que la canalización de intereses sociales mediante asociaciones secundarias permite avanzar hacia una mayor igualdad política y reducir asimetrías de poder; b) mejorar la eficiencia de la administración pública al fortalecer el control social, mejorar el flujo de información, facilitar la agregación de preferencias y servir de base para las decisiones de los funcionarios y técnicos del gobierno (Hernández, 2010:90).

Gráfica 1. Espacios de participación creados por norma en Bogotá 2002-2018



Fuente. Elaboración propia. 2018

En consonancia con el espíritu normativo impuesto, se le otorgó mayor importancia a la creación de dispositivos para la discusión de los temas sectoriales, tal es el caso del Comité distrital y los Comités locales de política social; el Consejo distrital y los Consejos locales de cultura; el Consejo distrital ambiental y la Comisión ambiental local; el Comité de participación comunitaria, las Asociaciones de usuarios de la Salud y el Consejo distrital de Seguridad Social en Salud; el Comité de desarrollo y Control social de los servicios públicos; el Consejo distrital de desarrollo rural; los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles y los foros educativos municipales.

Además, se priorizaron los escenarios ligados a las problemáticas particulares de las poblaciones los Comités distrital y local de defensa de los derechos humanos; la Comisión consultiva distrital de comunidades negras, el Comité distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia, el Consejo distrital y local de juventud, los Consejos consultivos de mujeres, el Consejo distrital de discapacidad, los Consejos tutelares de los derechos de las niñas y los niños, el Consejo distrital y local de paz, el Consejo distrital para la atención integral a víctimas de la violencia, entre otros.

En menor medida se crearon espacios para abordar los asuntos territoriales y de control social. En el primer caso los más relevantes son: el Consejo distrital de planeación, el Consejo consultivo de ordenamiento territorial, los Consejos de planeación local y los encuentros ciudadanos en cada una de las 20 localidades. En el segundo caso se le apostó a los ejercicios de veeduría ciudadana en consonancia con la implementación de la Ley 850 de 2003. También se incentivaron comités de control y seguimiento en temas de servicios públicos, parques y los temas de ordenamiento territorial.

Con este cúmulo de espacios institucionales de participación y sin una política que contribuyera a articular su acción, en todos los gobiernos de la ciudad sin excepción su implementación se ha reducido a unos momentos y tiempos específicos de la política pública (planes de desarrollo y planes o esquemas de ordenamiento territorial), perdiendo su visión integral como instrumento de construcción colectiva, de acción social y de desarrollo desde la base.

Tabla 2. Espacios de participación ciudadana institucionales por campo de acción 2012-2018

Espacios	Número	%
Sectoriales	52	54,7
Poblacionales	28	29,5
Territoriales	12	12,6

Fuente. Elaboración propia, 2018.

Espacios	Número	%
Control social	3	3,2
Total	95	100,0

En lo que si se avanzó, fue en el alcance de la participación, más por la acción ciudadana que por la iniciativa de las administraciones distritales. En este campo, se le dio mayor valor a la iniciativa y la concertación en la gestión pública, tal como se aprecia en la tabla 6. Este sin duda es uno de los principales legados que deja el progresismo en Bogotá, algo que como se verá más adelante contribuyó a la variedad de formas y acciones ciudadanas que han impulsado nuevas temáticas y agendas en la capital de la república.

Tabla 3. Alcance de los espacios de participación institucionales 2002-2018.

Alcance	Número	%
Consulta	76	80,0
Concertación	57	60,0
Iniciativa	56	58,9
Información	44	46,3
Gestión	37	38,9
Vigilancia /Control	14	14,7

Fuente. Elaboración propia, 2018.

Finalmente, un tema que llama la atención en la composición de los espacios de participación institucionalizados, es el carácter mixto. En efecto, el 75% de los 95 escenarios creados en el período 2002-2018 son de carácter mixto, en los cuales la ciudadanía y los representantes del gobierno se relacionan, definen las pautas de actuación y los resultados esperados. Sin embargo, en algunos casos se ha convertido en un mecanismo de control de baja intensidad en la acción o de pérdida de efectividad por la irrupción de otros espacios de participación no institucionales que llegaron a cumplir las mismas funciones como ocurrió en la administración de Gustavo Petro.

2.2.2. Los instrumento de acción

Existen una serie de instrumentos importantes para el desarrollo y promoción de la participación en la ciudad que es necesario resaltar en este análisis. En particular, se hará una referencia a la Comisión Intersectorial de la Participación, el Sistema Distrital de Participación y el Estatuto de Planeación. De igual forma, otros instrumentos de carácter distrital como son la estrategia de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias y la escuela de participación. Por último, se examinarán las plataformas y sistemas de democracia digital.

Las comisiones intersectoriales fueron creadas en el marco del Acuerdo 257 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los

organismos y de las entidades de Bogotá". Estas comisiones hacen parte del Sistema de coordinación de la administración del distrito (Art. 33), encargadas de orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometen organismos o entidades involucrados en los diferentes sectores administrativos (Art. 38). Un año más tarde el Decreto Distrital 448, mediante el cual se creó el Sistema Distrital de Participación, establecía la conformación de la Comisión Intersectorial de la Participación como instancia de este Sistema y el Decreto 546 de 2007 definió que su operación tiene como propósito coordinar y articular la acción de la administración en materia de participación ciudadana.

La Comisión está compuesta por las Secretarías Distritales de Gobierno; General; Hacienda; Planeación; Desarrollo Económico; Educación; Integración Social; Salud; Cultura, Recreación y Deporte; Ambiente; Movilidad y Hábitat. La Secretaría Técnica la asume la Subdirección de Promoción de la Participación del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal "IDPAC". Actualmente está en funcionamiento y cuenta con la participación de 37 funcionarios delegados de 15 entidades, entre las que se encuentran Secretarías y Órganos de Control.

El Sistema de Participación Ciudadana por su parte, también fue creado en el gobierno de Lucho Garzón a través del Decreto 448 de 2007. En su formulación se pensó como un mecanismo de articulación entre la administración distrital, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias y las redes, asociaciones, alianzas - temporales y permanentes-, con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas (Art. 2). Para el desarrollo de este propósito su composición incluyó un enfoque mixto con autoridades de participación y entidades públicas distritales, organizaciones sociales, comunitarias, gremiales, poblacionales, territoriales y sectoriales, redes, asociaciones, alianzas distritales, locales, sectoriales y poblacionales de la ciudad, sus localidades y los espacios de articulación entendidos como los lugares en los que las entidades públicas y los actores sociales se encuentran para informarse, deliberar y concertar políticas públicas o temas de interés para autoridades, ciudadanos y ciudadanas.

Adicionalmente, el Sistema buscó articular un conjunto de espacios creados para favorecer la organización social y la incidencia de la ciudadanía en lo público, como los espacios cívicos de encuentro, las mesas de concertación, las asambleas ciudadanas de participación, los subsistemas locales de participación ciudadana, los foros, congresos y espacios virtuales. Esto con el propósito de concertar y definir agendas, políticas y acciones en materia de promoción, implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias impulsadas por los gobiernos distritales en el campo de la participación.

En esta misma administración, además, se promovió la formulación del Estatuto de Planeación como respuesta a tres limitaciones del ejercicio participativo en la ciudad: el cortoplacismo y la discrecionalidad de la administración; el excesivo peso del planeamiento sectorial; y la incertidumbre de la ciudadanía sobre el rumbo de la gestión pública. El Estatuto, entonces, se entendió como un instrumento de gestión que posibilitara un ejercicio dinámico y flexible de la planeación, uniendo este componente a las tareas de caracterización, formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y la adopción, ejecución, evaluación y el ajuste de los mismos. Para cada una de estas etapas se proponía la realización de cinco procesos: aprestamiento, información, deliberación, retroalimentación y seguimiento.

Otro de las innovaciones más importantes del Estatuto fue la propuesta de contar con un sistema distrital de planeación con tres funciones específicas: i) elaborar insumos técnicos, soportes e información para facilitar las decisiones sobre los asuntos públicos; ii) priorizar las necesidades sociales, formular recomendaciones sobre los proyectos de los planes estratégicos y ejercer el control social a los instrumentos de planeación; y, iii) definir el enfoque y los alcances de las políticas públicas y rendir cuentas sobre su gestión. En cuanto a su composición, incluía a la Secretaría de Planeación Distrital como unidad coordinadora, las oficinas sectoriales y locales, los organismos consultivos del gobierno, las juntas de acción comunal y los consejos de planeación. Sobre estos últimos, planteaba cambios en su integración para adecuar su acción a las particularidades poblacionales y territoriales de la ciudad, agregando también herramientas y funciones en los procesos de control social a los instrumentos de política pública, la ejecución del presupuesto y la articulación de las estrategias sectoriales.

Por otro lado, para generar capacidades en los actores sociales se creó la estrategia de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias como un componente específico en la estructura misional del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC) en el año 2007. Desde este año su acción se orientó en mejorar las competencias, habilidades y calidades de las organizaciones sociales y comunitarias en sus procesos internos de funcionamiento, así como sus dinámicas de interacción y el trabajo en red para la construcción colectiva de acciones sociales con actores gubernamentales y de la sociedad civil en los ámbitos distrital y local. En la actualidad, la estrategia la implementa la Subdirección de Fortalecimiento a la Organización Social del IDPAC, haciendo énfasis en las organizaciones de jóvenes, las étnicas (indígenas, negritudes, rom y raizales) y las de mujeres y géneros (sector LGBT).

La escuela distrital de participación implementada por el IDPAC, específicamente por la Subdirección de Promoción de la Participación se ha propuesto como una herramienta encaminada a cualificar a la ciudadanía mediante instrumentos teóricos, metodológicos y

de acción para contribuir al ejercicio de la ciudadanía activa y fortalecer capacidades para que actores sociales puedan hacer presencia en escenarios participativos, incidan en asuntos públicos y se reconozcan como titulares de derechos. Este objetivo se alcanza mediante un componente formativo y la promoción de capacidades de acción para movilizar esfuerzos y recursos que incidan y transformen la dinámica social.

Por último, el Sistema Distrital de Información (SDI), creado por el Acuerdo 57 de 2002, se enfoca en contribuir a la consolidación de una cultura real de participación ciudadana en la administración de lo público mediante el suministro de información estructurada, clara, confiable, oportuna, suficiente, de fácil consecución a la ciudadanía interesada en realizar acciones de veeduría y control social sobre el quehacer de las entidades distritales (Artículo 2). Para cumplir con la misión señalada el Acuerdo establece que el SDI tiene la labor de consolidar y procesar la información relativa a los aspectos administrativos y misionales, contratación, provisión de empleos, planeación, ejecución contractual, proyectos, anteproyectos de presupuesto, presupuestos consolidados, presupuestos por resultados, planes de acción, indicadores de gestión y evaluación del cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo distrital. El contenido del sistema se debe ampliar de acuerdo con las políticas que se establezcan al respecto y con base en los requerimientos presentados por la ciudadanía y las necesidades detectadas por la Comisión Distrital de Sistemas.

En cuanto a su acción el SDI tiene una composición institucional integrada por la secretaría general, de hacienda, de educación y salud, los departamentos administrativos de planeación y catastro, la veeduría distrital, las empresas de servicios públicos, las entidades descentralizadas, los órganos de control y las universidades. La Coordinación de esta estructura, de acuerdo con el Decreto 77 de 2012 está en cabeza de la Alta Consejería Distrital³⁵ para las TIC (ACDTIC), como entidad asesora de la alcaldía para la construcción de una apuesta para Bogotá en el campo digital que involucra tres acciones específicas: i) infraestructura o capacidad institucional y de ciudad para responder a la dinámica propuesta por la inserción de las TIC. Se trata de acciones concretas para mejorar las condiciones de conectividad de la zona, así como fortalecimiento de la institucionalidad; ii) fortalecimiento de la economía digital, haciendo fuerte promoción de la industria digital en Bogotá y la región y consolidar esta área como apoyo a la red de actividades productivas de la ciudad. Se trata entonces de fortalecer la industria digital y garantizar conexión y acceso en el territorio distrital; y, iii) gobierno digital, definido como la consolidación de una administración pública de ciudad que utiliza las TIC para promover la participación ciudadana.

³⁵ Entidad adscrita a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

En el marco de este sistema, el énfasis ha sido la creación de plataformas públicas que permiten conocer y ampliar la opinión de las personas, implementando para dichos efectos los espacios y canales de consulta, invitando a la ciudadanía a participar de manera informada y pluralista (Estrategia Distrital de Gobierno en Línea). Aquí, las TIC y las plataformas digitales se consideran como un criterio relevante en la formulación y ejecución de políticas públicas más inclusivas (Política Pública para la Conectividad en el área Rural de la Ciudad). Conjuntamente, los procesos participativos permiten abrir nuevos canales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, creando escenarios de cercanía y entendimiento, en el marco de la corresponsabilidad con los asuntos del gobierno distrital, en tanto, los mecanismos y las herramientas usadas son creadas por la institucionalidad pública o la sociedad de acuerdo con las necesidades demandantes en el entorno de decisión: informativo, consultivo y resolutivo (Plataforma Bogotá Abierta).

¿Cuál ha sido el desarrollo de estos instrumentos? En general, su aplicación ha quedado a mitad de camino por varias razones. En primer lugar, su operación no ha sido fácil tanto por las deficiencias mismas de la institucionalidad como por la descoordinación de la acción ciudadana. En tal sentido, el Sistema de Participación terminó diluyéndose en el marco de una agenda sectorial impulsada por los gobiernos de turno que no privilegiaban la discusión sobre los grandes temas de ciudad. Incluso, los problemas se relacionaban con las disputas y la descoordinación institucional como en el caso del Estatuto de Planeación que fue presentado en tres oportunidades durante la administración de Lucho Garzón y no alcanzó a ser discutido, dejando en el limbo sus disposiciones, incluyendo el Sistema de Planeación.

En el campo de los procesos formativos, liderados por el IDPAC, su énfasis en crear metodologías para todo, en ocasiones alejadas del conocimiento ciudadano hizo que el ejercicio de la participación se instrumentalizara. Al respecto Hernández (2010:92), menciona que con ello, se desnaturalizaron los fines y propósitos de los espacios: se pierde el significado para el cual fueron creados como escenarios de discusión, de propuesta y de incidencia, más allá del instrumento o la herramienta específica; por otro lado, se incrementó la inestabilidad y escasa continuidad en las dinámicas con el cambio permanente de metodologías de participación en cada gobierno, lo que impidió consolidar aquellos esfuerzos que tenían buen camino, y, finalmente, la materialización del proceso también contribuyó al freno en la generación de incentivos y lógicas de coordinación y cooperación necesarios para el fortalecimiento de la democracia local.

Los procesos de generación de capacidades también han tenido que sucumbir a las disposiciones que han transformado la estructura del IDPAC. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, hasta el 2017 esta entidad había pasado por cerca de 9 procesos de reorganización interna que marcaron su énfasis de un organismo de reflexión y

de acompañamiento a los procesos organizativos de las comunidades hacia un ente cada vez más técnico sumergido en una variedad de procesos, temáticas y formas de actuación que no son de fácil entendimiento para la sociedad capitalina. Adicionalmente, dada la complejidad de entender la ciudadanía, la participación y la política, en la actualidad, se perdió de vista en la labor del IDPAC, la comprensión del contexto en el que vive la población que accede a sus servicios, un mundo globalizado que genera importantes cambios culturales que tienen un gran impacto en las formas de entender lo político y en las posibilidades reales de encuentro, organización y movilización.

Otro asunto ha sido la debilidad en la trazabilidad de la formación que realiza la escuela de participación, para el 2013 no había un balance sobre el avance sobre las actividades realizadas en el marco de esta iniciativa, más allá de los indicadores del Plan de Desarrollo Distrital que reporta metas cumplidas en términos de personas certificadas en algunos proyectos, no se sabe de su incidencia en los procesos de participación o del impacto en la ciudad, y tampoco se conoce un plan de formación concreto y claro. Por otra parte, el cambio o reformulación constante de las políticas públicas en general y específicamente respecto al tema de participación desde los gobiernos distritales, también característico de la historia de la ciudad, han afectado las actividades de entidades como el IDPAC, que permanentemente ha ido transformado sus programas para hacerle frente a las responsabilidades establecidas en cada política y no para responder a las necesidades propias de la ciudadanía.

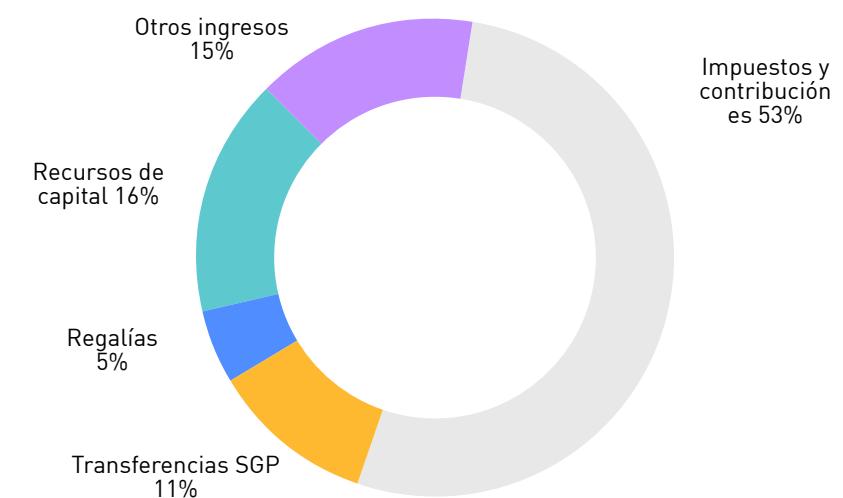
Por último, en los procesos de democracia digital la ciudad apenas avanza en una etapa inicial de implementación a partir de una serie de documentos y estrategias señaladas anteriormente que sin embargo son poco conocidas por la mayoría de la población. La Encuesta Multipropósito de Bogotá 2017 muestra al respecto que sólo el 24% de los habitantes hace uso de las plataformas implementadas en el marco del gobierno abierto. Además, persisten las brechas de uso y penetración tecnológica en los hogares. En esta medición se observa que en localidades como Usaquén o Chapinero cerca del 86% tiene acceso a internet, mientras que en Bosa, Rafael Uribe Uribe o Ciudad Bolívar este porcentaje no supera el 40%. El reto aquí está en no quedarse en la publicación de información, se requiere que se avance en la creación de redes de trabajo, procesos de conocimiento y de uso diferenciado de estas herramientas y, su inclusión efectiva en los procesos participativos.

2.2.3. La financiación de la participación

En general, Bogotá es la ciudad con mayores recursos en Colombia. Para el 2017, las rentas de la capital superaron los COP\$18 billones, esta cifra representa el 9% del presupuesto

nacional para el mismo año, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda. El Banco de la República por su parte señala que la ciudad aportó el 25% del PIB al país en el 2018 y su economía es más grande que 20 países de América Latina, según estadísticas de la CEPAL. En materia de impuestos, históricamente, la capital ha tenido una capacidad significativa de recolectar dineros. En el 2017, la Secretaría de Hacienda reportó que recaudó cerca de COP\$8 billones por concepto de impuesto predial, industria y comercio, vehículos y otras contribuciones. Esta situación le da la oportunidad a la administración distrital de tener mayor autonomía en la orientación de las decisiones sobre las políticas que implementa en cada mandato.

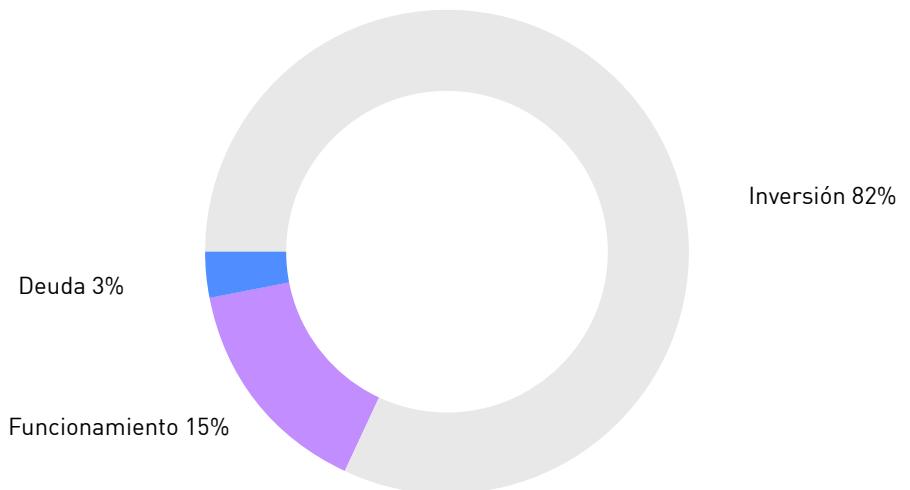
Gráfica 2. Conformación de los ingresos de Bogotá por tipo de cuenta.
Promedio 2005-2017. (En %)



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2018

Tradicionalmente, la ciudad ha tenido una buena capacidad de dirigir el presupuesto de ingresos a gastos de inversión. La Secretaría de Hacienda Distrital señala que entre 2002 y 2017, de cada COP\$100 recaudados por el gobierno de Bogotá, COP\$ 82 se destinan al cumplimiento de metas socioeconómicas establecidas en los planes de desarrollo. La cuenta de funcionamiento de la administración central consolidada y las localidades se lleva COP\$15 y el servicio de la deuda, COP\$3.

Gráfica 3. Conformación del presupuesto de gastos de Bogotá por tipo de cuenta.
Promedio 2005-2017. En (%)



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2018

De estos recursos, los rubros para participación se pueden rastrear en tres escenarios: los planes de desarrollo, los recursos destinados al IPAC como entidad encargada de promover la organización y la participación ciudadana en Bogotá y el Fondo de Desarrollo Local como instancia de territorialización del presupuesto. Aunque también existen otras cuentas que van a cada secretaría, de difícil rastreo y contabilidad.

En el primer caso, el promedio de recursos dirigidos al fomento de la participación en los cinco planes de desarrollo que se implementaron en el período 2002-2017 se ubicó en 1,2% del monto total de gastos. Por gobiernos el comportamiento es el siguiente: el Plan de Desarrollo de Antanas Mockus tenía un valor total de COP\$13 billones y para las acciones de participación destinó COP\$20.702 millones, lo que significa el 0,1%. En la administración Lucho Garzón este porcentaje subió al 3,4%, esto es un poco más de COP\$759 mil millones. Luego, Samuel Moreno para la vigencia 2008-2012 apenas le asignó el 0,4% del plan plurianual de inversiones. En el caso de Gustavo Petro 2012-2016 la cifra bajó al 0,2% y en la administración de Peñalosa 2016-2019 subió a 1,4%.

La cifra señalada indica que las administraciones de turno han planteado una apuesta sobre la participación ciudadana que se ha quedado en el discurso retórico, sin capacidad de ser reflejado en el presupuesto público. Tal como lo plantean (González y Velásquez, 2003:154), “La participación no llega muy lejos cuando no existen recursos. Ella no es solamente una cuestión de convicción ideológica o política, o de necesidades sentidas, sino un proceso que

requiere financiación para asegurar su operación y su permanencia en el tiempo”. Además, el comportamiento de los rubros destinados a este fin presenta un comportamiento volátil que sube o baja de acuerdo al carácter discrecional del alcalde de turno y no corresponde a una acción intencionada por ampliar la democratización de lo público. Solamente en la administración Garzón con su apuesta social la participación tuvo un comportamiento aceptable, en los demás casos se convierte en un elemento subsidiario de poco valor. “No sirve de nada que se diga en la parte estratégica de los planes que se apoya la participación y todo el preámbulo filosófico, cuando la realidad dice que no hay recursos y que no se quieren asignar para fortalecerla, esto genera un desgaste que le quita legitimidad al ejercicio como instrumento para generar cambios en Bogotá”³⁶

Lo paradójico del caso es que la falta de recursos para la participación no sólo es un asunto de Bogotá. En general, en el nivel nacional y en los territorios la inversión es mínima, lo que refleja la falta de voluntad política para la promoción de este derecho. Una investigación sobre el tema realizada por Foro muestra que en el nivel nacional la destinación para el Fondo de Participación Ciudadana, adscrito al Ministerio del Interior, apenas es el 0,3% del presupuesto centralizado y cuando se analiza el conjunto de los 1.1.01 municipios registrados en el DANE, este monto apenas llega al 0,8% en el 2017 (Foro Nacional por Colombia, 2016:33).

Tabla 4. Conformación del presupuesto de gastos de Bogotá por tipo de cuenta. Promedio 2005-2017. En (%)

Plan de Desarrollo	Monto total	Monto Programas Participación	%
Plan de desarrollo 2001-2003	13.201.600.000.000	20.702.000.000	0,2
Plan de desarrollo 2004-2008	21.892.800.000.000	759.728.000.000	3,5
Plan de desarrollo 2008-2012	30.621.300.000.000	140.358.000.000	0,5
Plan de desarrollo 2012-2016	53.065.402.000.000	777.781.000.000	1,5
Plan de desarrollo 2016-2020	88.321.584.000.000	839.697.000.000	1,0
Total	207.102.686.000.000	2.538.266.000.000	1,2

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Informe de Gestión - Plan Plurianual de Inversiones. 2018

Otro asunto que impacta es la calidad de la inversión en los planes de desarrollo desde el 2001 hasta el 2020 de acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda Distrital. Realizando un análisis sobre la orientación de los recursos para la participación, en su mayoría se han orientado a la consulta de iniciativas, mientras que el monto establecido para el fortalecimiento de la decisión en lo público apenas representa el 8,9% del total. Se destaca también el avance

³⁶ Entrevista exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018.

de los dineros dirigidos a la concertación a través de diferentes modalidades de presupuesto participativo, esquemas de acuerdos sobre proyectos y adecuaciones de las políticas sociales con el 21% del total. Finalmente, a pesar de que en todos los gobiernos durante el período analizado han planteado la necesidad de avanzar en la cogestión de los asuntos más importantes, el rubro de destinado a este tema apenas representa el 8,9%. El resultado muestra que la participación en la ciudad no ha superado su visión como la práctica de socializar a la comunidad decisiones que se toman, a pesar del discurso de democratización propuesto por los alcaldes de la ciudad. “En el escenario real, los funcionarios siguen pensando que participar es llenar formularios, encuestas y realizar foros con la gente sin contenido ni apuestas concretas, generando con esto mayor distanciamiento del gobierno con la ciudadanía.”³⁷

Tabla 5. Orientación de los recursos dirigidos a la participación planes de desarrollo 2001-2020 en COP\$ Millones y (%).

Tipo	Monto 2001-2020	%
Consulta	1.132.708.000.000	44,6
Concertación	532.849.000.000	21,0
Fiscalización	332.325.000.000	13,1
Decisión	314.857.000.000	12,4
Gestión	225.527.000.000	8,9
Total	2.538.266.000.000	100

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Informe de Gestión - Plan Plurianual de Inversiones. 2018

Por último, está la desconcentración del gasto. De acuerdo con la información de los Planes Operativos Anuales de Inversión elaborados por la Secretaría de Planeación Distrital entre 2001 y 2020, tan sólo el 30% de los recursos se enviaron a las localidades. El 70% restante se quedó en el nivel central del gobierno capitalino. Esta disparidad, además de evidenciar la centralización en la administración de Bogotá, plantea al mismo tiempo una disyuntiva que probablemente tiene que ver con el desinterés de la población en lo público. “si no hay inversión en lo local para la participación que es donde se encuentra la población y en donde están los problemas más importante, entonces no hay como convocar a los actores interesados ni como promover y fortalecer el proceso organizativo, se continúa con la mentalidad de concentrar todo y en esto la izquierda tiene su culpa porque tampoco promovió mayor cosa cuando estuvo en el poder”.³⁸

37 Entrevista representante de Consejo Distrital de Planeación Territorial. Septiembre de 2018

38 Entrevista a representante de organización social. Septiembre de 2018

Tabla 6. Distribución de la inversión en participación ciudadana nivel central de gobierno y localidades planes de desarrollo 2001-2020. En COP\$ Millones

Plan de Desarrollo	Nivel central	Localidades	Total
Plan de desarrollo 2001-2003	12.725.000.000	7.977.000.000	20.702.000.000
Plan de desarrollo 2004-2008	528.731.000.000	230.997.000.000	759.728.000.000
Plan de desarrollo 2008-2012	94.728.000.000	45.630.000.000	140.358.000.000
Plan de desarrollo 2012-2016	519.816.000.000	257.965.000.000	777.781.000.000
Plan de desarrollo 2016-2020	612.732.000.000	226.965.000.000	839.697.000.000
Total	1.768.732.000.000	769.534.000.000	2.538.266.000.000

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital. POAI. Distribución y Ejecución. 2018

En cuanto a las entidades encargadas de promover la participación ciudadana. Tan sólo se encuentran cifras desagregadas para el IDPAC. La información de ejecución presupuestal de la Secretaría de Hacienda Distrital indica que entre 2007 y 2017 los gobiernos de turno han destinado a este instituto un monto equivalente a COP\$320 mil millones. Cifra que en promedio representa el 1,2% de la inversión ejecutada por la administración distrital en cada año. Como era de esperarse, al ser un organismo programático que no genera recursos, el 100% de su presupuesto proviene de las transferencias que le asigna la administración distrital. Aquí también se comprueba que el énfasis de las inversiones en materia de participación se queda en fortalecer a organizaciones e instancias para la consulta y sólo una parte se destina a la decisión, la concentración o la gestión de los asuntos públicos como apuestas estratégica, tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 7. Distribución de la inversión por nivel de participación del IDPAC 2007-2017. En COP\$ Millones y (%)

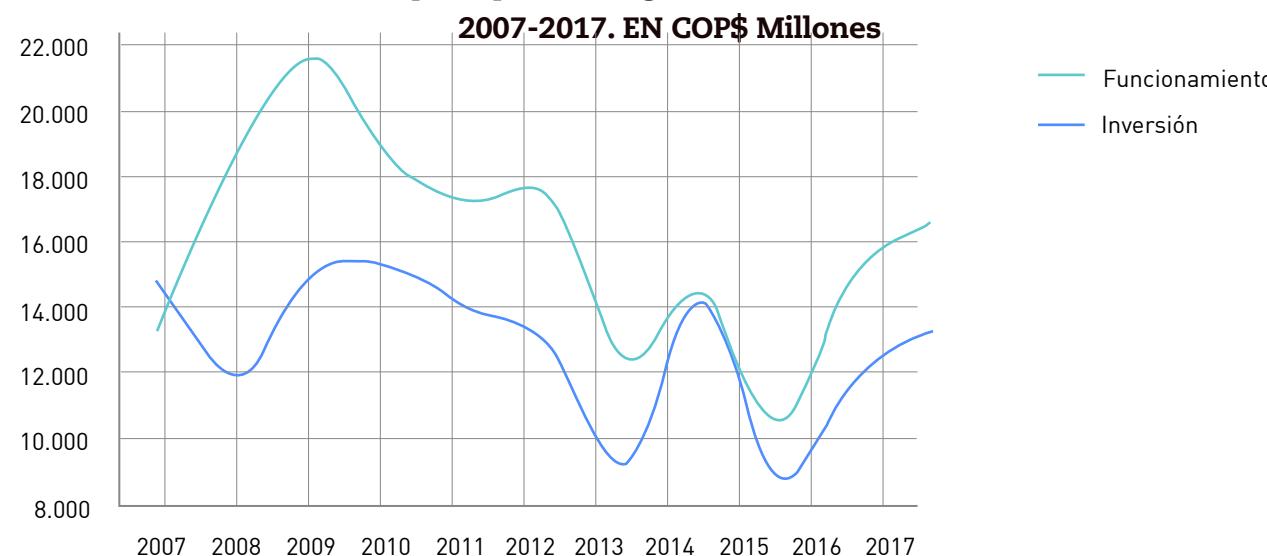
Tipo	Monto destinado	%
Consulta	216.412	67,4
Concertación	38.611	12,0
Fiscalización	34.755	10,8
Decisión	16.718	5,2
Gestión	14.353	4,5
Total	320.850	100

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Presupuesto de Establecimientos Públicos. 2018

Por otro lado, la distribución de la inversión al interior del IDPAC muestra a partir de los datos de la Secretaría de Hacienda Distrital, que de cada peso que se asigna para esta entidad en el presupuesto de la ciudad COP\$ 55 se dirige a funcionamiento y tan sólo COP\$45 se destina a

inversión en el fortalecimiento de la organización comunal y la participación. En general, el peso de la burocracia técnica asignada al instituto tiene un peso significativo en sus finanzas lo que se traduce en su baja eficacia y gestión.

Gráfica 4. Distribución del presupuesto asignado al IDPAC en funcionamiento e inversión



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Presupuesto de Establecimientos Públicos. 2018

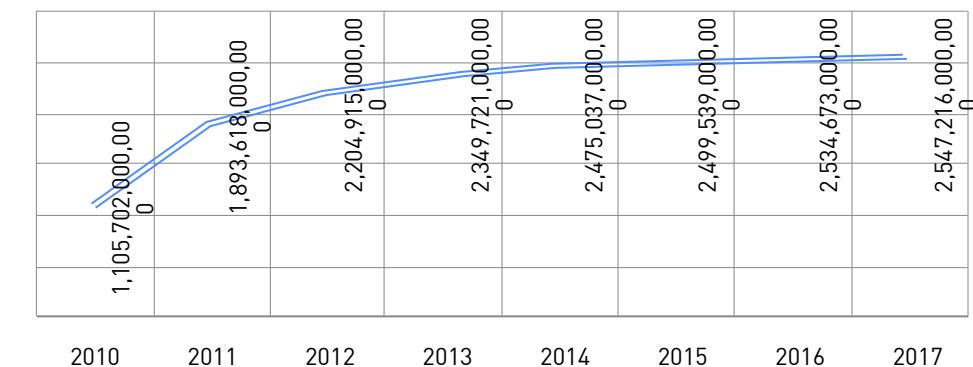
La baja participación de la inversión en el IDPAC se asocia con la pérdida de su influencia en las acciones de participación. Para un número importante de instancias y organizaciones sociales de la capital este instituto es percibido como una entidad con baja calidad, sin planeación y con altos costos de contratación: “el IDPAC ha perdido su rumbo, no opera en toda la ciudad y los últimos gobiernos al parecer no consideran que tenga un papel relevante en la gestión pública”.³⁹ “Es una lástima que el IDPAC se quedó en la burocracia, no avanzó en cumplir con su responsabilidad de articular la oferta de la participación como se esperaba”.⁴⁰

Finalmente, están los Fondos de Desarrollo Local establecidos para bajar una parte del presupuesto distrital al nivel territorial. En total a estas instancias se ha destinado entre 2010 y 2017 cerca de COP\$17 billones de pesos, según datos de la Secretaría de Hacienda Distrital, lo que reafirma su importancia en la gestión de los territorios y en la priorización de la inversión pública en Bogotá.

39 Entrevista representante de organización social. Agosto de 2018.

40 Entrevista a representante del Consejo Distrital de Planeación Territorial. Septiembre de 2018.

Gráfica 5. Presupuesto asignado a los Fondos de Desarrollo Local entre 2010 y 2017. En COP\$ Millones



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Presupuesto de Establecimientos Públicos. 2018

En materia de distribución de ingresos los reportes de ejecución elaborados por la Secretaría de Hacienda Distrital muestran que los gastos de operación representan el 2% del presupuesto asignado a los Fondos de Desarrollo Local entre 2010 y 2017 y el 98% restante se dirige a inversión en los sectores y los ejes relacionados con los planes de desarrollo. De este monto, apenas el 0,2% se destina a programas de participación en las localidades de Bogotá.

Tabla 8. Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local por tipo de cuenta 2010-2017. En COP\$ Millones

Año	Administración y operación	Inversión directa	Inversión en participación
2010	36.425.000.000	1.069.277.000.000	4.801.000.000
2011	40.557.000.000	1.853.061.000.000	5.134.000.000
2012	42.973.000.000	2.161.942.000.000	5.784.000.000
2013	45.741.000.000	2.303.980.000.000	5.499.000.000
2014	47.981.000.000	2.427.056.000.000	4.877.000.000
2015	48.645.000.000	2.450.894.000.000	5.048.000.000
2016	49.137.000.000	2.485.536.000.000	4.756.000.000
2017	50.129.000.000	2.497.087.000.000	4.821.000.000
Total	361.588.000.000	17.248.833.000.000	40.720.000.000

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Presupuesto de Establecimientos Públicos. 2018

En definitiva, las cifras mencionadas anteriormente señalan que la participación como un asunto de poca importancia en el gobierno distrital, también se ha trasladado a las localidades. “Aunque es comprensible esta situación por las necesidades existentes y la dirección que le

imprime el alcalde de turno al presupuesto, también hay que decir que es un síntoma de un contexto poco favorable para el fortalecimiento de la democracia”.⁴¹ La ausencia de recursos es uno de los aspectos que influye en las garantías para el despliegue de la participación en la ciudad. Este tema será materia de análisis en el siguiente apartado.

2.3. Garantías de oportunidad para participar

Garantías para la participación se entiende en este documento la creación de condiciones materiales, sociales y jurídicas por parte del Estado en todos sus niveles para fortalecer la participación efectiva de los movimientos, instancias y organizaciones en los asuntos públicos. Además, en el discurso conceptual se han establecido cinco categorías para abordar este tema: transversalidad, autonomía, reconocimiento, acceso y fortalecimiento, que se acogen en lo que sigue para realizar un balance sobre la implementación de la oferta institucional de la participación en Bogotá durante los últimos años.

Una primera consideración es la transversalidad de la participación en la gestión pública, entendiendo que sólo una apuesta integral, de largo plazo, que cobije todas las formas de expresión y los territorios puede contribuir a poner en primera plana este asunto en la ciudad. Como se ha mencionado en las páginas anteriores, más que un enfoque de política de largo plazo, los gobiernos de turno se han dedicado a promover, según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, espacios y escenarios, que buscan constituirse en un aporte a la institucionalidad democrática local.

Esta práctica ha estado acompañada de una falacia evidente en la mayoría de los casos, según la cual, el éxito de la acción oficial está ligada a la separación de la institucionalización y la movilización como dos caras irreconciliables de la democracia participativa. Así, mientras que en los gobiernos de Mockus, Garzón y Samuel Moreno se privilegió el apoyo a escenarios de participación establecidos por norma, Petro por el contrario, impuso una agenda de movilización que dejó sin mucho campo de acción a los procesos liderados por las instancias conformadas para la incidencia de la población en lo público. “Se trata de apuestas que se contraponen, que desconocen los aportes y las potencialidades de los dos esquemas de actuación y además, no generan garantías reales para fortalecer los procesos que se dan en la capital”.⁴² Con ello, se olvida que los ejercicios ciudadanos más potentes en Bogotá han combinado en distintas etapas la articulación de esfuerzos, las posibilidades, los espacios y

las herramientas para organizarse, congregar recursos y defender posiciones e intereses.⁴³

Adicionalmente, la división entre institucionalización y movilización social, se aleja de la postura establecida en la política pública de participación que impulsó el gobierno distrital en el 2011, cuyo planteamiento central señala que: “la connotación ciudadana significa hacer efectivo el derecho a la participación a través de garantías que contribuyan al desarrollo de la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control ciudadano en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, para afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y para consolidar una sociedad más justa basada en la construcción colectiva de lo público” (IDPC, 2019:9).

También es claro que existe una debilidad de los gobiernos en leer el entorno de la participación. En Bogotá, durante el período analizado, no se comprendió el enfoque de flexibilidad que reclama mayores esfuerzos del gobierno para adecuarse a las dinámicas locales, las diferencias poblacionales o los intereses de la ciudadanía. En este sentido, mientras que los gobiernos reaccionan a través de programas o estrategias que privilegian la tecnificación de las comunidades; los actores y sectores buscan una gerencia adaptativa, que no necesariamente está ligada a viejos conceptos sobre la organización y lo comunitario.

Además, si bien, desde el 2009 la administración de Samuel Moreno trató de desconcentrar la oferta institucional de la participación en todas las entidades del distrito, el remedio fue peor que la enfermedad. Para empezar, el IDPAC perdió su papel de articulador en este proceso, además, cada entidad comenzó a implementar sus proyectos de manera individual, sin conexión con las demás dependencias, a pesar de que en la ciudad existe el Comité Intersectorial de Participación. Con ello, se complejizó la distribución, ejecución y el control del presupuesto asignado en las cuentas públicas por el traslape de funciones, las debilidades en la información y la desagregación del gasto. “En la ciudad la mayoría de las entidades tiene acciones que promueven la participación, pero paradójicamente no hay un doliente visible para que informe lo que se hace, los impactos generados y los dineros que se gastan. Es un completo desorden”.⁴⁴

Por el lado de la autonomía y el reconocimiento, el documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social,⁴⁵ plantea que es una obligación del Estado y los particulares

41 Entrevista exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018.

42 Entrevista representante del Consejo Distrital de Planeación Territorial. Agosto de 2018.

43 El análisis de estas experiencias se realizará en el capítulo de prácticas participativas

44 Entrevista a exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018

45 Documento elaborado CINEP, Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía en 2017.

reconocer la diversidad de expresiones de los movimientos y organizaciones sociales como sujetos políticos y actores legítimos, y, en consecuencia, deben ser considerados por las administraciones públicas como interlocutores válidos en los procesos de participación, negociación y diálogo. En el caso de Bogotá, este ha sido un tema desarrollado más por obligación que por convicción.

En tal sentido, la mayoría de los gobiernos distritales han acudido a las organizaciones, movimientos e instancias que apoyan o que promueven un discurso relacionado con el mandatario de turno. “En cada administración es común que se convoque a los aliados, a los que no ponen tanto problema para legitimar las acciones públicas y evitar el desgaste de concertar y ceder en las posiciones establecidas”.⁴⁶ En el campo práctico, esto se comprueba en las tres últimas administraciones: Samuel Moreno desconoció las veedurías y los procesos de control social que planteaban dudas sobre los contratos de movilidad firmados en la ciudad durante su administración, lo que a la postre llevó a su destitución. Petro por su parte, buscó el apoyo político para contrarrestar los efectos de la destitución de su cargo y, como consecuencia de ello, afianzar la solidaridad de los sectores afectos a su postura política e ideológica y, muy probablemente, recoger la cosecha más tarde en otras aventuras electorales en las que el Alcalde seguramente querrá involucrarse. En ambos casos, sin embargo, el objetivo era parecido: convertir a la ciudadanía en el principal pilar y apoyo de su gestión, fuera para definir políticas públicas o para participar en su defensa como mandatario de la ciudad y como uno de los líderes de los movimientos de oposición en Colombia. (Velásquez, 2014:95). Y Peñalosa ha optado por la misma práctica, convocar a sectores que lo apoyan para dialogar y desarrollar sus visitas a las localidades menospreciando o evadiendo la discusión con los demás actores que no están de acuerdo con su gestión.

Bajo esta realidad, se ha profundizado la centralidad del poder en el mandatario distrital, por su carácter discrecional respecto a las decisiones y al manejo de los recursos públicos, lo que ha convertido al ejercicio participativo en objeto de prácticas asistenciales. Además, el modelo tiende a individualizar la relación del ciudadano con el gobernante, eliminando cualquier forma de acción colectiva, por medio del desconocimiento o la negación de los espacios institucionales de participación o los procesos de movilización social, considerados como obsoletos en la mayoría de los casos. A esto se ha sumado la configuración de relaciones desiguales en la información pública, el acceso a recursos y la capacidad de incidencia en la toma de decisiones, algo que se observa con mayor profundidad en los Fondos de Desarrollo Local. En un informe de la Personería Distrital (2017) se menciona que en el período 2010-2016 se recogieron 386 denuncias sobre corrupción en el manejo de estas instancias: De ellas,

46 Entrevista exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018.

el 43% tienen que ver con el direccionamiento de la inversión a sectores relacionados con los gobiernos de la ciudad, el 28% se relacionan con la ausencia de una convocatoria amplia para la priorización de los proyectos a gestionar y el 14% con la coacción de las JAL hacia organizaciones por el apoyo a iniciativas locales.

En cuanto al acceso, el documento de lineamientos para la ley de garantías de participación⁴⁷ plantea que este tema se encuentra mediado por la oferta amplia, gratuita y pública de información sobre todos los sectores, entidades y decisiones que se adoptan en el ejercicio de la gestión pública, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1712 de 2014.⁴⁸ La norma otorga el derecho de la ciudadanía a solicitar la publicación de datos, documentos, insumos y herramientas para realizar una discusión argumentada con los diferentes niveles de gobierno, disminuir las asimetrías de conocimiento y capacidades técnicas entre la directiva técnica, el sector privado y la ciudadanía y, profundizar el control sobre la gestión de las políticas y el presupuesto.

Sobre este asunto, en el 2017 se publicó los resultados del Índice de Transparencia en Bogotá que evalúo a 34 entidades públicas del distrito. Uno de los puntos analizados en esta medición es la publicación de la información. En general, las dependencias tienen un comportamiento aceptable en la entrega de datos y documentos sobre su gestión. Adicionalmente, en todos los casos existe la necesidad de revisar, ajustar y fortalecer el diseño institucional para aumentar la transparencia del gobierno. Finalmente, la apertura de datos no es todavía una práctica generalizada en las entidades evaluadas, particularmente sobre la información presupuestal y financiera, en la que tan solo el 15% de las entidades cuenta con este documento en formato reutilizable para la vigencia 2016 y 9% para la vigencia 2017. En cuanto a la divulgación de bienes y servicios al ciudadano, especialmente lo relacionado con la publicidad por medios distintos a la web, la calificación es de 54,2 puntos, lo que significa un nivel de riesgo alto y, por tanto, una de las tareas pendientes para las entidades distritales. (Veeduría Distrital, 2018:2).

Los resultados del ITB contrastan con algunos análisis realizados sobre el tema en la ciudad. Un ejemplo de ello es Bogotá Cómo Vamos 2017. Allí se señala que el 51% de los ciudadanos considera que la administración distrital no hace lo suficiente para transparentar sus actividades. Otro indicador es el Índice de Gobierno Abierto IGA 2016 que muestra un comportamiento bajo en el acceso de la sociedad a la información pública, especialmente en lo que respecta a los temas contractuales: 34,8% (la media nacional es del 59,54%) y en la visibilidad de la planeación con 49,7%.

47 Documento elaborado CINEP, Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía en 2017

48 Ley de transparencia y derecho al acceso a la información pública

Ante esta realidad, las alcaldías han respondido con la aprobación de un número importante de normas, entre ellas, el Decreto 371 de 2010 por medio del cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital, que ordena al gobierno de la ciudad diseñar e implementar estrategias de información, que permitan a la comunidad usuaria conocer los propósitos y objetivos de la entidad, sus responsabilidades y competencias, sus proyectos y actividades y la forma en que éstos afectan su medio social, cultural y económico de manera que puedan realizar un control social efectivo. A esto se suma la Política de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción promulgada en el 2015. En este documento se señala como prioridad para la capital, la implementación del Programa “Hacer Público lo Público”, con el propósito de visibilizar y permitir el acceso libre a la información sobre la ciudad, la gestión y el proceso de toma de decisiones, de la administración de la ciudad y de quienes ejercen funciones públicas desde otros ámbitos, respecto a los recursos humanos, técnicos y económicos del distrito (Veeduría; 2015:17).

Conjuntamente, se ha venido impulsando desde la Alta Consejería para las TICS y la Secretaría General una apuesta para abrir datos y ofrecer información a través de plataformas como el portal Bogotá Abierta que recibe propuestas y publica noticias y estadísticas sobre la gestión pública en la ciudad. Estos esfuerzos si bien han sido acogidos como un paso importante en la garantía del acceso, aún están en proceso de ajuste y deben incorporar temas de importancia para mejorar su acción como la inclusión de poblaciones y sectores que tienen dificultades para entrar a plataformas digitales, el fortalecimiento de las organizaciones para ampliar su capacidad técnica de compresión y manejo de la información y, la disposición de informes en formatos que puedan ser manejados por la población. “Un asunto básico de la transparencia es promover el uso y la apropiación social de los datos oficiales, de nada sirve que estén disponibles si las personas no saben para qué son o cómo se utilizan en sus procesos de participación o incidencia, es en este campo en el que se convierten en una herramienta potente que permite ampliar el control social como instrumento de lucha contra la corrupción y de generación de propuestas desde las comunidades de base”.⁴⁹

Finalmente, en el tema de fortalecimiento, como se ha mencionado, los gobiernos de la capital suelen incorporar en los planes de desarrollo medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las distintas formas de organización de la sociedad. De igual forma, en los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Además, se habla de acompañar procesos

organizativos para que incidan en los presupuestos participativos, la formulación de políticas públicas y la rendición de cuentas. Sin embargo, se han dejado de lado acciones que tienen el potencial de aportar mayores insumos para la ampliación y la calidad de la participación, uno de ellos es el sistema público y gratuito de registro para organizaciones y movimientos sociales, formales y de hecho, de carácter único, gratuito, especial y voluntario con el objetivo de reconocerlas y promoverlas.

Igualmente, se ha dejado como un asunto subsidiario en las tareas de fortalecimiento, la obligación especial de las autoridades y los particulares en todos los niveles, el respeto, el derecho al buen nombre de los líderes y lideresas y de las organizaciones y movimientos sociales y la posibilidad de acompañar a las expresiones de las víctimas en reconstruirse como agentes con capacidad de incidencia. En este caso, las administraciones no deben olvidarse que según datos de la Secretaría de Gobierno y la Personería de Bogotá, en la capital se encuentran más de setenta mil víctimas y que en lo corrido del 2018 han sido asesinados 12 líderes sociales. Es necesario entonces, mejorar las acciones y los programas que buscan prevenir la violencia contra las formas de participación, disminuir la estigmatización en el discurso oficial y ampliar los mecanismos para promover el respeto por la vida de las personas. “Sin protección no hay participación, porque se elimina o se desplaza lo que es incómodo o lo que se considera contrario, hay que dar garantías para que se pueda realizar el ejercicio de organización y de incidencia sin miedo”.⁵⁰

Por último, el fortalecimiento tiene que ver con la posibilidad de incidencia ciudadana en lo público. Durante los últimos años, este es el principal valor agregado en medio de las dificultades encontradas. Hay mayores oportunidades para que la ciudadanía visibilice sus discursos y busquen incorporarlos en la agenda pública. También existen avances en la información como insumo del proceso participativo y se han generado adecuaciones para promover la divulgación institucional a la sociedad sobre el resultado de las propuestas e iniciativas que las organizaciones y movimientos sociales presentan en los espacios y mecanismos de participación ciudadana. De manera complementaria, se ha buscado vincular a estos actores desde la definición metodológica, hasta el seguimiento de las conclusiones de los espacios participativos, a las organizaciones y movimientos sociales en la estructuración de las definiciones políticas relevantes a su sector social y a su territorio. Y en el caso de la rendición de cuentas, se ha buscado cumplir con los postulados de tiempo, comunicación y concertación establecidos en la Ley 1757, aunque queda un camino largo para impulsar estos ejercicios más allá de la socialización.

En realidad, el análisis planteado presenta un balance en términos de garantías para la participación bastante preocupante en la capital, tanto por la falta de voluntad política para

49 Entrevista representante de organización social. Agosto de 2018.

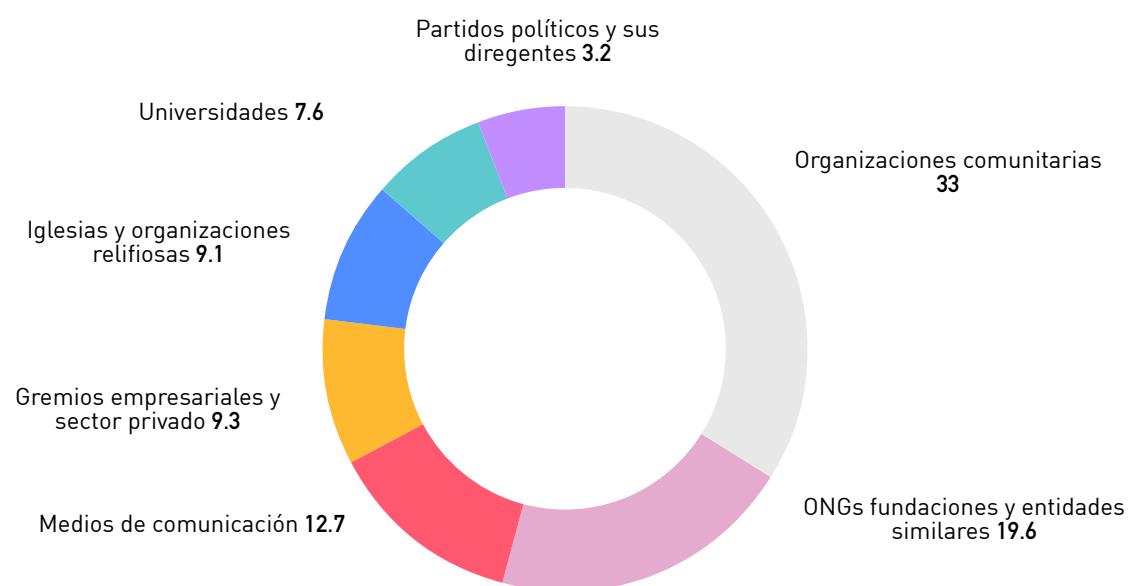
50 Entrevista a representante de organización social. Septiembre de 2018

profundizar un modelo que promueva la democracia participativa como por la ausencia de acciones integrales que permitan generar mayor confianza y eficacia en las medidas que se ejecutan desde el nivel institucional. Ello sin embargo, no ha sido obstáculo para que emergan discursos y prácticas desde otros sectores diferentes al Estado (económico, ONGs, cooperación internacional, entre otros) o ejercicios autónomos de la sociedad para reivindicar el derecho a la participación en la ciudad. Estos temas serán materia de examen en los siguientes apartados.

2.3. La oferta de la participación desde terceros

En Bogotá, este sector tradicionalmente ha estado representado en la cooperación internacional, las fundaciones empresariales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las universidades, el sector privado y las iglesias, entre otros. Tres son las características que identifican la actuación de este sector en la oferta de la participación.⁵¹ Por un lado, está la particularidad de los propósitos que animan la acción, es decir, persiguen fines concretos, realizable, vistos como metas alcanzables en el tiempo y en el espacio. Esas acciones en la mayoría de los casos, no están ligadas a políticas, planes o estrategias establecidas desde el gobierno distrital, por el contrario, se proponen como alternativas que buscan visibilizar posturas, temas de debate o sectores específicos.

Gráfica 6. Otros sectores que apoyan la participación en Bogotá



51 En el anexo 2 se describen los programas de participación más importantes implementados por el tercer sector en Bogotá

Fuente. Elaboración propia a partir de la encuesta de participación 2018⁵²

Además, “aunque no hay un discurso contra la institucionalidad pública, se considera que no tiene la velocidad o el impulso necesario para garantizar resultados. Por eso, se impone la racionalidad empresarial en los tiempos, los procesos de discusión y los impactos que se buscan”⁵³ Esto se puede ver en algunos documentos elaborados por entidades del tercer sector. Por ejemplo, el balance 2017 de la Cámara de Comercio menciona que: “las acciones de fortalecimiento desarrollados con organizaciones sociales se han chocado con la lentitud de respuesta del distrito en algunos casos, lo que refleja la necesidad de mejorar la capacidad institucional en términos de eficiencia y eficacia”. La iniciativa de Bogotá Cómo Vamos en su informe de calidad de vida en la ciudad 2017 señala que: “es fundamental en la ciudad repensar la lógica de la intervención desde la alcaldía para hacerla más creíble a la sociedad, se debe considerar entonces la lógica empresarial como racionalidad en el dialogo sobre los temas más importantes: movilidad, seguridad, salud, entre otros”.

En general, se considera que la proliferación y diversificación de las demandas sociales realizadas al Estado, tienden a desbordar al gobierno que ha sido diseñado para manejar sociedades más simples y más estructuradas. Esta es la principal fuente de amenazas a su gobernabilidad, lo cual requiere poner el diálogo político en los niveles institucionales en los cuales se desarrolla la gobernabilidad y hacerlo descender hasta la gente a través de un flujo oportuno y eficiente de políticas públicas adecuadas para resolver los problemas planteados en las sociedades (Cubillos; 2017:170). La respuesta a esta situación es la emergencia de conceptos como gobernanza, complementariedad y transformaciones sociales que requieren la acción de grupos, organizaciones y el sector empresarial en tiempos, formas y actividades específicas, que pueden tener la posibilidad de generar impactos más grandes, sin proponérselo.

En segundo lugar, impulsan programas y proyectos en diversos temas: desde la pedagogía democrática hasta la consolidación de las TICS como instrumentos de movilización, pasando por el ordenamiento territorial o discusiones más amplias como el modelo de ciudad. Con esto se busca generar competencias funcionales en grupos o sectores en el nivel técnico y político para que puedan negociar con las autoridades locales o para establecer alianzas con otros actores. Adicionalmente, se enfocan en fortalecer gradualmente la capacidad organizativa y, en especial, la autonomía y auto-sostenibilidad de las organizaciones sociales mediante recursos de información, apoyo económico o mejoras en su estructura interna para la toma de decisiones. “Estas iniciativas son conscientes de que a diferencia del Estado -que

52 En adelante se hará referencia a las encuestas de participación implementadas por Foro Nacional por Colombia como Encuesta 2009 y Encuesta 2018. La descripción de ambas mediciones se encuentra en la introducción de este documento.

53 Entrevista representante de organización social. Agosto de 2018

es permanente- sus actividades no permanecen en el tiempo, son procesos que entran y salen del territorio, y por lo menos en el discurso, no buscan promover la dependencia de una entidad o ONG como mecanismo de interacción con las comunidades”.⁵⁴

En tercer lugar, ante la multiplicidad de estrategias y niveles de intervención, han generado nichos de trabajo para adecuarse a la multiplicidad de actores y propósitos que existen en la ciudad. Por ello, es común ver la aparición de redes o plataformas que buscan aglutinar discursos, procesos de incidencia o temas de debate. Esto ha sido especialmente visible en la discusión sobre los acuerdos de paz, los procesos de lucha contra la corrupción o los derechos humanos. De acuerdo con los datos del IDPAC en el 2017 se contabilizaban cerca de 73 redes o plataformas funcionando en la ciudad, que agrupaban a cerca de 1.783 organizaciones. Una cifra que muestra la importancia de esta situación.

Tabla 9. Redes y plataformas de organizaciones en Bogotá. 2017

Temáticas	Número de redes o plataformas	Organizaciones integrantes
Participación y control social	14	152
Poblacionales	12	525
Gobierno abierto y transparencia	9	97
Paz y convivencia	9	478
Ambientales	7	73
Derechos humanos	5	251
Lucha contra la corrupción	5	124
Temas de ciudad	4	38
Otros	6	45
Total	73	1.783

Fuente. IDPAC. Biblioteca de la Participación. 2018

En el caso de las experiencias implementadas, en el sector privado, existen dos apuestas de importancia, una asociada a la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y otra ligada a iniciativas como ProBogotá.⁵⁵ En el primer caso, el énfasis ha estado en promover discusiones públicas sobre el diseño de modelo de ciudad, el ordenamiento del territorio y el avance del proceso empresarial, incorporando en algunos momentos espacios de diálogo y participación ciudadana. Esta entidad también se ha interesado por incidir directamente como sector en el plan de desarrollo y casi en cualquier tipo de política”.⁵⁶ Los resultados de estas apuestas se encuentran en la implementación de programas como “Si yo Fueras Concejal”, “Si yo fuera Alcalde” o “Si yo fuera Gobernador”, que persiguen el objetivo de aportar directamente

54 Entrevista representante de organización social. Septiembre de 2018.

55 Es una organización creada por líderes empresariales para Apoyo desde el sector privado al análisis, discusión, valoración y apoyo de las políticas públicas de Bogotá.

56 Entrevista representante de organización social. Julio de 2018

a la definición de los planes de gobierno de la alcaldía de la ciudad y la gobernación de Cundinamarca a través de propuestas que fueron construidas con empresarios y ciudadanos. Para ello, se realizan encuestas y consultas a los empresarios y ciudadanos; mesas redondas con los equipos de campaña de los candidatos y expertos de la CCB y debates con los candidatos sobre las propuestas para la Ciudad y la Región. También se realiza el seguimiento al cumplimiento de los compromisos para que sean incluidos en los planes de desarrollo y se ejecuten efectivamente.

En el segundo caso, ProBogotá es una organización sin ánimo de lucro nueva en la ciudad, de carácter privado e independiente, y creada por empresas para facilitar el diálogo político entre alcaldías, gobernación, consejos, sociedad civil y empresas. Como elemento adicional, busca acercar a los ciudadanos para dialogar sobre lo público. Es así como desde el año 2015, hace parte del Consejo Territorial de Planeación y ocupan el cargo de la vicepresidencia de esta instancia. En el campo práctico la estrategia se ha concentrado en desarrollar Foros de Ordenamiento Territorial, formación a alcaldes locales y a integrantes del CTPD, y generación de escenarios para incidir en el Plan de Desarrollo territorial, aprovechando su cercanía con la administración distrital para acercar las personas al gobierno distrital. Lo paradójico de este tipo de organizaciones es que, “consideran a las instancias de participación desde la óptica utilitarista para conocer políticas, dinámicas y discursos, pero no como espacios de incidencia. Esta tarea la realizan de manera directa a través del lobby y las relaciones con el gobierno distrital”.⁵⁷ Un ejemplo de ello ha sido la capacidad de influencia que ha tenido esta organización ante la alcaldía en la implementación de estrategias como Bogotá Abierta para responder a los retos de información pública planteados en el Índice de Transparencia. También ha logrado que se vincule como una acción de la Secretaría de Movilidad su programa amarillos por Bogotá que busca mejorar el servicio de taxi y actualmente trabaja con la Secretaría de Planeación en la discusión sobre una región metropolitana como mecanismo para mejorar el esquema de gobernanza de la capital con los municipios aledaños (Probogotá; 2018).

Por otra parte, existen organizaciones empresariales que han hecho presencia en la ciudad desde hace más de 20 años. Ejemplo de esto es la Fundación Corona con el “Premio Cívico”, que cumple 15 años de trayectoria, el cual busca promover las iniciativas participativas de la ciudad y estimula el trabajo de las organizaciones de base. Sin embargo, estas iniciativas han mutado cada vez más hacia la democracia digital, con el desarrollo de plataformas como SeamOS que busca movilizar causas y decisiones ciudadanas mediadas por las TICs. Esta iniciativa ha tenido gran acogida entre la población interesada en generar lazos de relacionamiento, compartir experiencias de intercambio simbólico, valores, información, creencias,

57 Entrevista representante de organización social. Julio de 2018

conocimientos o necesidades con otros pares; el punto importante es que también ha sido importante para crear comunidad alrededor de temas políticos mediante la implementación de foros temáticos, diplomados de innovación democrática y estrategias para incentivar el voto ciudadana en los jóvenes. “El tema de encontrar esas nuevas formas de participación ha llevado a que se consideren poblaciones que hace décadas estaban invisibilizadas: jóvenes, grupos de voluntarios, organizaciones poblacionales, entre otros, que han incorporado las herramientas digitales como elemento mediador de la cultura ciudadana, la emergencia de nuevos sujetos y problemáticas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de implementar estrategias de fomento y de despliegue de la participación ciudadana en Bogotá”.⁵⁸

Otro asunto es el papel de las ONGs en la promoción de la participación. En general son organizaciones de larga data, otras sectoriales o plataformas que reivindican la acción conjunta como camino más eficiente para la incidencia en lo público. Un caso significativo es la Fundación Social, quien ha hecho presencia en la UPZ 82 de Patio Bonito desde el 2001 hasta la actualidad; en los primeros años apoyó el plan estratégico zonal y desde 2010 el enfoque se ha ampliado más allá de la UPZ, pasando a un enfoque territorial más extenso llamado “Agenda por el Desarrollo de los Territorios de Bosa y Kennedy”, ampliando de paso su acción en cuatro dimensiones: “sociopolítica, la dimensión económica, la dimensión cultural y la dimensión ambiental.”⁵⁹

También existen organizaciones de la sociedad civil que han tenido presencia en la ciudad. Se resalta el papel de organizaciones como Foro y Viva la Ciudadanía en la promoción de la participación. “Su papel ha sido clave en los procesos educativos, de formulación de políticas públicas, incluso de capacitación a funcionarios alrededor de prácticas de actuación que impulsan la democracia participativa en la ciudad y el país”. Un ejemplo de esto se encuentra en el Proyecto “El Gobierno de la Ciudad” impulsado por Viva la Ciudadanía, bajo el cual se busca la defensa de la profundización de la democracia local a partir de la promoción de la participación ciudadana, el seguimiento de planes de desarrollo de la alcaldía distrital, y el análisis de las condiciones de vida de la juventud y las mujeres.

En el caso de Foro, a su tradicional papel de investigación e intervención en los temas de participación como herramienta básica de la democracia, en las décadas de este nuevo siglo ha promovido la discusión en la ciudad y el resto del territorio nacional sobre los enfoque de institucionalización y el de movilización social, ligados a asuntos como las políticas públicas,

la gestión administrativa, la paz, la agenda extractivista de los gobiernos de turno, la inclusión y la planeación. Además, ha planteado el distanciamiento del Estado con la ciudadanía, la centralización de las decisiones y la pérdida de influencia de la participación ciudadana como temas de debate permanente. Adicionalmente, su trabajo ha incorporado la investigación sobre planeación distrital y local, la construcción de propuestas participativas para los planes de desarrollo distritales, la generación de insumos para la formulación de políticas de participación; la creación de un observatorio sobre el tema. Por último, permanentemente está actualizando el análisis sobre las dinámicas de las instancias y las organizaciones en los territorios.

A lo anterior se suma la dinámica de la cooperación internacional que ha obligado a estas organizaciones a abandonar poco a poco su visión de largo plazo para concentrarse en la lógica de proyectos. “las agencias financieras, han promovido apuestas y nuevas formas de relacionamiento en Colombia que incluyen el concepto de sociedad en la ejecución de las iniciativas apoyadas. Esto incluye contrapartidas más altas, restricciones en el gasto, mecanismos de auditoría y esquemas de propiedad intelectual que sumado a la nueva legislación sobre las entidades in ánimo de lucro, ha llevado a la desaparición de un buen número de ONGs o la reducción del tamaño en otras. Al mismo tiempo, la Agencia de la Presidencia para la Cooperación Internacional (APC) ha acaparado gran parte de las donaciones internacionales, aumentando la crisis de sostenibilidad interna de estas organizaciones”⁶⁰.

Conjuntamente, en el contexto de las ONGs se observa una transformación en los temas abordados como un símbolo de reingeniería, acogiendo como parte de sus temáticas las nuevas ciudadanías con el posicionamiento de organizaciones feministas y de género, ambientales y animalistas, para señalar algunos de los casos más emblemáticos. De igual forma, el nexo que establecen algunas entidades con el diseño de soluciones tecnológicas y temas referidos a cultura ciudadana, participación ciudadana y control social.

El organismo eclesial por su parte, ha liderado programas y proyectos de incentivos a la participación. Por ejemplo, el Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS) /Cáritas Colombiana, el cual desde la década de los 90’s, ha venido trabajando en tres líneas específicas: La democracia y la construcción de la paz, el desarrollo y la justicia social, y la crisis humanitaria. Para lograrlo, además de ofrecer apoyo caritativo, realiza acciones humanitarias, atención de emergencias, apoyo a víctimas del conflicto; acompañamiento a proyectos de educación para la paz dirigido a jóvenes vulnerables por la violencia, fortalecimiento de procesos democráticos, proyectos de desarrollo humano integral y solidario, mejoramiento de situación alimentaria

58 Grupo focal con la organización Seamos. Septiembre de 2018

59 Entrevista representante de organización social. Septiembre de 2018

60 Entrevista representante de organización social. Septiembre de 2018

a minorías, fortalecimiento de comunidades, y resiliencia al cambio climático; por citar sólo algunas iniciativas. Un resultado de estos objetivos ha sido el Programa fortaleciendo a la sociedad civil para la gobernanza, el cual planteaba en un periodo de cuatro años llegar a 47 municipios de 13 departamentos del país, uno de los cuales era Bogotá. Este programa estaba orientado en dos dimensiones, una interna enfocado a mejorar en las organizaciones de la sociedad civil OSC y en las Organizaciones de Apoyo Intermedio OAI sus capacidades en gestión administrativa, gestión financiera y su proyección social; una dimensión externa que contemplaba el desarrollo de habilidades y condiciones en las OSC y las OAI para aportar a la construcción de la paz y la reconciliación, la reconstrucción del tejido sociopolítico y la participación ciudadana.

Por último, está la intervención cada vez mayor de la iglesia en la política y la orientación de la oferta participativa. En Bogotá, y en el país, por parte de la diferentes iglesias se ha establecido agendas para incidir en las decisiones y el ejercicio del voto. Según datos de la Secretaría de Gobierno, en la ciudad para el 2017 existían cerca de 458 centros de culto que reunían a más de doscientos mil feligreses, fuera de la infraestructura católica. Este número significativo ha hecho que los candidatos de turno, para los cargos de elección popular, busquen el apoyo de estas iglesias, pero también, una discusión sobre sus propuestas que en la mayoría de los casos chocan con valores y libertades establecidas en la legislación y la Constitución. Se trata en últimas de una secularización del poder político por conveniencia mutua.

El balance realizado muestra una riqueza de enfoques, experiencias y énfasis de la oferta participativa desde el denominado tercer sector en Bogotá. Este es un tema que hasta el momento no ha sido explorado suficientemente y merece atención por su capacidad de influencia y su potencialidad. También constituye un asunto de importancia por el rol que tiene en la democracia, tanto en el ejercicio del voto como en las decisiones públicas. Según cifras del IDPAC, en el 2017, las organizaciones de este sector manejaron cerca de 948 proyectos en la ciudad por un valor de COP\$956 mil millones, un monto superior a la inversión de la alcaldía para el fomento de la participación. Sin duda, el reto está en avanzar hacia procesos de articulación con el gobierno y las demás apuestas de participación institucionalizada o de movilización social, la definición de agendas complementarias que contribuyan a mejorar la democratización de la gestión administrativa y el acompañamiento a las iniciativas implementadas para mejorar su impacto y sostenibilidad.

3. Las prácticas participativas

La relación de los líderes con las dinámicas de participación en la ciudad puede ser

aprehendida a través del concepto de prácticas participativas. Estas pueden ser entendidas como el conjunto de conductas individuales y/o colectivas a través de las cuales los individuos o grupos, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación, étnicas, etc.), intervienen en el escenario público directamente o por medio de sus representantes con el fin de incidir en las decisiones públicas estatales que les afectan. Tales conductas resultan de la acción intencionada de individuos y grupos en el escenario público, en pos de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder.

En el caso de Bogotá, dichas prácticas han estado ligadas a dos orientaciones, por un lado, el modelo institucional impulsado por los gobiernos de turno ligado a los procesos de incidencia en instrumentos de política pública, que ha entrado en crisis como consecuencia de su bajo nivel de representatividad, su asociación en el imaginario de la ciudadanía con prácticas clientelistas y su escasa efectividad en recoger las demandas, los intereses y las preocupaciones de los habitantes. Por otro, el enfoque de capital social impulsado por la ciudadanía con el objetivo de visibilizar nuevas agendas, expresiones y grupos poblacionales, propiciando además la construcción de identidades colectivas con capacidad de desafiar el sistema político tradicional. Como resultado de esta situación, no es posible identificar en la ciudad una trayectoria única de participación, por el contrario, se observa la consolidación de un repertorio de acciones variado que en algunos momentos se traslapa y en otros ha sido complementario a los propósitos de la sociedad civil, las administraciones y las organizaciones. Esta afirmación se sustentará a continuación en cuatro momentos: la noción de participación ciudadana en la capital, la implementación de los enfoques planteados, el papel de los actores y, el recuento de algunas experiencias que han marcado hitos importantes en los últimos años.

3.1. La noción de participación ciudadana

Entre 2002 y 2017, la noción de participación en Bogotá tiene cuatro rasgos distintivos: i) el aumento de los habitantes descontentos con la democracia que tiene apertura hacia sistemas de gobierno autoritarios; ii) la pérdida de importancia de la participación en la vida de las personas; iii) el bajo conocimiento sobre la normatividad que regula las prácticas participativas; y, iv) la creciente percepción de que es posible llegar a la paz sin involucrar dispositivos o escenarios de concertación con la ciudadanía.

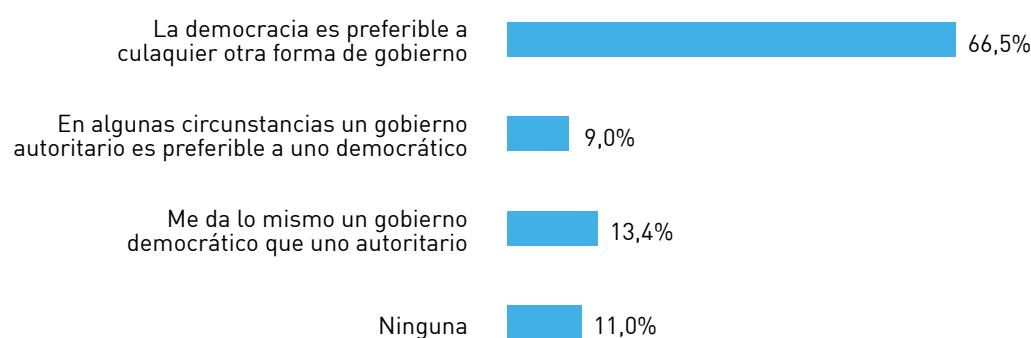
Sobre el primer punto, la encuesta 2018 muestra que si bien, la democracia como sistema de gobierno es apoyada por la mayoría de la población bogotana (66% de las personas consultadas), cuando se desagregan las cifras por sectores se encuentran diferencias significativas: Las

mujeres son las más inconformes. El 37% respondió que avalan otros mecanismos de poder aunque sean autoritarios o simplemente, no tienen ninguna preferencia. Por otro lado, las personas consultadas de los estratos bajos de la ciudad tienen menor sintonía con los valores democráticos que en los estratos medio y alto. En el primer caso, el apoyo a la democracia se ubicó en 49%, en el segundo caso rondó el 56%. Adicionalmente, los jóvenes están más abiertos a otras formas de gobierno.

Además, la Encuesta Bogotá Cómo Vamos señala que en general la proporción de personas que se sienten identificadas con la democracia en Bogotá bajó de 65% a 48% entre 2007 y 2017. También descendió el porcentaje de habitantes que consideran la defensa de los valores democráticos como una prioridad en sus vidas de 49% a 31% en el mismo período. El Barómetro de las Américas por su parte, plantea que entre 2011 y 2016 la relación de habitantes que apoya la democracia en Bogotá decreció de 55% a 43%. Por sexo, el número de mujeres que está de acuerdo con este sistema disminuyó de 51% a 47% mientras que en los hombres se mantuvo estable de (56% y 55%). Los datos también muestran que el apoyo a la democracia disminuye en los estratos socioeconómicos bajos de 61% a 45% y es más cercana a la clase media y alta con una tendencia creciente 51% a 54%. Por último un dato que muestra la gravedad del asunto es que en este período de análisis, el porcentaje de personas consultadas que no les interesa saber si en la ciudad existe un régimen democrático o no subió del 6% al 19%.

Gráfica 7. Apoyo a la democracia personas encuestadas Bogotá

Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo



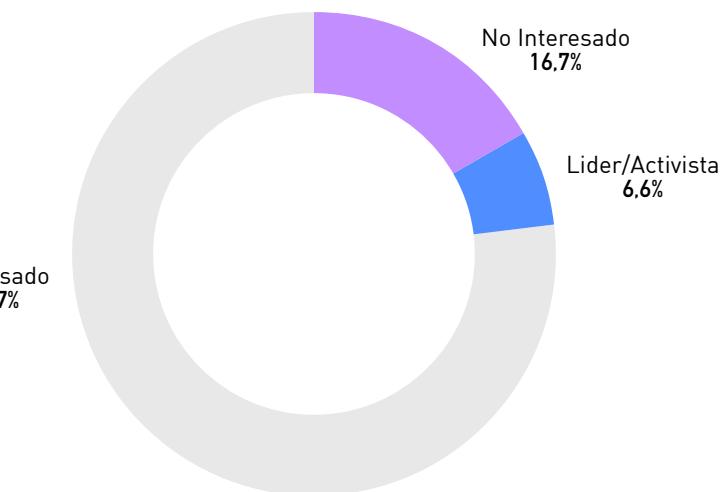
Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018.

El desencanto con la democracia en Bogotá está directamente relacionado con la pérdida de importancia de la participación en la vida de las personas. En la encuesta 2009 este era un motivo de preocupación importante para la mayoría de las personas consultadas (71,6%).

Ocho años más tarde, en la Encuesta de Percepción de Bogotá Cómo Vamos este porcentaje bajó al 42%. El desinterés manifiesto es más evidente entre las mujeres (37%), la población joven (31%) y los estratos bajos (37%) que también muestran su descontento con el sistema democrático.

El descenso en el reconocimiento de la participación también se demuestra en la encuesta aplicada en 2018. Allí, sólo el 6,6% de las personas consultadas en la capital se reconoce como un activista involucrado en los procesos de participación, cifra inferior a otras mediciones como la encuesta de cultura política del DANE que ubicaba este valor en 18,6% en el 2007. Adicionalmente, la medición de percepción elaborada por la iniciativa Bogotá Cómo Vamos indica que entre 2008 y 2017, la relación de la población con espacios, redes o instancias de participación disminuyó de 64% a 26%. En general, lo que se observa es la consolidación de la figura de ciudadanos interesados en conocer e informarse sobre algunos temas de la ciudad pero con reservas a la hora de involucrarse en procesos de participación bajo las modalidades establecidas por la legislación vigente.

Gráfica 8. Cómo se consideran las personas encuestadas en Bogotá



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018.

Tampoco existe un acuerdo sobre el concepto de participación, es más, lo que se observa es un quiebre cada vez más profundo entre un grupo significativo que la considera como la posibilidad de reunirse a trabajar con los vecinos en asuntos puntuales (en la encuesta 2009 el 38% de las personas consultadas se inclinó por esta frase y en la encuesta 2018 aunque bajo a 29% sigue siendo la tendencia mayoritaria) y quienes piensan que es la incidencia en las

decisiones públicas (en la encuesta 2009 esta opción apenas representaba el 2,2% y en el 2018 se incrementó a 13,4%). Aquí también se encuentran diferencias relevantes entre distintos segmentos de la población con respecto a las dos principales definiciones de participación: el concepto de colaboración vecinal está más arraigado en las mujeres que en los hombres, en la población joven más que en los adultos, en los estratos bajos de la población más que en los medios y altos⁶¹ y en los segmentos que poseen menor nivel educativo. Por su parte, la noción de participación como incidencia en la gestión pública tiene mayor eco entre los hombres, en la población adulta, en los estratos socioeconómicos y educativos altos.

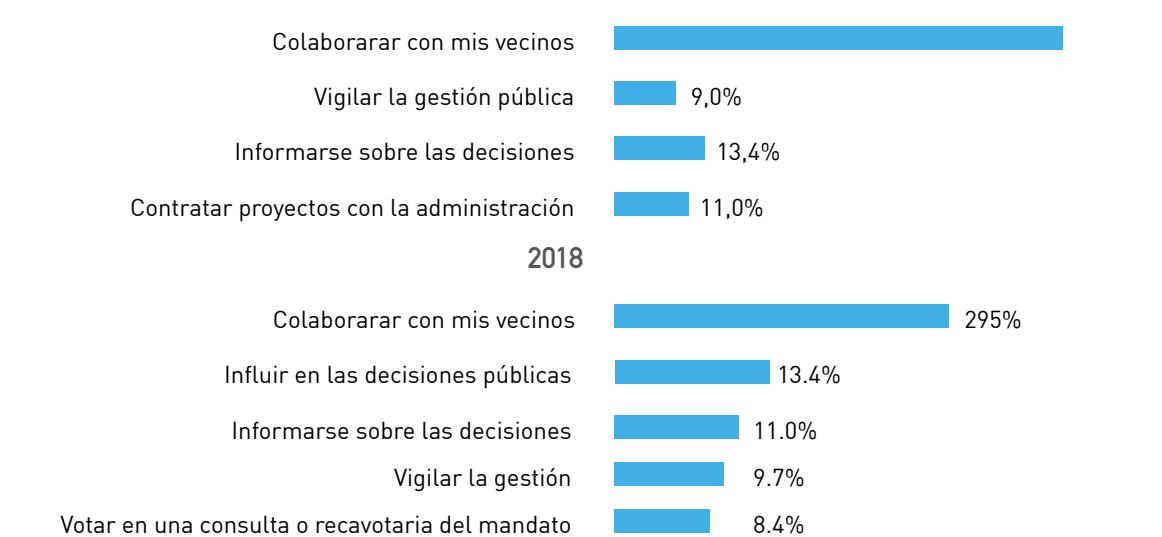
Tabla 10. Comportamiento de las dos primeras nociones sobre participación en Bogotá 2009 y 2018

Segmentos de la población	2009		2018	
	Solidaridad vecinal	Incidencia	Solidaridad vecinal	Incidencia
Sexo				
Hombres	25.1	3,5	23,0	18,3
Mujeres	37.7	2,4	32,3	11,8
Edad				
Joven	27.9	1,6	21,0	7,1
Adulto joven	41.0	2,9	27,7	11,1
Adulto	18.1	2,3	23,4	11,6
Adulto mayor	15.2	3,7	9,8	13,4
Estrato				
Bajo	45.1	1,8	24,6	8,1
Medio-bajo	41.0	2,1	28,7	8,5
Medio	37.8	3,2	15,9	11,3
Alto	10.6	4,8	13,3	14,5
Nivel educativo				
Ninguno/básica primaria	41.7	1,2	40,6	9,4
Media	40.8	1,5	33,3	10,0
Técnica o tecnológica	46.7	2,7	21,8	12,3
Universitario	27.3	3,1	20,2	13,7

⁶¹ El estrato bajo corresponde al estrato 1 de la clasificación empleada en la ciudad. El estrato medio-bajo corresponde a los estratos 2 y 3; el estrato medio, al estrato 4 y el estrato alto, a los estratos 5 y 6.

Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2009 y 2018. Como novedad, existe un aumento de personas que valoran como participación ciudadana la posibilidad de acudir a mecanismos directos para ser consultadas sobre asuntos importantes en la ciudad o para revocar al mandato de turno cuando se considera que la administración distrital va por mal camino. Es decir, participar directamente en las decisiones. En la encuesta 2009 esta opción obtuvo el 0,4% y en la Encuesta 2018 se incrementó a 8,4%. Algo que coincide con la medición de cultura política elaborada por el DANE. Allí el número de personas que conocen y que están dispuestas a utilizar mecanismos de participación en la ciudad se duplicó de 10,9% a 22,6% entre 2007 y 2017. Por el contrario, el control social a la gestión, pública ha retrocedido en Bogotá, si se comparan los datos de las dos encuestas se tiene que el interés en la vigilancia como componente de los procesos organizativos bajó del 20,8% a 9,7%.

Gráfica 9. Respuestas más importantes a la frase que mejor define la participación ciudadana en Bogotá



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2009 y 2018.

Por otro lado, el conocimiento ciudadano sobre la normatividad que regula la participación también es un asunto de baja importancia. Las respuestas de la encuesta 2018 señalan que sólo el 4,8% de las personas consultadas conocen la Ley 1727 de 2015. La información sobre esta norma no es significativa en el caso de los líderes y activistas que se involucran activamente en escenarios o espacios de participación, tal como se muestra en la tabla 15. Los datos permiten definir la siguiente tipología de actores que tienen mayor conocimiento sobre la ley: jóvenes (6,5%), en su mayoría mujeres (5,9%), líder o activista (13%), que pertenecen a la

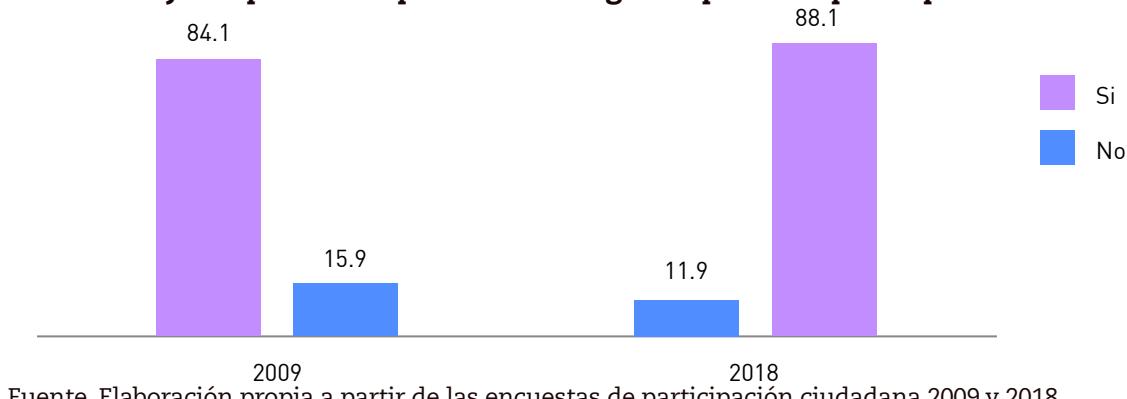
clase media (4,8%) y que estudian o han culminado una carrera de pregrado (4,7%).

3.2 La visión de los actores

¿Por qué el desencanto con la democracia y la participación? Existe la percepción por parte de distintos sectores sociales de un cierto agotamiento de las posibilidades de inclusión en estos escenarios de participación formal que tienen un carácter cada vez más cerrado. Por otro lado, la sectorialización de los procesos de incidencia generó la emergencia de un esquema corporativo en el relacionamiento con las autoridades y en las propuestas que perdió de vista el carácter colectivo e integrador del territorio y su población. Adicionalmente, a pesar del avance en la normatividad y los espacios que han buscado motivar a la ciudadanía para que pase de la información y la consulta a la decisión, en la sociedad capitalina queda la sensación de que esto no se da en la práctica: “se sigue convocando a la población a que defina temáticas pero no se ven resultados en los planes o las políticas, es un desgaste para la gente que ha disminuido su interés en estos procesos”.⁶²

Luego de más de dos décadas de participación a través de espacios institucionales, la evidencia estadística muestra que su acogida por parte de la población ha sido baja. En el 2009, el 80% de las personas encuestadas manifestaron que conocían algún escenario creado por norma para la incidencia ciudadana en lo público y para el 2018, este porcentaje disminuyó al 11% (Gráfica 14). La disminución del reconocimiento que tiene este tipo de participación se acentúa en las mujeres (49%), en la población joven (38%), en los estratos más bajos (40%) y en las personas que tienen menos estudio (36%). Precisamente, en los sectores poblacionales mencionados se concentra el mayor descontento con la democracia, lo que indica que la crisis de la participación formal impacta directamente la valoración que tiene la ciudadanía sobre este sistema de gobierno.

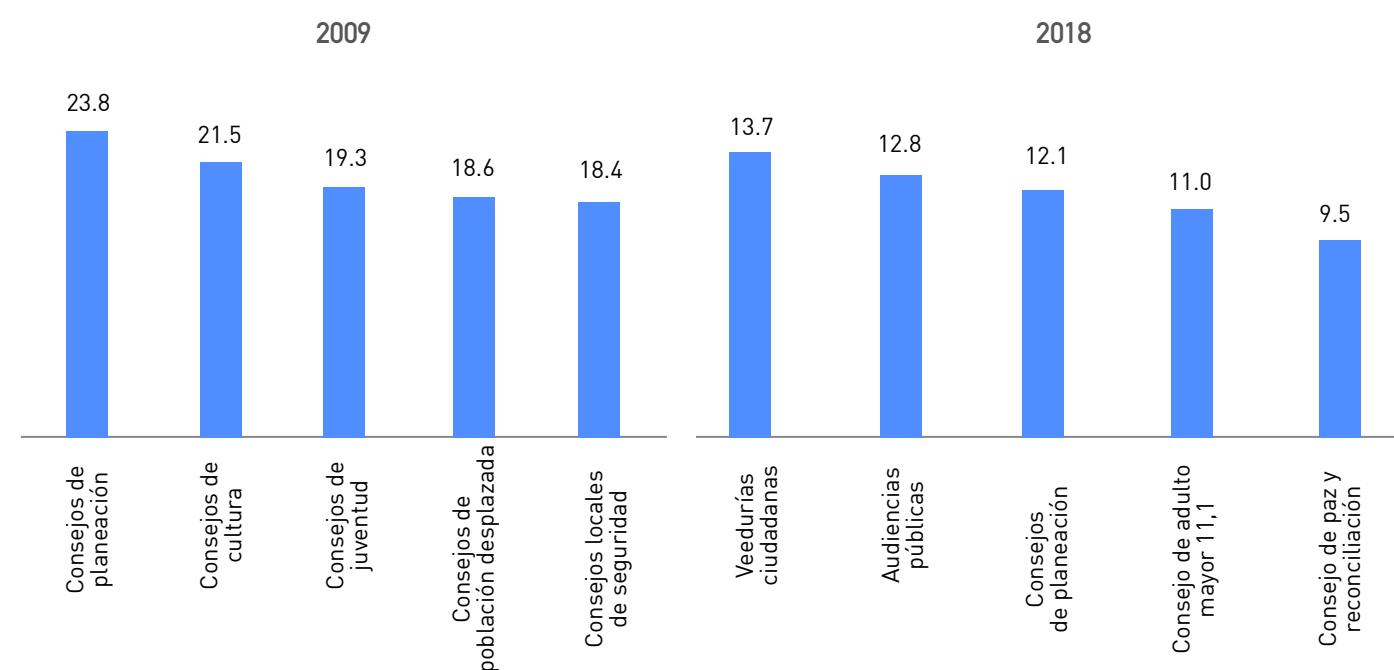
Gráfica 10. Porcentaje de personas que conocen algún espacio de participación ciudadana



⁶² Entrevista representante de organización social. Septiembre de 2018

El desconocimiento de los espacios de participación no sólo aumentó entre 2009 y 2018 sino que además, se extendió a instancias como los consejos de planeación o cultura que en los primeros años de este siglo tuvieron un auge en su conformación y en su acción como representantes de la sociedad bogotana. Ello condujo a que en la encuesta del 2009, más del 20% de las personas encuestadas los reconocieran como espacios legítimos de participación. Sin embargo, en 2018, perdieron representatividad, siendo relegados por las veedurías y las audiencias públicas. El hecho distintivo aquí es que menos del 13% de los habitantes saben que existen estos dispositivos y que pueden hacer parte de ellos.

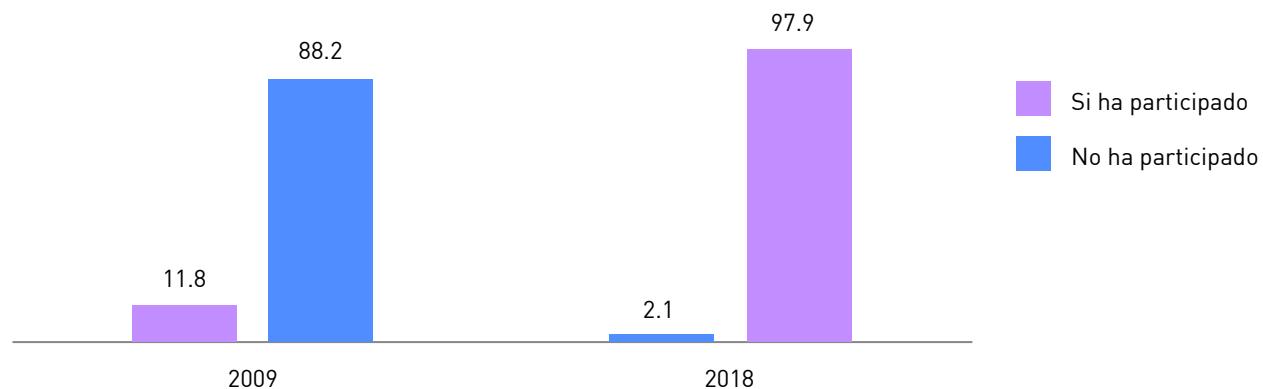
Gráfica 11. Cinco instancias de participación con mayor reconocimiento en Bogotá.



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2009 y 2018.

El conocimiento no implica necesariamente que la acción ciudadana se establezca en la práctica. Por el contrario, en el 2009 solamente un 11.8% de la población participó alguna vez en una de las instancias institucionales de la ciudad y para el 2018 este porcentaje bajó a 2,1%. Incluso, los encuentros ciudadanos para la formulación de los planes de desarrollo de las localidades bajaron significativamente su capacidad de convocatoria. En 2008, siguiendo el mandato de la norma (Acuerdo 13 de 2000), se organizaron esos encuentros en las veinte localidades. Se le preguntó a los encuestados si habían asistido a alguno de ellos. Solamente el 4.7% lo hizo y para el 2018 esta cifra bajó a 1,3%.

Gráfica 12. Porcentaje de personas encuestadas que ha participado en espacios de participación



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2009 y 2018.

Adicionalmente, a diferencia del 2009 cuando el 65% de la población encuestada se manifestó a favor de hacer parte de algún espacio de participación en el 2018 cada vez menos personas valoran esta opción (49%). La razón principal para no involucrarse en los espacios disponibles sigue siendo la falta de tiempo o recursos. En una ciudad cosmopolita que tiene distancias enormes y que cuenta con barreras para el desplazamiento de la población (movilidad, costo del transporte, entre otros), y en un espacio agitado por la inmediatez y la sobrecarga de actividades en un solo sujeto social, la disponibilidad de asistir a reuniones y participar en actividades de priorización o concertación pasa a un segundo plano en las preocupaciones de la población. “Existe la percepción de que las personas deben trabajar, cuidar de su familia, pagar cuentas y además, vigilar al gobierno para que haga lo que tiene que hacer. Es una carga muy alta para los ciudadanos que en muchas ocasiones termina por menguar su disponibilidad para participar, así esto tenga que ver con asuntos que impactan su vida diaria”.⁶³

Por otro lado, el factor técnico de los espacios formales ha terminado por ahuyentar a un buen número de actores en Bogotá. La apreciación extendida es que el enfoque de participación se pierde en la metodología, los reglamentos, la normatividad o el análisis de los procesos gubernamentales. No hay espacio para alternativas que buscan otro tipo de esquemas de relacionamiento y esto convierte a la apuesta participativa en un esquema rígido y poco adaptable a los intereses y las dinámicas propias de una ciudad construida en medio de la diversidad.

Como medio para solucionar este vacío, los últimos gobiernos han acudido a la implementación de programas de formación para fortalecer la acción técnica y política de las organizaciones

sociales, de sus líderes y de la ciudadanía en general. Como se mencionó en este documento, el IDPAC transformó su estructura para brindar talleres, jornadas, encuentros, procesos de capacitación, escuelas de formación política y otras modalidades educativas, así como de la elaboración de guías, cartillas, manuales, estudios y una gran cantidad de documentos con el ánimo de cualificar los procesos participativos. A este proceso se sumaron organizaciones sociales, universidades, redes y plataformas ciudadanas con la implementación de diplomados y cursos cortos con el acompañamiento de expertos en el tema. Sin embargo, los datos de las encuestas 2009 y 2018 muestran que esta estrategia no ha sido eficiente, incluso, en las encuestas 2009 y 2018, el número de personas encuestadas que considera que no se cuenta con las habilidades de liderazgo para hacer parte de un espacio de participación ciudadana aumentó de 7,4% al 11,8%.

También hay que decir que el desconocimiento, el desprestigio y la carga negativa de los dispositivos institucionales ha crecido significativamente entre los dos períodos de medición. En general, la encuesta 2018 muestra una tipología de personas que tienen mayor afinidad con las instancias de participación en la ciudad: hombres (57%), adultos y personas mayores (35%) y personas de estrato socioeconómico medio y alto (42%) con educación técnica, tecnológica y universitaria (47%). Por el contrario, quienes poseen menor propensión por esta tendencia son las mujeres (53%), los jóvenes (37%), de ingresos bajos (48%) y con estudios de primaria y secundaria (49%).

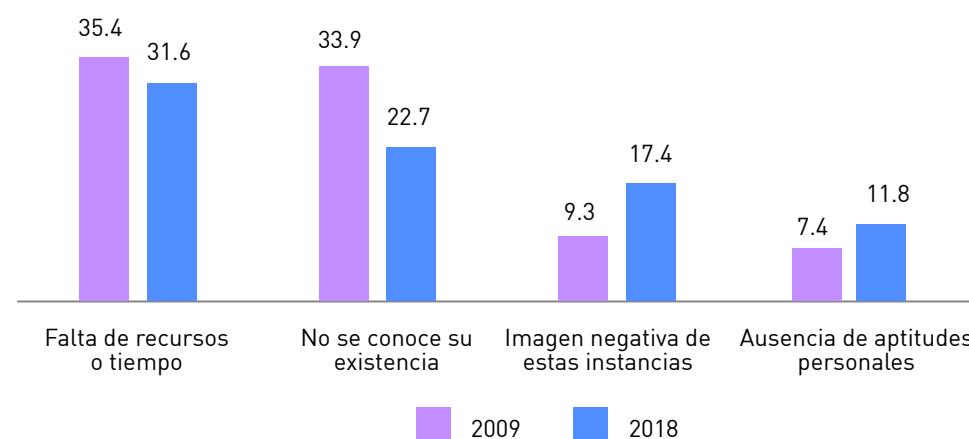
Este dato es importante por dos razones. En primer lugar, desde finales del siglo pasado, se planteó que la participación formal estaba diseñada principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Es posible que esa haya sido la intención, pero los resultados parecen ser otros: los segmentos más vulnerables han brillado por su ausencia en los espacios de participación y parecen haber sido los menos beneficiados con su creación. En este sector, existe una proporción alta de actores que se mueve por la necesidad de resolver a diario sus carencias básicas como parte de su condición social, su imaginario político y sus formas de relación con el mundo de lo público. Algo que ha sido ha sido aprovechado por el clientelismo, que rápidamente se ha instalado como el escenario propicio para la intermediación con la administración distrital y como estrategia para la obtención de bienes y servicios. Ello contrasta con la ineficacia relativa de las instancias de participación, las cuales, entre otras cosas, no han sido diseñadas para resolver en forma directa los problemas de cada ciudadano, sino para incidir en las políticas y la inversión pública. Las estadísticas oficiales confirman esta tendencia, la Encuesta Bogotá Cómo Vamos 2008 señala que el 14% de las personas encuestadas afirmó que acude a un político para tramitar sus intereses y en el 2017 esta cifra aumentó al 21%. Además, el 22% de la población

⁶³ Entrevista representante de organización social. Octubre de 2018

consultada en la encuesta de participación 2018 afirmó que negocia sus inquietudes con dirigentes y miembros de movimientos partidistas.

Como resultado del alejamiento de nuevas ciudadanías, las instancias formales han conformadas en un alto porcentaje por adultos mayores, jubilados o personas que no ejercen una actividad económica permanente. “Estas personas tienen su vida socioeconómica solucionada, no tienen la preocupación del tiempo o los recursos, ven estos espacios como una acción de esparcimiento, relacionamiento o de encuentro en la mayoría de los casos. En otras ocasiones los escenarios de participación se convierten en un entorno funcional para acceder a oportunidades o información privilegiada.”⁶⁴ Además, los liderazgos tradicionales conformados se resisten a dar paso a las nuevas generaciones. Algo que se ha denominado la profesionalización de la participación como un asunto ligado al cierre de los procesos democráticos en la ciudad.

Gráfica 13. Principales razones de la población encuestada para no hacer parte de una instancia o espacio de participación

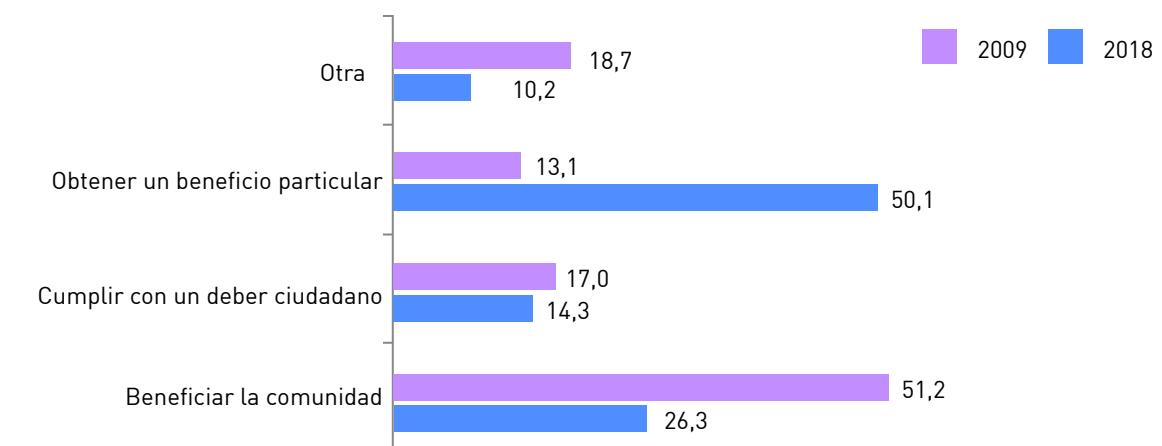


Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2009 y 2018.

En un escenario institucional que privilegia las prácticas corporativas y el individualismo es lógico que la visión utilitarista de la participación esté cada vez más acentuada. Así, mientras que en la encuesta de participación 2009 el 13% de las personas consultadas señaló que se vinculaba a espacios formales para obtener un beneficio particular, en la encuesta de 2018 este porcentaje se incrementó al 50%. Por el contrario, la visión altruista de ayudar a consolidar propósitos colectivos bajó del 51% al 27%. La tendencia de la participación como un beneficio particular está más acentuada en los hombres (38%), los adultos mayores (45%) los estratos socioeconómicos medio y alto (41%) y las personas que cuentan con mayor educación (38%).

⁶⁴ Entrevista funcionario gobierno distrital. Octubre de 2018

Gráfica 14. Principales motivaciones de las personas encuestadas para participar en Bogotá



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2009 y 2018.

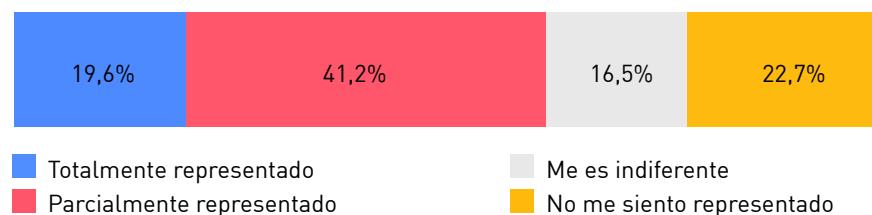
La imagen negativa de la participación se explica también por su falta de representatividad. De hecho, sólo el 19,6% de las personas que respondieron la encuesta 2018 señalaron que se sienten bien representados por los actores que integran los espacios institucionales de participación. Así, en el caso del Consejo Territorial de Planeación Distrital, que es una instancia de carácter consultivo para orientar la discusión en torno al Plan de Desarrollo Distrital y dar un concepto del mismo, se han favorecido una representación corporativa o asociativa y una representación sectorial, donde cada grupo presenta sus demandas específicas. El diseño institucional y las prácticas participativas y organizativas que se dan en el Consejo impiden la configuración de un proceso de representación territorial en el nivel distrital que supere las demandas de grupo y los liderazgos personalistas”.⁶⁵

La encuesta de participación 2018 también muestra que sólo el 14,3% de las personas señaladas consideran que los actores integrantes de las instancias de participación en Bogotá tienen las cualidades suficientes para desempeñar sus funciones. Adicionalmente, el 79% nunca ha tenido contacto con alguno de ellos, el 87% piensa que estos espacios no favorecen la emergencia de nuevos liderazgos. Igualmente, apenas el 15% de la población encuestada en 2018 que dice pertenecer a una instancia de participación afirmó que convocabía al sector que

⁶⁵ El Consejo está conformado aproximadamente por 67 miembros, distribuidos de la siguiente forma: juntas administradoras locales (20), gremios económicos (4), sectores sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afros (1), indígenas (1), consejos distritales (8), consejos locales de planeación (20).

representa para informarles sobre sus decisiones y consultarle algunas de ellas. Además, la mayoría de las personas encuestadas considera que estos espacios no son democráticos en su integración y en su funcionamiento.

Gráfica 15. Que tan representadas se sienten las personas de Bogotá que contestaron la encuesta en los espacios de participación

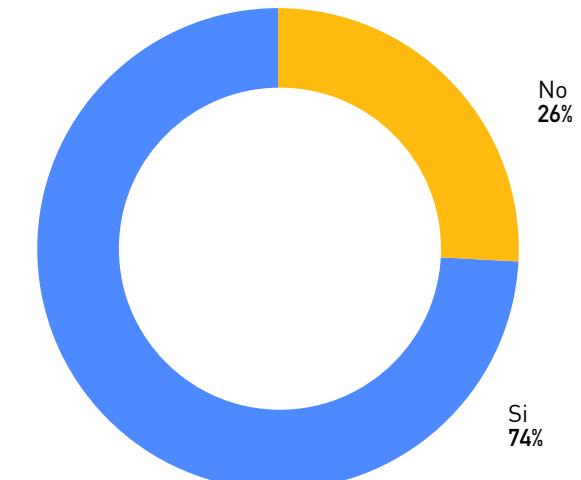


Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018.

Esto además contribuyó a la consolidación de dos fenómenos conexos en el liderazgo social: la polimembresía, es decir, la pertenencia de una persona a dos o más instancias al mismo tiempo y la cooptación de los procesos. Ambos temas alimentan posturas autoritarias en el seno de las organizaciones y los movimientos sociales. Son precisamente los líderes tradicionales, por su mayor experiencia, sus conocimientos, sus relaciones y su capacidad de negociación, los que muestran con mayor frecuencia este rasgo. Por su parte, la cooptación política de los liderazgos sociales introduce lógicas en el manejo de los asuntos públicos que anteponen el interés partidista al de los diferentes grupos sociales, generando efectos no esperados en el ejercicio de la participación e introduciendo lógicas clientelistas y autoritarias que rápidamente son interiorizadas y agenciadas por los líderes sociales. Por último, la (polimembresía y cooptación política) han contribuido a burocratizar los espacios de participación, es decir, a convertirlos en escenarios marcados por jerarquías, reglas informales creadas por sus propios miembros, juegos de poder y dominio de los procedimientos sobre los resultados, lo que ha producido, entre otras cosas, una cierta desconfianza de la población en esos espacios y en sus integrantes.

La encuesta 2018 confirma los planteamientos señalados. El 29% de las personas encuestadas que integra una instancia de participación manifestó que hacia parte de por lo menos otro espacio al mismo tiempo y el 74% señaló que representó a más de un sector para mantener su postulación. Adicionalmente, sólo el 15% reconoce que fue elegido de manera democrática y el 52% mencionó que su principal interés en hacer parte de una instancia de participación es obtener algún beneficio a través de la negociación con el gobierno distrital. Esta encuesta también indica que la polimembresía es mayor en los hombres (39%), las personas adultas (45%) y el estrato socioeconómico medio (41%) y las personas con estudios tecnológicos y universitarios (48%).

Gráfica 16. Porcentaje de personas encuestadas que representó a más de un sector en la instancia de participación a la que pertenece



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018

La deslegitimación de la participación ciudadana en Bogotá se relaciona además con la falta de resultados en su acción. En el 2018, solamente el 10% de las personas encuestadas plantearon que estaban conformes con la efectividad de las instancias establecidas en la ciudad. En realidad, la situación descrita ejemplifica la tensión establecida entre un tipo de participación orientada con objetivos administrativos estrictamente y otra (que aunque es complementaria) cuya pretensión es favorecer la formación de una cultura de participación democrática que no se siente suficientemente incluida en los procesos generados bajo las lógicas formales de la administración pública".⁶⁶

Gráfica 17. Nivel de efectividad de los espacios institucionales de participación en Bogotá para la población encuestada



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018

⁶⁶ Entrevista a representante de organización social. Octubre de 2018.

Además, la baja sintonía de la ciudadanía con la participación institucional también tiene que ver con la acción gubernamental. En este caso, se ha establecido un poder representativo con alta discrecionalidad en la figura del mandatario distrital y baja participación de los grupos sociales. Conjuntamente, la creciente fragmentación de los partidos, la aparición de líderes y figuras que se presentan por fuera de los mismos y su desplazamiento en los medios son factores que han agudizado el proceso de individualización y personalización de la participación.

En este contexto, uno de los rasgos de la cultura política de la ciudad es la contraposición entre las fuerzas que llegan a la alcaldía y las fuerzas que llegan al concejo distrital. Para muchos esta no es más que el reflejo de la distinción entre la nueva y la vieja política. Se ve de esta forma a los líderes que acceden a la alcaldía como figuras técnicas e “independientes” y aquellos políticos que llegan al concejo como representantes del clientelismo: “los primeros aparecen ante la ciudadanía como los protagonistas de una política moderna que se manifiesta en una gestión eficiente y técnica de la ciudad; los segundos, han consolidado una imagen de políticos clientelistas, que sólo buscan desarrollar acciones teniendo como fin único su propia reproducción electoral (Gutiérrez 2002: 214)”.⁶⁷

Los temas expuestos han provocado el distanciamiento entre la ciudadanía y el gobierno distrital. Las cifras de la encuesta 2018 muestran que el 59% de las personas consultadas no reconoce o no tiene conocimiento sobre las dependencias de la alcaldía que apoyan los procesos participativos. Además, solamente el 4% se siente conforme con el apoyo ofrecido por la alcaldía a este tema y el 87% no ha recibido información sobre los programas que se implementan en materia de participación. Incluso, el 48% señala que la administración no tiene una acción integral para responder a la demanda de la participación por parte de la ciudadanía. En general, “la acción de los funcionarios es imitada, desarticulada y con baja conexión con las necesidades de la capital y esto genera mayor frustración en la población”.⁶⁷

Gráfica 18. Calificación de las personas encuestadas al apoyo en materia de participación que ofrece la alcaldía de Bogotá

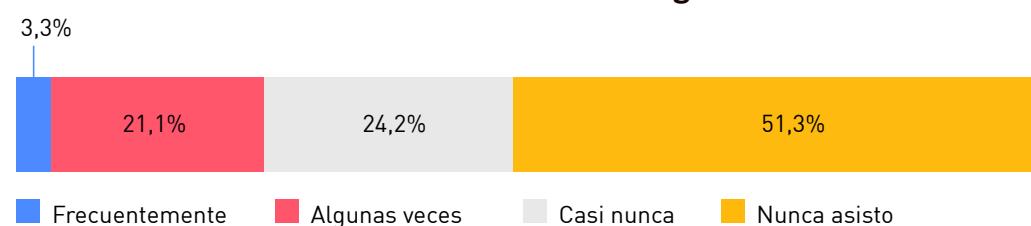


Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018

67 Entrevista a representante de organización social. Septiembre de 2018

Un aspecto final que merece atención especial es el control a la gestión pública. Al igual que en los casos anteriores los marcos institucionales impulsados por los gobiernos distritales tampoco han generado resultados específicos a pesar de que han aumentado las herramientas y los instrumentos para implementar ejercicios de veeduría ciudadana o que se han generado un cúmulo de iniciativas de vigilancia promovidas por el sector privado (Bogotá Cómo Vamos), la academia (Red de Control Social) o el sector público (Tablero del Control Ciudadano o los Observatorios Ciudadanos). Los resultados de la encuesta 2018 son contundentes: el 75,5% de las personas indagadas no asiste o tiene información sobre este tipo de acciones. Además, el 31% no sabe si en el barrio como espacio de cercanía se desarrolla actualmente algún ejercicio de monitoreo o seguimiento a proyectos implementados con recursos públicos.

Gráfica 19. Frecuencia de vinculación de las personas encuestadas a espacios o ejercicios de control social en Bogotá



Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación ciudadana 2018

Sin duda, la rendición de cuentas de la alcaldía mayor y las alcaldías locales sigue siendo el escenario de mayor frustración. En el 2009, tan sólo el 4,1% de las personas encuestadas participó en este ejercicio y en el 2018 esta proporción disminuyó a 1,8%. Aquí a diferencia de los análisis realizados anteriormente no se encuentran diferencias en los sectores poblacionales de la ciudad, en general, la imagen negativa de la rendición de cuentas se extiende a todas las poblaciones, edades y niveles socioeconómicos.

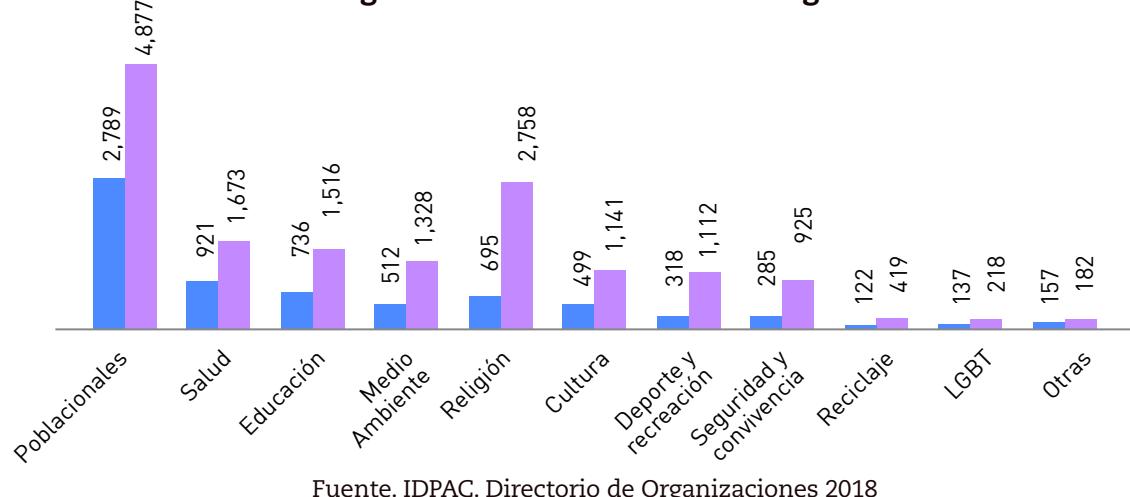
Sumado a lo anterior, el porcentaje de personas que asistieron a las rendiciones de cuentas, distrital o local y que afirmaron haberse enterado de lo que pasa en la ciudad a través de este proceso bajó del 8% al 3% en las encuestas 2009 y 2018. La debilidad más importante sigue siendo la ausencia de información: el 47% de los encuestados en 2009 señalaron que no tenían conocimiento sobre estos espacios y en el 2018 esta proporción aumentó a 57%. Además, en la encuesta 2018 el 72% opinó que la rendición de cuentas no ha tenido utilidad para la ciudad y el 33% considera que es un escenario cerrado para una cantidad reducida de la población y que, por tanto, su soporte social termina siendo el segmento más pequeño de líderes sociales y miembros de algunas organizaciones de la ciudad.

3.3. Una apuesta alternativa

El quiebre mencionado no quiere decir que la participación en la ciudad esté estancada o que solo tenga una trayectoria definida por los procesos institucionales como única vía. Por el contrario, recogiendo la segunda hipótesis de este documento, en Bogotá, se ha generado una ruptura en el lenguaje y las prácticas de la participación con la exigibilidad de los derechos como eje de la agenda pública, lo que ha permitido que en la actualidad se consolide una dinámica de trabajo en red, ejercicios alternativos y expresiones que son difíciles de contener y de encasillar en un modelo normativo. Tres son las principales características de esta tendencia: i) el papel sustutivo de las organizaciones populares y comunitarias como intermediarias entre la población y el gobierno; ii) la acción colectiva como un medio para generar cambios, posicionar temáticas de agenda o visibilizar situaciones que afectan a grupos o sectores de la población; y, iii) el relacionamiento estrecho entre participación ciudadana y participación política como un fenómeno de barrera frente al autoritarismo imperante en el país.

Las organizaciones históricamente han sido importantes en el espacio barrial. Su trabajo ha incluido a grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, los grupos desempleados. Esto además se gestó como respuesta al acuerdo distrital 257 de 2006 que dividió la administración de gobierno en doce sectores de acción gubernamental. Además, en los años recientes su acción se extendió a otros actores: víctimas del conflicto armado, personas con discapacidad, adultos mayores, identidades sexuales, conflictos ambientales, animalistas, entre otros. En términos cuantitativos, los datos del IDPAC indican que en el 2006 existían cerca de 6.476 organizaciones populares de reivindicación social en la ciudad y para el 2018 esta cifra se duplicó a 13.391, tal como se muestra en la siguiente gráfica, lo que evidencia el impulso que ha tenido este tipo de iniciativas en los últimos años.

Gráfica 20. Organizaciones sectoriales en Bogotá 2006-2018



Con estos antecedentes, no es de extrañar que las organizaciones sociales cuenten con mayor representatividad y reconocimiento que los dispositivos formales de participación. De hecho la encuesta de percepción elaborada por Bogotá Cómo Vamos señala que el 9% de las personas consultadas en 2004 mencionó que pertenecía a alguna organización comunitaria y para el 2018 esta cifra aumentó a 48%. Por otro lado, la medición de capital social liderada por Contrial indica que el único indicador del componente de capital cívico articulado que ha tenido un aumento en la ciudad durante los últimos años es el de las organizaciones basadas en el trabajo entre vecinos. En términos porcentuales el incremento fue 5,6% a 7,1% entre 2011 y 2017. Incluso, las encuestas de participación 2009 y 2018, también confirman esta tendencia, allí, en el primer caso, el 57% de las personas encuestadas plantearon que estaban dispuestas a reunirse con las personas cercanas para buscar soluciones a los problemas que viven y en segundo caso, la cifra aumentó a 73%, siendo las mujeres, los jóvenes y las personas de estratos socioeconómicos bajos los que tienen mayor afinidad con este tipo de acción colectiva.

La encuesta de participación 2009 también indica que la proporción de personas consultadas que pertenecían a una organización comunitaria era 26% y para el 2018 subió a 42%, cifra cercana a la que muestra la iniciativa Bogotá Cómo Vamos. Entre los tipos de organizaciones que más han crecido en las dos mediciones se encuentran las agrupaciones relacionadas con las dinámicas de sectores poblacionales específicos de 19% a 24%, religión de 11% a 23% y cultura y recreación de 11% a 19%. Finalmente, en el 2018, el espacio con mayor credibilidad para la ciudadanía es la junta de acción comunal (23%), por su relación de cercanía con la población, su labor de difusión y su trabajo de acompañamiento a las comunidades en su realidad diaria.

El hecho importante aquí es el cambio por de población que se integra a los procesos organizacionales. En la encuesta 2009 la participación de los hombres era ligeramente superior (37%), adultos mayores (39%) en los estratos medio y alto (36%) y en los segmentos con mayor educación (34%). Sin embargo, para el 2018, esta tendencia fue transformada por la mayor inclusión de las mujeres (42%), jóvenes (40%) de estratos bajos (44%) y con educación primaria y secundaria (47%) en estas organizaciones.

Tabla 11. Tipología de personas que pertenecen a organizaciones comunitarias en Bogotá

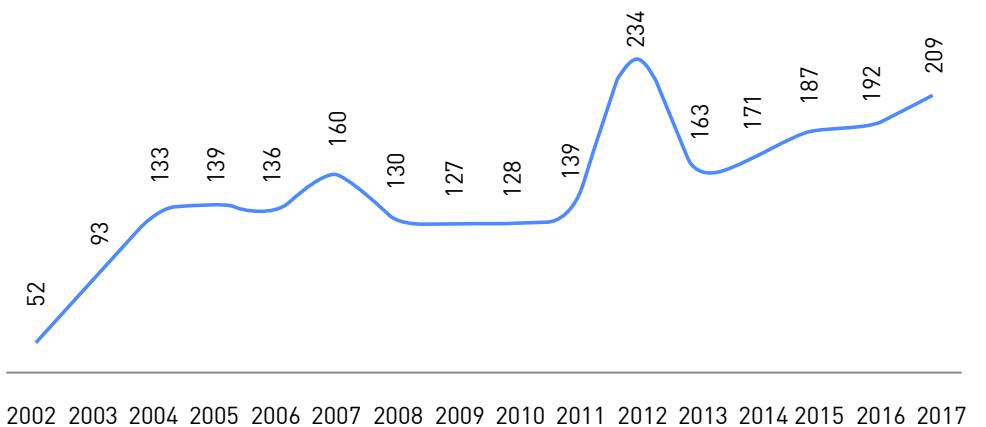
	2009	2018	
Hombres	31%	Mujeres	42%
Adultos mayores	30%	Jóvenes	40%
Estrato medio-alto	34%	Estratos bajos	44%
Educación superior	34%	Educación primaria y secundaria	47%

Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación 2009 y 2018

Tres razones explican el cambio poblacional señalado, en primer lugar, el aumento de las mujeres en las organizaciones comunitarias está ligado a la idea de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, las normas, la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y la existencia de redes de compromiso (tejido social) para obtener y mejorar la eficiencia y efectividad de la sociedad en procura de su bienestar colectivo (Sáenz; 2009, p 19) En segundo lugar, el incremento de los estratos bajos tiene que ver en una proporción alta con la búsqueda de recursos públicos y de incidencia en la prestación de servicios ofrecidos por la alcaldía distrital; y, en tercer lugar, se observa que la población joven desencantada de los procesos institucionales de participación se fue para la acción comunitaria al considerarla más flexible para sus intereses.

Por otro lado, tradicionalmente, el proceso organizativo ha estado ligado en Bogotá a la movilización social. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia ha aumentado considerablemente. De hecho, la ciudad se ha convertido en el escenario más importante de acción colectiva en el país. Así lo muestra la base de luchas sociales del CINEP que muestran una realidad contundente: la capital aportó el 17% de las concentraciones realizadas en el país durante el período 2002-2017. Esto representa alrededor de 2.393 hechos registrados. Los datos muestran además que también subió la intensidad de este fenómeno, así en el 2002 la periodicidad era de una movilización cada siete días y en el 2017 fue de una movilización cada dos días.

Gráfica 21. Movilizaciones sociales Bogotá 2002-2017



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales CINEP. 2018

La Fundación Ideas para la Paz (FLIP; 2016, p 12) por su parte menciona que en Bogotá se han dado el 14% de las movilizaciones nacionales entre 2013 y 2016. Adicionalmente, la encuesta de cultura política elaborada por el DANE plantea que en el 2011 la capital acogió el 11% de

las movilizaciones y en el 2017 esta cifra creció a 19%. La percepción sobre el aumento de la movilización se confirma en las encuestas de participación. En el 2009 el 12% de las personas consultadas manifestó que la movilización social era un medio efectivo para la solución de problemas en la ciudad y el 9% había hecho parte de al menos una movilización. Para el 2018, la tendencia aumentó a 21% y 19% respectivamente.

La base de luchas sociales del CINEP también indica que entre 2013 y 2017, las movilizaciones contenciosas disminuyeron del 94% al 81% y la no contenciosa por el contrario, aumentó del 6% al 19%. Detrás de esta tendencia existe un nuevo enfoque de la movilización social. Se trata de reproducir conflictos y contradicciones de las sociedades domésticas de las cuales emerge y, a la par, crea nuevas tensiones que reflejan la dinámica del poder a nivel internacional. También se busca compartir la sensación general inconformidad generalizada, no sólo con la situación social sino también con una clase política que no es capaz de responder a demandas cada vez más globales. Aquí, temáticas como el cambio climático, el manejo de desechos humanos, la escasez de energía o agua, entre otros asuntos cobran espacial relevancia como símbolos de esta nueva etapa de la lucha social.

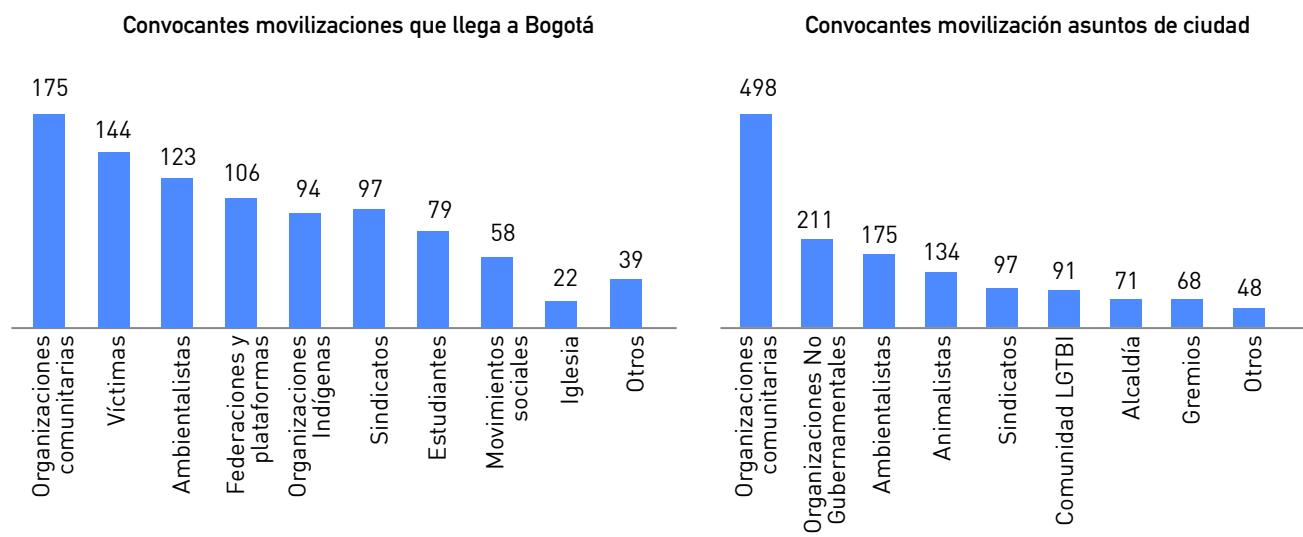
Además, con la expansión de la violencia en la ciudad se ha recrudecido la persecución y exterminio físico de líderes sociales. De ahí que las organizaciones fortalezcan el discurso político alrededor del no olvidar los asesinatos de líderes y jóvenes como un mecanismo para evitar el control militar o armado de sus espacios de vida cotidianos. En este caso, predomina la movilización por el derecho a la vida: “Para seguirle la línea a la vida 2004”, “Para que la vida siga siendo joven (2005)”, el “Mandato por la Vida 2006”, o las marchas contra la violencia y el secuestro (2008), contra las FARC (2008) para exigir el fin del paramilitarismo y los crímenes de Estado (2012), además de los procesos que visibilizan el asesinato de líderes y lideresas (2014 a 2017).

En este contexto, la capital también asume una doble configuración: como escenario de acciones más amplias y como espacio de tensión local. Tradicionalmente, los procesos de movilización tienen por costumbre visibilizar la agenda de reclamaciones en Bogotá como sede del gobierno. Es así como la capital recibe grupos y sectores sociales que llegan desde diferentes puntos del territorio nacional y una vez allí, organizaciones, colectivos o ciudadanos se vinculan a la marcha. Pero también existen movilizaciones que tienen que ver con asuntos cercanos a las condiciones propias de la agenda capitalina, como expresión de inconformidad o de manifestación en contra de la actuación propia del gobierno distrital o de su falta de acción en el imaginario de los habitantes. En términos cuantitativos, la base de luchas sociales liderado por el CINEP muestra que de las 2.393 movilizaciones realizadas entre 2002 y 2017 en

la ciudad, el 58% se relaciona con problemas locales, el 39% tienen origen nacional, el 2% son internacionales y el 1% tiene carácter regional.

¿Quiénes se movilizan en la ciudad? La encuesta de participación 2018 muestra que en general, las mujeres (16%), los jóvenes (19%) y los estratos socioeconómicos bajos y de clase media (18%) son los más cercanos a ese tipo de ejercicios, algo que se puede explicar porque en estos grupos se encuentra la mayor base de necesidades y procesos de reivindicación ante las autoridades públicas de la nación y del distrito. Los actores del sector social con mayor participación son: organizaciones no gubernamentales, pobladores urbanos, víctimas de conflicto armado, iniciativas ambientales, plataformas por la paz y alianzas de sectores sociales. Aunque también hay que destacar el aumento de la participación que han tenido sectores como la iglesia, los animalistas, la comunidad LGTBT. En otras ocasiones convocan órganos gubernamentales con (13%) y partidos políticos (6%). En este último caso, la movilización se relaciona con la acogida de iniciativas que buscan la manifestación de las personas alrededor de temas sensibles y en particular, el apoyo que recibió Gustavo Petro en el proceso de revocatoria iniciado por la Procuraduría General de la Nación entre 2013 y 2014.

Gráfica 22. Convocantes de la movilización social en Bogotá 2002-2017

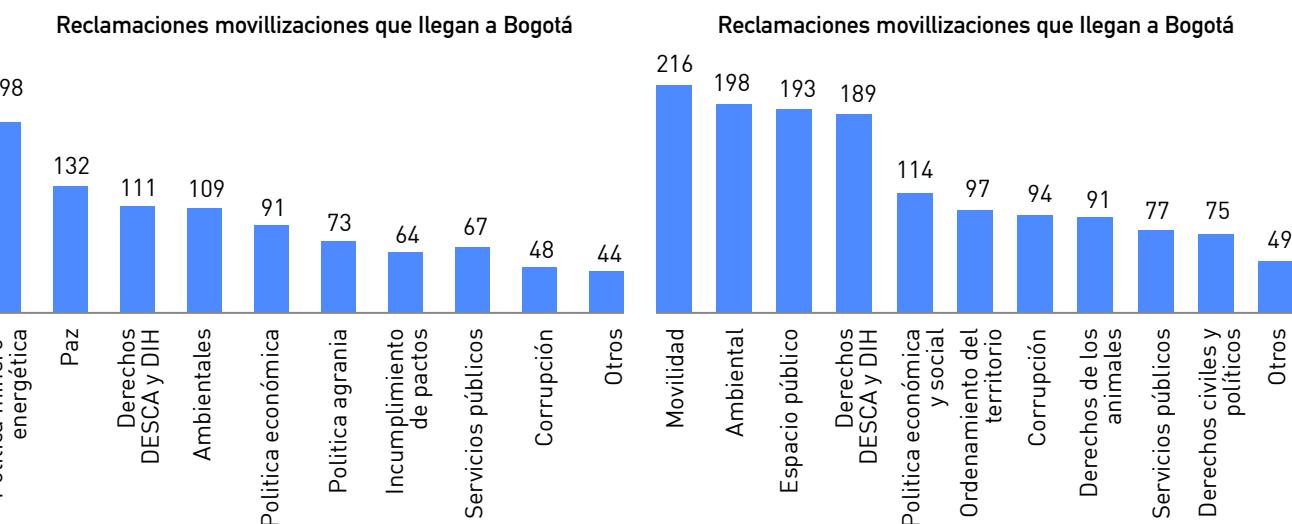


Fuente. Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales CINEP. 2018

En cuanto a los temas que reivindica la movilización social, los datos del CINEP para el período 2002-2017 muestran un cambio significativo, si bien, asuntos como la deuda agraria, las fallas en las políticas sociales, la creciente e insostenible desigualdad social, la persistencia de

la injusticia a lo largo y ancho del país ocupan una parte importante de la reivindicación ciudadana, existen nuevas temáticas que han llamado la atención de la población. En el caso de la movilización nacional que llega a Bogotá, la protesta está ligada en su mayoría a la defensa de los recursos naturales, en especial, la inconformidad con la agenda extractiva de los últimos gobiernos (21%). La defensa de la paz como proyecto político es el segundo asunto en jerarquía con el (14%), a este le sigue la visibilización de los derechos vulnerados por decisiones de las autoridades (11%) y la agenda ambiental ligada a la visibilización de los impactos generados por el cambio climático (11%). En la capital también ha ocurrido la misma dinámica: la agenda de la movilización tiene como principal causa las nuevas preocupaciones de una base ciudadana que ha avanzado en lo social pero que tiene enormes debilidades en sectores como la movilidad (16%), el medio ambiente (14%), las luchas por el espacio público (14%) y la protección de los derechos incluyendo la protección de los animales, la población LGTBT, la libertad de géneros y los abusos contra los niños, niñas y adolescentes (13%), Tal como se aprecia en la gráfica que sigue a continuación.

Gráfica 23. Temas relacionados con la movilización social en Bogotá 2002-2017

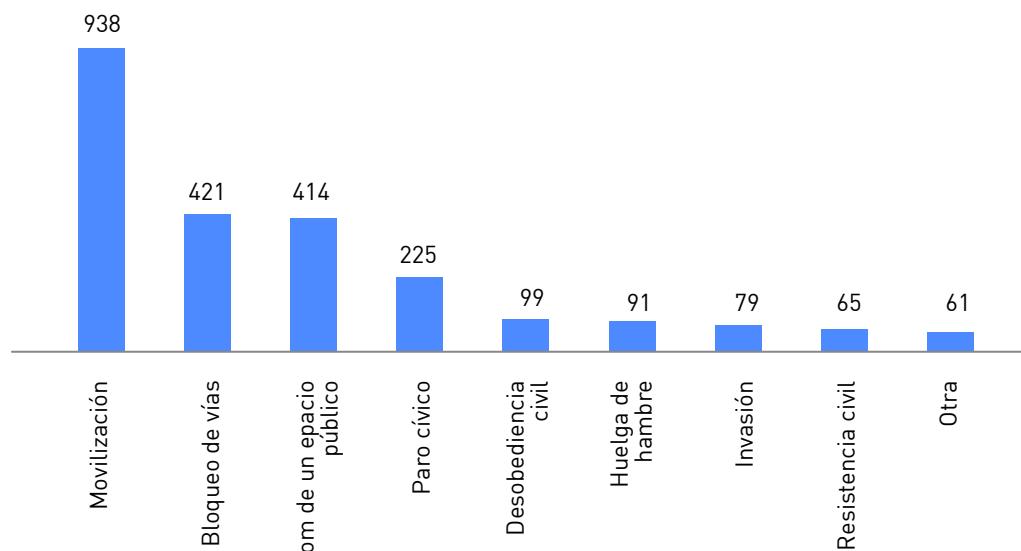


Fuente. Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales CINEP. 2018

Como repertorios de actuación se recurre a la marcha (39%) por sectores o sitios estratégicos de la ciudad. También se utiliza el bloque de vías (17%), la toma del espacio público siendo la plaza de Bolívar el lugar simbólico de congregación y el paro (9%) que implica el cese de actividades de sectores o actores relacionados con la movilización. En otros casos se realizan acciones de desobediencia civil (jóvenes objetores de conciencia, desconocimiento de las

acciones de gobierno, desacato de normas, entre otros) la huelga de hambre, la invasión de terrenos o la resistencia como mecanismo de expresión social.

Gráfica 24. Repertorio de actuación movilización social en Bogotá 2002-2017



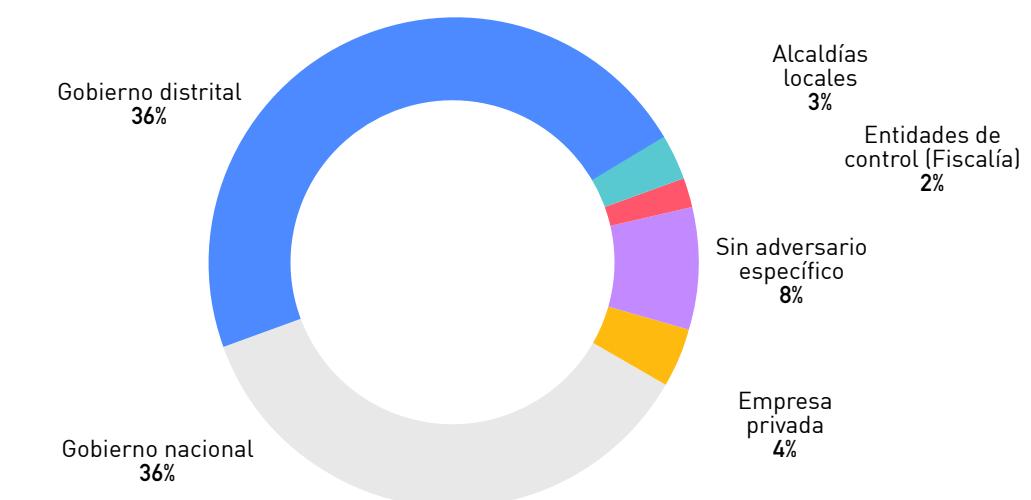
Fuente. Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales CINEP. 2018

Por último, los adversarios en el imaginario de los grupos o sectores que se movilizan en Bogotá principalmente son el gobierno nacional y distrital. Siendo particular el peso significativo de las alcaldías locales y las entidades de control. Paradójicamente, estos actores institucionales tienen el papel de definir protocolos para el desarrollo de la protesta pacífica y establecer el control cuando consideran que se ha desbordado la acción colectiva. Entre 2002 y 2017, se han ejecutado cerca de 945 enfrentamientos entre estos escuadrones antidisturbios y la población manifestante, según cifras de la policía nacional, lo que da cuenta de la idea que se ha instaurado en la capital y en general en el país del uso de la fuerza como estrategia efectiva para restringir el derecho a la protesta a través de la fuerza del Estado.

En este escenario, un punto a resaltar es el papel del sector privado como adversario en los procesos de movilización social. En esencia, la incursión de este actor como prestador de servicios sociales, los impactos que genera su acción en los escenarios cercanos a las comunidades, su papel como determinante de una estructura económica que tiende a consolidar la brecha social entre sectores y grupos poblaciones, además de la discusión sobre la ética de los medios de comunicación en manos de conglomerados, ha hecho que se convierta en un referente cada vez más frecuente en la acción colectiva. No en vano, del total

de movilizaciones que se han dado en Bogotá entre 2010 y 2017 el 35% tiene que ver con el descontento ciudadano hacia la acción de grupos o sistemas empresariales.

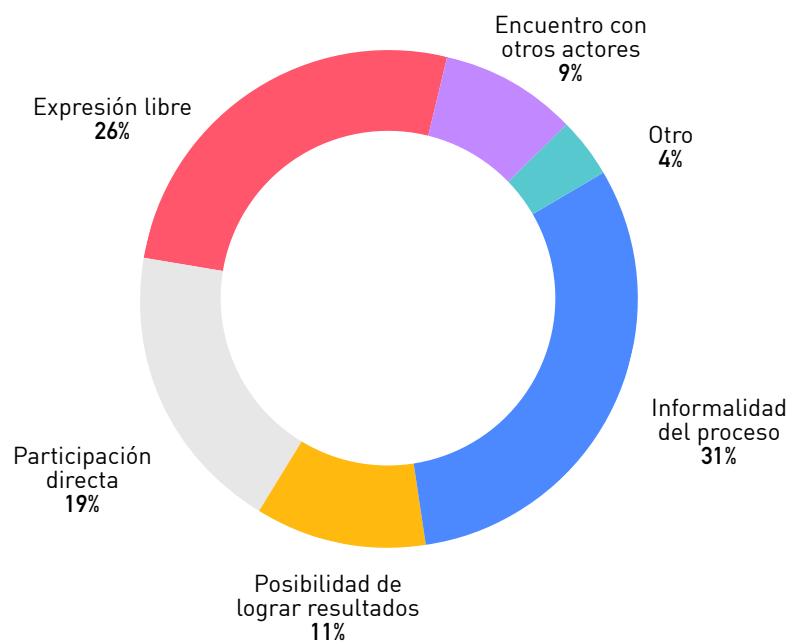
Gráfica 25. Adversarios movilización social en Bogotá 2002-2017



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales CINEP. 2018

Por otro lado, está la idea de que la movilización por su condición de activación puntual para asuntos específicos, disminuye la tramitación y las prácticas clientelares que han inundado a los espacios institucionales de participación. Esta es una de las principales razones que ha movilizado a actores sociales poco afectos a las estrategias tradicionales de incidencia ciudadana. La movilización no sólo ofrece espacios dinámicos que pueden ser moldeados por mecanismos informales, de carácter horizontal, que explotan la colaboración y el trabajo conjunto para el logro de un objetivo común.

En definitiva, la gente se identifica con un tema, protesta, logra visibilizar un tema o generar un cambio, se desintegra y vuelve nuevamente activarse en tiempos y momentos establecidos, cuando la situación lo requiera. La base de luchas sociales del CINEP respalda la afirmación anterior: las razones que las personas tienen en Colombia y Bogotá para vincularse a procesos de movilización social se relacionan con la informalidad del proceso (28%), la posibilidad de expresar libremente sus opiniones (21%) y la oportunidad de participar directamente de las decisiones públicas, sin intermediarios ni procesos de representación (16%).

Gráfica 26. Motivos para vincularse a procesos de movilización social Bogotá 2017

Fuente. Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales CINEP. 2018

Otro asunto que ha contribuido al incremento de la movilización ciudadana en Bogotá es el cierre institucional del Estado a la participación ciudadana y su manifiesta incapacidad para atender el clamor ciudadano por mejores condiciones de vida. Hoy, en un contexto económico y político diferente que ha generado a la mayoría de la población bogotana nuevas angustias y retos de mayor magnitud (la paz, la lucha contra las distintas formas de exclusión, la convivencia entre diferentes, la soberanía frente a poderes externos, la consolidación de un modelo de ciudad colectivo, la defensa de los derechos humanos, entre otras), puede decirse que la ciudadanía ha comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, de intervenir en la definición de los asuntos de su entorno mediato e inmediato, de cruzar iniciativas y esfuerzos colectivos para transformar realidades y oponerse al autoritarismo como forma de gobierno.

Finalmente, existe un nuevo aire con el proceso de paz firmado con la guerrilla de las FARC. Esta realidad no se encuentra desconectada de Bogotá, la ciudad se ha convertido en un catalizador de la movilización ligada a la paz, aquí han confluído cerca de 132 marchas que exigen la implementación del postacuerdo. Adicionalmente, se han establecido como temas de agenda pública la preocupación por la muerte de líderes y lideresas sociales o la defensa de los instrumentos de acción establecidos en los acuerdos de La Habana. En general, la capital

se ha convertido en una barrera contra la pretensión que tiene una parte del sistema político de acabar con la paz y establecer nuevamente un escenario de terror como mecanismo de acción institucional.

El impulso de la organización y la movilización social en Bogotá no sólo ha posibilitado la constitución de nuevas ciudadanías (jóvenes, mujeres, población LGTBI entre otros). Tal como se mencionó en la tercera hipótesis de este documento, también ha contribuido al fortalecimiento de un escenario contrahegemónico⁶⁸ en la lucha por el poder, que rechaza las prácticas políticas relacionadas con la exaltación de la violencia, la confrontación como medio discursivo y la exclusión como mecanismo de acción. Este proceso se ha extendido al campo político, con la emergencia de movimientos y apuestas partidarias que buscan posicionar un discurso democrático alejado de la polarización y el autoritarismo. Se trata de un entramado de organizaciones, liderazgos y expresiones que hoy son más visibles y más conscientes del papel que cumplen en la defensa de los derechos y las garantías sociales alcanzados en los últimos años.

Como ejemplos de la situación mencionada está la Marcha Patriótica que nació como resultado de la movilización denominada “Marcha Patriótica y Cabildo Abierto por la Independencia”, llevada a cabo en el 2010. Igualmente se destaca la elección en cargos públicos de los principales líderes que orientaron el paro agrario del 2013 y más recientemente la integración de representantes de la Mesa Amplia Estudiantil (MANE)⁶⁹ a partidos ligados al centro y la izquierda política o la creación de la Colombia Humana como una expresión social de lucha política. En estricto sentido, la movilización en Bogotá y en general en el país, sobre pasó los límites de la indignación con la situación establecida, como paso adicional, ha incorporado directa o indirectamente cambiar las condiciones estructurales a través del acceso al poder. “Aunque esta dinámica ha generado controversia por la tergiversación, la transformación del ideario social o la acción populista de sectores partidistas que buscan sacar provecho de este asunto, es un hecho que la movilización se ha convertido en un camino cada vez más transitado por los liderazgos comunitarios que buscan posicionar temas de agenda pública que controvieren la estructura política tradicional”.⁷⁰

Adicionalmente, este proceso de recomposición política en Bogotá ha generado un activismo

⁶⁸ Por tal, se entiende desde la perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (2009) una tendencia de democracia emancipadora, fundado en elementos inclusivos, comunitarios y participativos que sitúan en el centro de sus objetivos la transformación social en clave progresista como respuesta a los discursos que promueven la violencia, la coerción, el autoritarismo y la presión social contra la ciudadanía. Se basa en formas de sociabilidad rebelde e inconformista, el retorno del Estado social, la lucha contra las injusticias sociales, la reinvenCIÓN de la sociedad, la resignificación del espacio público y la formulación intercultural de los derechos humanos.

⁶⁹ Movimiento que lideró la protesta frente al proyecto de Ley que reformaba la educación superior en el país presentado por el gobierno Santos en 2011.

⁷⁰ Entrevista a representante de organización social. Octubre de 2018

más visible en la discusión sobre un modelo de ciudad que sobrepase la disputa establecida por las administraciones Petro y Peñalosa. Desde esta visión se aboga por un esquema urbanizador que integra el avance económico con la posibilidad de devolver a los pobladores el darle sentido al territorio como valor de uso, como un lugar para el disfrute, como obra de arte, como un escenario de encuentro multicultural y diverso, donde todos los seres humanos sin ningún tipo de distinción (sexo, género, edad, orientación sexual, pertenencia étnica, ideología política, migrante) puedan vivir dignamente. También implica una apertura institucional a una gestión pública democrática, que involucre a los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones sobre sus territorios a través la construcción participativa de los instrumentos de gestión, tales como planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo, que estén encaminados a la disminución de las brechas de desigualdad económica, la exclusión y la segregación socio espacial. E incluso a garantizar las apuestas autónomas de las organizaciones sociales y grupos de interés en el desarrollo de propuestas ciudadanas que construyan tejido y apropiación social de los usos del suelo.

Por otro lado, aunque este conjunto de procesos organizativos tiene desconfianza en comprometerse con el sistema político, es consciente que allí se juega una gran parte de sus apuestas, por ello, han aumentado su presencia en los procesos electorales. Entre el 2000 y 2015 (fecha de las últimas elecciones de autoridades locales) las cifras de las Registraduría General de la Nacional muestran un aumento en el potencial de sufragantes, pasando de 3.573.581 a 5.453.086 personas. Ello ha significado una disminución de la abstención que pasó de 55,2% a 48,4%. En el caso del Concejo también se constata una tendencia similar, con aumento de la participación electoral del 41,3% al 49,7% en el mismo período.

Tabla 12. Sufragantes y abstención en Bogotá, 2000-2016

Año	Potencial sufragantes	Total sufragantes	Votos validos	Abstención
2000	3.573.581	1.600.843	44.80%	1.557.383 55.2%
2004	3.922.818	1.706.701	43.51%	1.650.911 56.4%
2008	4.378.026	2.095.629	47.87%	2.027.603 52.1%
2012	4.904.572	2.325.374	47.41%	2.244.025 52.5%
2015	5.453.086	2.811.209	51.55%	2.730.572 48.4%

Fuente: Registraduría del Estado Civil. Histórico de Resultados Electorales 2018.

El aumento de la votación también se observa en la medición de cultura política del DANE y la encuesta de participación 2018. En el primer caso, para el 2008 los datos muestran que el 44% de las personas consultadas ejerció el derecho electoral en los comicios distritales y el 45% en las elecciones presidenciales del 2006. En el segundo caso, el porcentaje de población encuestada que votó en las elecciones presidenciales subió al 55% y lo mismo sucedió con

los comicios de la ciudad con el 54%. Sobre este tema, el CEDAE⁷¹ señala que el aumento en la votación bogotana está directamente relacionada con dos factores, por un lado, la participación de personas que se ubican en el centro político de 27,5% a 31,4%, entre 2007 y 2015, de acuerdo con los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil; por otro, la ampliación de la clase media que se incrementó de 18,4% a 27,6% entre 2002 y el 2017, según cifras del DANE. Como resultado, la ciudad agregó cerca de 850.000 votantes en este período. Esto por su puesto, se acompaña de mejoras en la cultura política.

Esta visión alternativa ha contribuido a la apertura del espectro de poder bogotano a movimientos y expresiones progresistas. Así, luego de la elección de Antanas Mockus en 1995, los siguientes mandatarios han sido representantes de partidos o movimientos de la izquierda democrática hasta el 2015.⁷² Estos gobernantes, a pesar de su origen ideológico diverso, aportaron diferentes componentes a lo que se llamó el “nuevo modelo de ciudad”: saneamiento fiscal, reorganización administrativa, cultura ciudadana, inversión social progresiva, políticas para enfrentar problemas social de gran calado, estrategias de seguridad ciudadana desde la prevención y los cambios en las desigualdades poblacionales, la adecuación del transporte masivo a un modelo urbano y rural, y la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública, que hasta el día de hoy son reconocidos por un amplio margen de la ciudadanía.

Tabla 13. Votación candidatos de centro e izquierda en Bogotá y Colombia elecciones Presidenciales 2002-2018

Elecciones presidenciales	Nombre	Partido o Movimiento	Votos obtenidos Bogotá	Total de votación Colombia
2002	Luis Eduardo Garzón	Polo Democrático Independiente	200.521	680.245
2006	Carlos Gaviria Díaz	Polo Democrático Alternativo	502.341	2.613.157
2010	Antanas Mockus Sivickas	Partido Verde	824.923	3.134.222
2014	Juan Manuel Santos	Partido de la U	1.341.963	7.816.978
2018	Gustavo Petro Urrego	Colombia Humana	1.890.869	8.040.449

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Histórico de Elecciones. 2018.

Votación segunda vuelta 2010-2014-2018.

71 Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales

72 En el año 2003 se constituye el partido con el nombre de Polo Democrático Independiente, a partir del 2005 se denominó Polo Democrático Alternativo luego de unirse con el movimiento Alianza Democrática. En el 2011, algunos militantes del partido se vincularon al Movimiento Progresistas liderado por Gustavo Petro.

La tendencia señalada también se ha trasladado a las elecciones nacionales. En varios momentos la ciudad ha sido la capital del voto distinto, por su apertura a movimientos ligados a la construcción de la paz, la sostenibilidad ambiental, los derechos y la política social y su castigo a un gran número de partidos y liderazgos relacionados con la corrupción y las prácticas clientelistas. Las cifras de la Registraduría General de la Nación dan cuenta de la dinámica señalada. En el 2002 Bogotá le ayudó a Lucho Garzón a ubicarse con el tercer candidato más votado en Colombia con el 40% de los votos obtenidos; luego, en el 2006, le aportó Carlos Gaviria el 30% de su caudal electoral, ambos representantes de la izquierda democrática. Cuatro años más tarde Antanas Mockus, quien lideró una apuesta de centro por el Partido Verde, obtuvo la segunda cantidad de sufragios y en 2014 la ciudad apoyó mayoritariamente la propuesta de paz impulsada por Juan Manuel Santos. Este apoyo se mantuvo dos años después con el plebiscito por la paz. Allí, la ciudad le aportó al mecanismo el 20% de los votos efectivos y el 56% del apoyo positivo.

Tabla 14. Votación plebiscito por la paz Bogotá 2016

Estadísticas	Bogotá	Nacional	
Si	1.423.612	56,1	6.377.482
No	1.114.933	43,9	6.431.376
Total votantes	2.538.545	45,8	12.808.858
Abstención	3.008.627	55,2	22.091.087

Fuente. Registraduría Nacional del Estado Civil. Histórico del resultados electorales. 2018

Recientemente, se vio una muestra adicional del poder que tiene este movimiento en las elecciones presidenciales del 2018. De hecho, el candidato Iván Duque representante del Centro Democrático no logró ganar la aceptación de la mayoría capitalina, por el contrario, en la primera vuelta perdió con Sergio Fajardo del Partido Verde y en la segunda vuelta con Gustavo Petro de la Colombia Humana. Además, en el 2018 los bogotanos aportaron algo más de 2,6 millones de votos a los 11,6 millones obtenidos por la consulta anticorrupción. En el caso del Congreso, en el 2018 Antanas Mockus se convirtió en uno de los senadores más votados y en la cámara de las 18 curules disponibles para la ciudad 7 se quedaron en manos del Partido Verde, la Lista de la Decencia y el Polo Democrático Alternativo.

Gráfica 27. Porcentaje de votación y abstención consulta anticorrupción 2018 Bogotá y promedio nacional



Fuente. Registraduría Nacional del Estado Civil. Histórico del resultados electorales. 2018

El avance de las expresiones ligadas a la organización y la movilización no está exenta de problemas en su implementación. Si bien es la tendencia que cuenta con mayor apoyo ciudadano como se planteó anteriormente, su acción también ha sido permeada en algunos momentos por el clientelismo, la exclusión de grupos o sectores sociales, la profesionalización y cooptación política, entre otros asuntos. “En una sociedad permeada por la corrupción, el individualismo y la violencia, no se puede esperar que la base comunitaria esté alejada de estas complejidades, por el contrario es allí donde se expresan. Corresponde a los grupos y sectores trabajar para avanzar en estrategias que permitan cambiar estos modelos de actuación y prácticas instaladas en el imaginario ciudadano como contribución al fortalecimiento de la democracia en Bogotá”.⁷³

Hacia adelante, los procesos alternativos en la capital enfrentan varios retos, entre ellos, la sostenibilidad de una apuesta que está amenazada por los extremismos tradicionales, la fragmentación de la ciudad y la desfiguración del centro político por actores y sectores que representan el odio y la confrontación. En segundo lugar está la articulación de esfuerzos, visibilización de espacios y experiencias, incluyendo los procesos de participación institucional. Además, es imprescindible el alejamiento de egos políticos que tradicionalmente ha dividido a los proyectos alternativos en Bogotá. La capital del país ya vivió un fenómeno parecido con la ola verde en Bogotá, que alcanzó un punto de efervescencia en las elecciones presidenciales del 2010,⁷⁴ sin embargo, con el pasar de los siguientes años se fue minimizando hasta quedar en el anonimato ciudadano, lo mismo ha sucedido con la izquierda y su confrontación interna.

73 Entrevista a representante de organización social. Septiembre de 2018

74 Fenómeno electoral relacionado con la candidatura presidencial de Antanas Mockus que logró avanzar a la segunda vuelta, derrotando a los partidos tradicionales sin la maquinaria tradicional.

Por último, se encuentra la tarea de aumentar la incorporación de la masa organizativa que acompaña la postura del diálogo y la concertación en los procesos electorales para derrotar las maquinarias personalistas de los viejos partidos.

3.4. Algunas experiencias significativas

Los procesos de participación ciudadana descritos anteriormente han generado como resultado una abundancia de experiencias implementadas en el período 2002-2017, que demuestran el poder de acción de la sociedad bogotana. Con el propósito de ampliar las tesis planteadas hasta el momento, a continuación se describen con mayor profundidad tres experiencias participativas implementadas durante los últimos años en Bogotá. La primera de ellas se denomina asamblea sur como una acción colectiva de movilización y redes informales de colaboración entre vecinos implementada para visibilizar las problemáticas del ordenamiento territorial en la ciudad y como un ejercicio pionero de incidencia social en políticas públicas y, en la transformación de las concepciones y dinámicas de gestión urbana. También se abordará el programa obras con saldo pedagógico. Esta iniciativa es un ejemplo de planeación participativa en la mejora integral de los barrios a partir del trabajo articulado de la población, organizaciones, sectores sociales y la institucionalidad pública. Finalmente, se analizan los encuentros ciudadanos implementados en la ciudad para incorporar la participación de los habitantes en la priorización del gasto público a través de programas y proyectos de inversión.

3.4.1. La asamblea sur

La Asamblea Sur es una de las experiencias de participativas más relevantes que surge en Bogotá a principios del siglo XXI. Aún se mantiene vigente y además, ha generado instrumentos metodológicos e interpretativos que han sido recogidos por otros procesos posteriores en Bogotá. Su capacidad de movilización e incidencia sobre la política pública distrital ha sido elevada y genera constantemente propuestas alternativas para tramitar los conflictos socioambientales que se presentan en la cuenca del río Tunjuelo. Para sistematizar esta experiencia, en primer lugar, se presentan los principales activadores que permitieron el surgimiento del proceso de la Asamblea de los cuales sobresalen la defensa del Parque Entrenubes y la conformación de la Mesa Interlocal; a continuación, se identifican las características que determinan el funcionamiento de los actores resaltando los repertorios de acción que se privilegian y sus relaciones con otros actores como las autoridades públicas y las empresas privadas; y, finalmente, se presentan algunos de los logros alcanzados por la Asamblea en términos de la participación ciudadana en la ciudad.

La defensa del territorio que ha caracterizado la acción de la Asamblea Sur se sitúa geográficamente en ocho localidades: Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Sumapaz, San Cristóbal, Tunjuelito y Usme. El trabajo de la Asamblea ha girado alrededor de los problemas ambientales urbanos y sociales propios de esta cuenca, los cuales se pueden resumir en: i) el asentamiento de pobladores urbanos y la segregación socioespacial; ii) el desarrollo informal de unidades residenciales y de producción económica; iii) la contaminación por cuenta de las aguas residuales que son vertidas sobre el cauce de la cuenca; iv) los impactos ambientales producidos por la industria minera, ladrillera y de curtidores; y, v) la descarga de lixiviados producidos en el relleno sanitario Doña Juana como un problema de salud pública para los habitantes de los barrios aledaños.

Las tensiones en estos territorios se manifiestan con más fuerza a finales del siglo XX, en particular en 1987 con la ubicación del relleno sanitario Doña Juana en el margen occidental de la cuenca del río Tunjuelo. Producto de esto, se generaron problemas de contaminación del aire por los gases que emitía el relleno y de contaminación de aguas y suelo por las fallas en el control de los lixiviados. Adicionalmente, en 1997 se produce el deslizamiento de más de ochocientas mil toneladas de basuras que contaminaron aún más el río y provocaron leves inundaciones que afectaron a los pobladores de la cuenca.

Como resultados a los problemas de contaminación, pobreza y exclusión de los pobladores vecinos del río Tunjuelo, en el territorio se empiezan a gestar luchas sociales en las que se demandaba el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el acceso a servicios públicos y mayores espacios de participación política. En suma, “las dinámicas de poblamiento y urbanización irregular junto al escenario político restringido y el desmejoramiento progresivo de las condiciones de los trabajadores que caracterizaron ese periodo, activaron la conformación de procesos de protesta urbana y organización popular” (Torres et.al, 2015, p 30) que defendían el territorio, sus recursos y derechos.

Es así como la Asamblea Sur se nutre no solo de la experiencia de las luchas tempranas de finales de siglo, sino también de algunas estructuras organizativas tales como las que se formaron en torno a la defensa del Parque Entrenubes y la Mesa Interlocal. Frente al primero, la Fundación para la Investigación y Desarrollo del Hábitat Popular – FIDHAP desempeñó un papel fundamental ya que impulsó el surgimiento de los primeros procesos ambientales en la ciudad y, además, incluyó dentro de su trabajo un elemento innovador para el momento: una mirada supralocal de la acción colectiva alrededor de la lucha por la protección de un bosque nativo en el suroriente de Bogotá que era amenazado por intereses urbanizadores. Dicho enfoque interlocal permitió fortalecer la articulación de las organizaciones ambientales,

sociales y culturales de las localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Usme y la posterior elevación del Parque Entrenubes a la categoría de protección ambiental especial por medio del Decreto Distrital 190 de 2004.

A partir de la experiencia adquirida con la acción colectiva del Parque, FIDHAP junto con algunos líderes de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar iniciaron una profunda reflexión sobre las dinámicas y problemáticas de los recursos hídricos al sur de la ciudad, proceso al que se fueron sumando otros actores cuyos intereses convergían tales como el grupo Suasie Yewae en Usme, la red de Mujeres del Tunal, campesinos de la vereda Los Soches de Bosa y organizaciones ambientales y comunitarias⁷⁵ de otras localidades del sur como la Mesa Ambiental de Bosa. El elemento diferenciador de este proceso de ambientalismo popular urbano fue la construcción colectiva de un marco conceptual para abordar los conflictos ambientales que afectaban a las diferentes comunidades, integrando en su accionar la creación de herramientas que eran propias de la academia.

En este contexto, y a partir del derrumbe del relleno sanitario Doña Juana en 1997, surge la Mesa Interlocal como una medida de activación y articulación de los diferentes procesos de movilización que llevaban a cabo ambientalistas, líderes comunales y campesinos quienes recibieron, además del apoyo de FIDHAP y la financiación por parte de la organización Ecofondo. En esta Mesa se proponían discusiones y se realizaban jornadas de sensibilización con la comunidad sobre los principales conflictos del sur tales como la productividad en la zona rural, la minería, el relleno sanitario Doña Juana y las zonas de riesgo de inundación.

Si bien el carácter de la Asamblea Sur no permite que su surgimiento se desligue de los procesos sociales y comunitarios que lo antecedieron, el contexto de su origen se enmarca en las movilizaciones de ambientalistas, comunales y de campesinos que se presentaron luego del desbordamiento del río Tunjuelo a mediados del año 2002, que afectó a tres mil personas y a cuatrocientos veinte predios por cuenta de las inundaciones en algunos barrios de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Bosa. Es entonces, cuando las organizaciones ambientales y los líderes comunales que habían estado trabajando conjuntamente en la Mesa Interlocal se unen y deciden crear la Asamblea Sur.

A partir de 2002, la Asamblea Sur ha funcionado a través de una dinámica temporal flexible por lo que las reuniones que se realizan dependen en gran parte de la coyuntura que se

⁷⁵ Torres at.al (2015) señala que la unión de organizaciones comunales y ambientales permitió combinar el poder de movilización que tenían los primeros con el conocimiento técnico sobre las problemáticas que afectaban la cuenca del río que tenían las organizaciones ambientales.

presente y de los espacios libres que tienen los asistentes. Estos encuentros son orientados por una coordinación general integrada por activistas que se han comprometido con la Asamblea desde el inicio del proceso, y que además se encargan de la interlocución con las entidades estatales y dan sentido a las acciones de movilización. Adicionalmente, si bien la coordinación general está encargada de orientar el proceso, la dinámica de participación se genera desde las bases comunitarias, privilegiando estructuras organizativas “rizomáticas” en las que los liderazgos individuales no son lo primordial sino el discurso de la Asamblea. Esta estructura facilita la interlocución entre los actores pues se entablan relaciones horizontales en las que los participantes, con base en una misma perspectiva política y conceptual, pueden tomar la vocería en las reuniones y proponer acciones.

Precisamente por la capacidad propositiva de sus participantes, la Asamblea Sur ha gozado de un variado repertorio de acciones que le ha permitido movilizar a sus bases y a la opinión pública, viabilizar sus propuestas y presionar a los tomadores de decisiones. De estas acciones se destacan las movilizaciones para denunciar, protestar y visibilizar sus posiciones. En general, la organización ha acudido a paros, bloqueos, marchas, mitines y toma de instituciones, espacios públicos y privados como una forma de exigir y construir los espacios de participación pues, luego de que son atendidos por las autoridades a través de los canales institucionales, se considera que las acciones directas aceleran la atención y las soluciones concretas a los problemas. Un hito de este tipo de movilizaciones fue la que se realizó entre 2005 y 2006 para impedir la expansión del relleno sanitario Doña Juana.

También se realizan acciones de tipo jurídico contra la administración y otros actores con responsabilidad en los conflictos. La primera acción de popular realizada en el país tuvo lugar en 1999 y contó con el impulso de la Asamblea. Como resultado final, en 2007 el Tribunal de Cundinamarca falló a favor de las comunidades que resultaron afectadas por el derrumbe del relleno sanitario de 1997. A esta dinámica se suman actividades pedagógicas y de comunicación que buscan fortalecer las capacidades de la población con el fin de que las personas puedan participar proactivamente y formar parte de los procesos de acción colectiva. De esta manera, desde un enfoque interlocal, la Asamblea ha realizado diplomados sobre gestión ambiental, foros, caminatas a través de la cuenca del río, debates públicos, recorridos investigativos y pedagógicos bajo el lema “Caminando se conoce y conociendo se cambia”, y capacitaciones desde temas como la formulación de proyectos hasta la definición de la cuenca del río.

Por último, se encuentran las mesas de debate y concertación, encuentros, reuniones y asambleas con diferentes actores: el proceso de la Asamblea Sur se ha caracterizado por su capacidad para generar alianzas con diferentes actores sociales, estatales y académicos

manteniendo su autonomía. En principio estos vínculos se establecían con la población local y con otros procesos organizativos como Territorio Sur, la Mesa de los Cerros, la Asociación de productores de Vergara para generar confianza y reflexionar sobre los conflictos del sur; sin embargo, ésta práctica de “conversar y convencer” se trasladó a las reuniones con instituciones y autoridades estatales lo cual ha permitido que los actores comprendan mejor las problemáticas y formulen propuestas más acertadas.

Frente a este último punto, se debe señalar que la relación entre la Asamblea Sur y actores externos no ha estado exenta de tensiones y disputas, por un lado, con los empresarios y, por otro, con las decisiones adoptadas por las autoridades ambientales. En primer lugar, a pesar de que en la zona del río Tunjuelo se han localizado empresas trituradoras, curtiembres y grandes compañías como la General Motors, la industria extractiva ha sido el foco de atención dada la magnitud de los impactos ambientales que genera, su poder político y económico, y los intereses que se ponen en juego. Esta importancia de las empresas mineras se evidencia en las múltiples confrontaciones entre compañías como Cemex, Holcim y la Fundación San Antonio, y las autoridades ambientales y comunidades locales que han derivado en sanciones y en pleitos judiciales.

La posición de las empresas frente a los conflictos ambientales del sur de la ciudad se ha centrado en la manifestación pública de su disposición para colaborar con las autoridades públicas y apoyar las propuestas que formula el Distrito. Sin embargo, cuando se abordaban los temas relacionados a las inundaciones de las viviendas y predios aledaños al Tunjuelo, las empresas han atribuido la responsabilidad de estos hechos al mismo cauce del río y la urbanización ilegal, evadiendo la tensión entre la actividad minera y los problemas ambientales de la cuenca que los pobladores locales han denunciado.

Además de utilizar estrategias de *lobby* para incidir en la política pública, las empresas se han valido de los medios de comunicación para visibilizar las obras y proyectos que aportan a la ciudad (desde un enfoque de altruismo más que de responsabilidad corporativa) y han promovido discursos de “gana-gana” alrededor de la actividad minera a partir de lo cual se posicionan estratégicamente e impulsan sus actividades como beneficiosas para la ciudad.

Respecto a la relación entre las autoridades públicas y la Asamblea Sur, se debe mencionar que durante el periodo del Alcalde Antanas Mockus predominó la percepción de que las autoridades del Distrito estaban abiertos a la negociación con las empresas mineras y las curtiembres con el fin de encontrar alternativas de solución a los problemas de contaminación. Por su parte, a pesar de que durante la administración de Luis Garzón se mantenía la consigna

de buena voluntad, el peso que se atribuía a la concertación con las comunidades durante este periodo significó también obstáculos para la negociación con los actores privados y el objetivo de alcanzar acuerdos de entendimiento con éstos.

Durante el gobierno de Garzón, las tensiones entre la Asamblea Sur y las autoridades públicas del Distrito disminuyeron, a tal punto que incluso sus agendas confluían en oposición a las decisiones de las autoridades mineras nacionales en torno a la ampliación del parque minero por el otorgamiento de títulos ya que la administración distrital tenía interés de declarar las zonas involucradas como de protección ambiental y las comunidades denunciaban los impactos ambientales negativos sobre el ecosistema, la calidad de vida y la seguridad ambiental de los pobladores que generaban los constantes cambios en el cauce del río que producía la actividad minera. De esta manera dos nuevos procesos se integran a la acción colectiva, por un lado, la Mesa de Concertación para lo No Expansión es otra acción colectiva constituida en el año 2006, en Usme, por campesinos de las veredas del Uval, La Requilina, Los Soches, Agua Linda y Chiguaza, en Usme, para hacer frente a los proyectos urbanísticos y a la expansión urbana que vienen afectando la ruralidad del borde urbano. Por otro, la Mesa de Patrimonio Ancestral Cultural y Ambiental de Usme se constituye en el 2008 con el propósito de proteger el hallazgo arqueológico de la necrópolis muisca, que representa la memoria de los pueblos ancestrales. (Fuentes Vivas; 2018, p 22).

Asimismo, en el mandato de Petro, la Asamblea Sur participó en la creación del Gobierno Zonal UPZ68, en el marco del proceso de ordenamiento de la Quebrada la Trompeta. Por último, en la administración Peñalosa, las expresiones reunidas en la Asamblea Sur han activado nuevamente su movilización ante la decisión de extender la licencia al relleno sanitario. La marcha más significativa se realizó en septiembre de 2017. Ese día el denominado Paro del Sur generó un nuevo llamado para mejorar las condiciones de vida de la población ubicada en esta zona de la capital, invocando la encíclica papal *Laudato Sí*. Adicionalmente, varios líderes se involucraron en la revocatoria del mandatario.

Imagen 1. Acciones organizativas realizadas por la asamblea Sur 2010-2017

Fuente. Fuentes Vivas. 2018

La experiencia de la Asamblea Sur ha permitido demostrar que la movilización como forma de participación puede lograr importantes resultados e incluso incidencia sobre la política pública del Distrito. Para esto han sido importantes los logros alcanzados al entablar alianzas con instituciones educativas como las Universidades Uniminuto, Externado de Colombia, del Rosario, Piloto de Colombia, Distrital, y la Pontificia Universidad Javeriana. Como se mencionó anteriormente, este movimiento ha tenido importantes logros de incidencia sobre la política pública distrital a partir de la creación de espacios de concertación para generar soluciones concretas a los conflictos ambientales del sur de la ciudad. Es por esto que toman gran relevancia las reuniones realizadas con alcaldes locales, directivos de diferentes entidades distritales y con el propio alcalde de la capital, Luis Eduardo Garzón. Sin embargo, la incidencia realizada por la Asamblea va más allá de las reuniones con autoridades públicas y se ha materializado en el desarrollo de acuerdos y ejecución de proyectos, vínculos y convenios con entidades como la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, el Instituto para la Economía Social – IPES, la Secretaría Distrital de Salud, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, y las Alcaldías Locales de Engativá, Santa Fe y Usme.

Sobre los resultados en la defensa del territorio, la Asamblea ha logrado avances en la no deviación del río Tunjuelo, la no ampliación del relleno sanitario Doña Juana y ha logrado incidir en algunos instrumentos que involucran su territorio como el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario para Bogotá, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito sobre el cual se ha logrado posicionar un Ordenamiento Ambiental del Territorio y el Plan de Manejo y Ordenamiento de la Cuenca – POMCA. Estas acciones han sido motivación para otras acciones de reivindicación social implementadas en la ciudad durante los últimos años, siendo las más importantes las mesas de los cerros orientales y del aeropuerto.

Para finalizar, se debe insistir en que la experiencia de la Asamblea Sur en Bogotá ha permitido evidenciar que a través de la movilización ciudadana es posible exigir y generar espacios de participación, a través de los cuales se incide sobre la gestión pública distrital de tal manera que se logra acelerar la toma de decisiones por parte de las autoridades. También cabe resaltar que esta experiencia se destaca por la capacidad de dialogar con otros actores y convencerlos de apoyar sus causas comunitarias.

3.4.2. Obra con Saldo Pedagógico

El programa Obras con Saldo Pedagógico (OSP), fue una iniciativa de planificación urbana implementada en Bogotá a finales de los noventa y principios de este siglo con el objetivo de mejorar la provisión de servicios, la modificación organizada del uso del suelo y la priorización de obras de integración en los barrios más pobres de la capital. Este programa además recogió estrategias de mejoramiento urbano implementadas anteriormente. Entre ellas, la coordinación, focalización y priorización de proyectos integrales establecidos en el Plan Integrado para el Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB) efectuado entre 1973-1979 y el Programa de Ciudad Bolívar entre 1984-1994 los cuales en su momento trataron de abordar el proceso de urbanización en la capital a través de estrategias lineales de legalización, habilitación y regularización de entornos barriales. Desde su inicio en 1996, extendió su acción hasta el 2008, periodo que comprende los dos gobiernos de Antanas Mockus, la administración de Enrique Peñalosa y el mandato de Luis Eduardo Garzón. Cada uno incorporó cambios en lo metodológico, en la apuesta territorial, el manejo del presupuesto y los actores involucrados.

La administración de Antanas Mockus 2001-2003 incorporó el programa OSP en el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” en el marco del objetivo de justicia social.⁷⁶

⁷⁶ Hacía referencia al acceso de personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad.

Sin embargo, el proyecto central fue Ecobarrios,⁷⁷ cuyo planteamiento central era llevar a las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) a la visión de desarrollo integral adoptada en las Ecoaldeas.⁷⁸ En la práctica, se implementaron 193 iniciativas, 42 incluían iniciativas de fortalecimiento organizativo y convivencia, 22 desarrollaban propuestas medioambientales, 38 proyectos productivos de microempresas, huertas y restaurantes comunitarios, 40 propuestas culturales en danza, música, teatro y ludotecas, 38 iniciativas deportivas y 13 de comunicaciones (Ramírez, Mesa, García y Valero, 2015). Adicionalmente, se generaron 143 contratos con organizaciones comunitarias de base de 16 localidades (DAACD, 2003) y se impactaron 180 barrios (Rojas y Ome, 2009). Las localidades más beneficiadas fueron San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe. Las localidades donde no se adelantó ningún proyecto fueron Teusaquillo, Antonio Nariño, Candelaria y Sumapaz.

La administración de Lucho Garzón, en su plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, propuso la auto-transformación y la auto-construcción de la ciudad. Dentro del eje de reconciliación, se incluyó como uno de sus componentes, el programa pero con un nombre diferente: Obras con Participación Ciudadana (OPC) como instrumento para generar soluciones compartidas en materia urbana que involucraban a las organizaciones y a las entidades distritales.

Bajo este enfoque, la acción se enfocó en proporcionar herramientas de organización y gestión a la comunidad para formular e implementar proyectos orientados a mejorar su calidad de vida. De esta manera el programa OPC avanzó en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y las JAC en ejercicios de capacitación administrativa, financiera y social. Las organizaciones participaron en la ejecución de los proyectos a través de convenios interadministrativos. La metodología incorporaba una convocatoria abierta a todas las organizaciones sociales. Identificados los intereses de las organizaciones, se realizaban estudios de factibilidad y viabilidad. Se revisaba la incidencia territorial, tipo de beneficiarios, reducción de riesgos para la población, nivel de necesidad, aporte comunitario y cofinanciación. Luego se realizaba una preselección de los proyectos que podrían realizarse y un ejercicio de priorización con las comunidades,⁷⁹ seleccionadas las iniciativas se desarrollaba el componente de obra correspondiente a la intervención física, y el componente social relacionado con los beneficios

77 “Un ECOBARRIO es definido como una comunidad de personas que con una visión de largo plazo se organiza voluntariamente con la intención de mejorar su calidad de vida para así lograr de manera integral el bienestar humano y el bienestar del medio ambiente” (DAACD, 2003)

78 Asentamiento concebido a escala humana, que incluye aspectos importantes para la vida, integrándolos respetuosamente en el entorno natural, que apoya formas sostenibles de desarrollo y que puede persistir en el tiempo (DAACD, 2003).

79 Se tenía en cuenta la ubicación de la obra y se daba prelación a las UPZ de mejoramiento integral.

de esta intervención para la comunidad. Paralelamente se adelantaban sesiones de capacitación en temas de contratación pública. Realizado este procedimiento las organizaciones sociales y comunitarias eran contratadas para ejecutar los proyectos consolidados en los cronogramas previstos. Además, se conformaban comités de gestión administrativa, comunitaria y veeduría. Los contratos contaban con la supervisión de la entidad con la cual se realizaba el convenio interadministrativo y el IDPAC (Murcia; 2007 p 18). Sin embargo, la experiencia no continúo. Se presentaron varias dificultades, entre ellas, demora en los estudios de factibilidad y viabilidad por parte de las entidades que tenían competencia, diferencias entre las organizaciones sociales en capacidades para la ejecución de proyectos y dificultades para realizar la supervisión.

Durante la implementación el programa OSP la participación ciudadana se concibió como un instrumento de planificación urbana en las áreas marginadas de la ciudad. Esta visión acogió la postura establecida por organismos multilaterales como las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que en los ochenta y noventa, propusieron el concepto de Mejoramiento Integral de los Barrios (MIB) para dar respuesta a las realidades de las ciudades en la cuales los propios pobladores gestionaron su hábitat como solución alternativa; situación que no correspondía al desarrollo planificado del territorio y que resultaba, en la mayoría de los casos, precario e inestable.

Esta estrategia además incorporó medidas para promover un cambio de proceder en las comunidades a partir del acercamiento y la gestión directa entre los líderes comunitarios y la administración distrital para la priorización de proyectos a escala barrial que atendieran las necesidades de los habitantes. Más allá de la obra, se pretendía además, fomentar la cultura de la planeación del territorio, la responsabilidad cívica, la apropiación de la ciudad y el fortalecimiento comunal sobre todo de los líderes jóvenes.

Aunque en los momentos iniciales se le dio mayor valor a las JAC como escenarios de movilización social, durante su implementación, el programa OSP incorporó tres tipos de actores: i) los poseedores de predios con el ánimo de recuperar su papel como movilizadores de la gestión urbana y como interlocutores válidos del sector público; ii) las organizaciones sociales, grupos y movimientos populares encargados crear vínculos sociales, acompañar procesos y ser intermediarias en los procesos de priorización barrial; y, iii) el sector público responsable de liderar las transformaciones urbanas desde las entidades pertinentes a través del trabajo colectivo y la construcción de confianza con las comunidades.

Como elemento adicional, el programa buscó vincular la participación en todas las fases del proceso: priorización, implementación y sostenibilidad con la gestión de proyectos

de desarrollo y el manejo de los recursos públicos por parte de organizaciones sociales y comunitarias bajo formas contractuales establecidas en el marco de las iniciativas priorizadas. Esto derivó posteriormente en la formación de grupos de veedurías ciudadanas encargadas de vigilar el gasto asignado, la calidad de las obras y su posterior sostenibilidad. Esta interacción además, apuntó a revelar necesidades y preferencias de la gente y a obtener una atención más adecuada y oportuna a sus demandas, promoviendo modificaciones en la calidad y la distribución de los bienes y servicios públicos.

Otro de los temas innovadores del programa fue la interacción y las tensiones entre actores. Dancourt (2014) señala que en total, cerca de 7.418 organizaciones se registraron en el programa entre 1996 y 2008. De ellas, 3.116 pertenecientes a las JAC, es decir, el 35%, 2.300 en calidad de asociaciones o grupos barriales. Esto es el 31% y el restante 27% como sectores relacionados con instancias de participación, siendo la más importante, los Consejos de Planeación Local. Estos últimos, buscaron ser la instancia de priorización como voceros de las comunidades y como representantes de la planeación territorial, lo que generó una competencia con las Juntas Administradoras Locales y las JAC que también buscaron incidir en la adjudicación de las obras. Adicionalmente, los esquemas menos formales: madres comunitarias, concejos de vecinos, agrupaciones poblaciones, asociaciones de propietarios, entre otras, le aportaron al proceso el componente cooperativo. Estas organizaciones generaron instrumentos que posteriormente contribuyeron a la legalización de los barrios informales, entre ellos se destaca la elaboración de planos catastrales, acciones de señalización vial, talleres de problemas y necesidades y planteamiento de acciones colectivas para la solicitud de servicios públicos (Ramírez; 2004, p 104).

Esta experiencia además, generó varios impactos en la ciudad. Entre ellos, la democratización de la información urbana con un lenguaje claro, pertinente y comprensible para los ciudadanos. Las comunidades adquirieron herramientas para comprender la ciudad a través de planos, datos y cifras.⁸⁰ La ciudadanía tuvo la posibilidad de incidir en la destinación de recursos públicos de la ciudad y participar en la ejecución a través de las organizaciones sociales y las JAC. Por otro lado, el hecho de que tanto agrupaciones fuertes como las débiles desarrollaron un trabajo paralelo de convocatoria a la comunidad y los propietarios de predios, permitió que se integraran a más pobladores.

Tabla 15. Repertorio de acciones de los actores sociales involucrados en el programa OSP

Actor	Objetivo	Repertorio	Relaciones
Juntas Administradoras Locales – JAC y CLP	Incidir en la priorización de obras, la asignación de recursos y su contratación	Sesiones de trabajo con autoridades del distrito Propuestas de priorización Seguimiento a la asignación de los recursos	Redes de trabajo con el sector comunal para vincular a la población en la definición de obras y canales de comunicación con el gobierno de la ciudad
Organizaciones de base	Generar lazos de colaboración vecinal para la adjudicación de la obra y la sostenibilidad de la misma	Jornadas de trabajo con propietarios y vecinos en los barrios Creación de colectivos para proteger la sostenibilidad de las obras Generación de redes de trabajo que se extendieron a otros asuntos del barrio	Trabajo colaborativo con los sectores sociales, las comunidades y los procesos organizativos en el territorio Acciones de diálogo con las autoridades distritales
Organizaciones intermedias	Brindar insumos técnicos, acompañamiento y asesoría en la construcción de propuestas y en la implementación de las obras	Sesiones de asesoría a instancias y organizaciones comunitarias Talleres de sensibilización comunitaria en los barrios Acompañamiento a los procesos de priorización e implementación de las obras contratadas	Comunicación y trabajo colaborativo con universidades, ONGs, redes y plataformas establecidas en la ciudad

Fuente. Elaboración propia a partir de (DAACD; 2009).

⁸⁰ En las diferentes administraciones distritales se elaboraron cartillas informativas del proceso, tal como lo señala Escallón “La efectividad de la participación parece estar soportada, en un alto porcentaje, en la calidad de los insumos de información a los que se tenga acceso” (2006, p. 138).

Conjuntamente, el programa trató de vincular las acciones priorizadas con las estrategias contenidas en el Plan de Desarrollo y con los objetivos sociales del Plan de Ordenamiento Territorial, dando prioridad a las intervenciones en las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) de Mejoramiento Integral. Algo que contribuyó a la continuidad de algunas obras establecidas, incluso algunas de estas iniciativas pudieron desarrollar hasta tres fases. Como ejemplo de ello se tiene la Vía peatonal “Calle la Unión” de la localidad de San Cristóbal, la comunidad expresó su satisfacción con la obra pues mejoró sus condiciones en el barrio, en el acceso a las viviendas, el aseo, la seguridad y la cohesión entre los residentes. En otros casos este objetivo no se logró como en el parque “Jardín de los Abuelos” de la localidad de Puente Aranda, la comunidad inicialmente expresaba su complacencia, pero con el tiempo la noción fue cambiando ya que les implicó problemas de seguridad con la llegada de indigentes a este espacio. Situación que dificulta la asociación y convivencia en el barrio (Hernández, 2008; p 96).

La metodología de OSP y OPC se tuvo en cuenta para el desarrollo de otros proyectos como lo fue *Acciones para la Convivencia*⁸¹, *Pactos y Acuerdos*. Esta iniciativa también se incorporó a procesos adelantados por otras entidades distritales para la asignación de recursos que requerían la participación comunitaria organizada. Sin embargo, a pesar de los aportes ya mencionados, el programa no pudo tener impacto en una escala territorial más amplia. Dentro de la gestión pública no se creó un mecanismo que posibilitará la disposición de los recursos y la vigilancia de los mismos. Finalmente, esta proximidad entre las administraciones distritales y locales con la ciudadanía no redundó en una apuesta de gobierno de ciudad, con un objetivo común entre los habitantes, las organizaciones, la administración distrital y las administraciones locales.

En síntesis, la continuidad del programa OSP-OPC representa un gran aporte no solo en la ejecución de obras de reconstrucción o creación del espacio público sino también en el desarrollo de metodologías participativas relacionadas con la pertenencia, la autogestión, la apropiación social del espacio público, la consolidación y el fortalecimiento del tejido social y la promoción de la veeduría ciudadana. Uno de los principales desafíos que afrontó este ejercicio fue el equilibrio de las relaciones entre cada tipo de actor: el actor central directamente vinculado a la administración distrital (DAAC), el actor local (las localidades) y los

⁸¹ Concurso público organizado por el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD), en el que los sectores público y privado convergían con las organizaciones comunitarias. Su objetivo principal era la promoción de la participación ciudadana y de los procesos de organización comunal. El premio del concurso consistía en la financiación necesaria para el desarrollo del proyecto. El programa se desarrollaba en nueve líneas de acción: arte y cultura, jardines y arborización, seguridad y convivencia, desarrollo de barrio, mantenimiento del espacio público, comunicación, ocio y deporte, salud preventiva y prevención de emergencias. La gestión de este programa estaba a cargo del Instituto de Turismo y Cultura de Bogotá, el Jardín Botánico, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Educación. Se realizó entre 1998 y 2000.

habitantes y sus representantes, siendo como tal, uno de los primeros intentos de gobernanza urbana en la ciudad.

3.4.3. Encuentros ciudadanos

Los Encuentros Ciudadanos se crearon como un espacio de participación que tiene como objetivo priorizar el gasto social a través de iniciativas que buscan ser incluidas en la construcción de los Planes de Desarrollo Local y Distrital. En estos espacios, también se abría la discusión sobre las líneas de inversión del Fondo de Desarrollo Local (FDL) creado en 1993 como una forma de descentralizar el presupuesto.

Esta iniciativa tiene como antecedentes normativos el Decreto 176 de 1998, que establece la creación de las Unidades Ejecutivas Locales – UEL con el propósito de gestionar la ejecución de los recursos de las localidades tomando en cuenta las propuestas de la comunidad y las iniciativas que promueven los alcaldes locales. También en este año se expidió el Decreto 739 que fijó los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento a los Planes de Desarrollo Local. Con este Decreto se crearon los encuentros ciudadanos para propiciar el diálogo entre la población bogotana y las autoridades locales con el propósito de conciliar el contenido básico del Plan de Desarrollo Local, dando prioridad a la asistencia de ediles, el alcalde, los ciudadanos, las organizaciones sociales y las entidades distritales. La norma adicionalmente estableció las condiciones para obtener el aval técnico para el registro de los proyectos en el Banco de programas y proyectos a través del trabajo articulado de la sociedad civil, las alcaldías locales y las JAL.

Posteriormente, el Acuerdo Distrital 13 del 2000, ratificó que los Encuentros Ciudadanos se configuraban como la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, definiera los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local⁸². En este acuerdo se introdujo la creación de los Consejos Locales de Planeación (CPL) instancia de carácter consultivo en la formulación de los planes, conformados⁸³ por representantes de las organizaciones y sectores sociales de cada Localidad.

⁸² Además, les devolvió la capacidad de decisión sobre la formulación sobre el Plan de Desarrollo Local y la distribución presupuestal, facultades que se habían restringido con el Decreto 518 de 1999.
⁸³ El acuerdo asigna a los dirigentes comunales un papel de liderazgo en CPL de los cuales ejercen la secretaría Técnica.

Bajo las normas descritas, al alcalde Enrique Peñalosa le correspondió en su primer mandato poner en marcha los encuentros ciudadanos. Durante su administración se discutieron temas de seguridad ciudadana, la recuperación de las fuentes hídricas y el medio ambiente, el POT, asuntos sobre la salud y educación. En términos de resultados se reconoce la oportunidad de las comunidades de entender la planeación como un ejercicio político e interesarse en discutir soluciones a sus problemáticas locales que afectaban su calidad de vida. Por otro lado, las autoridades locales se abrieron al ejercicio de conciliación política de desarrollo y para ello procuraron capacitar y orientar a los ciudadanos en cuanto a temas técnicos sobre la gestión pública y la planeación local.

A pesar del entusiasmo colectivo generado con la idea de participar en la priorización de la inversión pública, en la práctica, la acción ciudadana chocó con la inexperiencia de las organizaciones y la escasa asistencia técnica que llegó a las localidades. Paradójicamente, el apoyo ofrecido por la administración Peñalosa se concentró en generar acuerdos con actores y sectores que tenían herramientas suficientes para involucrarse en los encuentros ciudadanos; se destaca el trabajo realizado con organizaciones sociales, algunas universidades y actores con experiencia en procesos de planeación. Se dejó de lado entonces el apoyo a las expresiones sociales de base para aumentar la calidad y la cantidad de sus propuestas. Adicionalmente, se rescata el rol de las JAC pues su conocimiento de la localidad favoreció al diagnóstico y el componente estratégico del Plan de Desarrollo Local.

Al vacío identificado también contribuyó la desinformación en cuanto a los alcances y limitaciones de la planeación local, la poca claridad en los mecanismos de control social y los mecanismos decisión final sobre las propuestas establecidas por la ciudadanía. La ausencia de transparencia finalmente generó inconvenientes e inconformidades de los actores, al no tener claridad sobre los mecanismos de priorización y los recursos asignados. En términos generales, la administración distrital le dio prioridad al cumplimiento de la normativa expuesta sin la suficiente preparación y voluntad política para garantizar su adecuada ejecución.

Como resultado de las debilidades identificadas, en un comienzo, las demandas de la población obedecían en lo fundamental intereses corporativos y utilitarios (resolver el problema personal, de la familia, del vecindario inmediato); luego, con la incorporación de organizaciones y universidades fue apareciendo razones más ligadas con el beneficio colectivo y poco a poco los líderes fueron ganando en la convicción de que la participación es un medio indispensable para resolver muchos problemas compartidos. Esto, a su turno, fue generando nuevas redes y alianzas que le imprimieron dinamismo y compromiso al proceso de planeación.

Luego del Acuerdo 13 empieza la segunda fase de los encuentros ciudadanos en la administración de Antanas Mockus. Aquí, se utilizó el priorizador como metodología para adelantar la selección de los programas del Plan de Desarrollo. Se trata de un aparato conformado por tubos transparentes donde la ciudadanía insertaba fichas de acuerdo a sus temas de interés. También se reglamentó la formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades y se diseñó una estrategia parecida a la desarrollada en el ámbito distrital para bajar este ejercicio a los diferentes territorios de la ciudad (Velásquez, 2014). En este periodo el enfoque dado a los encuentros se centró en formar a la ciudadanía para forjar su sentido de pertenencia con la capital y para desarrollar capacidades en la definición de soluciones a las problemáticas existentes. En el 2001 se inscribieron 48.482 ciudadanos y asistieron 39.098 personas, siendo particular la integración de nuevos sectores a los procesos de discusión, entre ellos las mujeres que fueron mayoría (58% de los asistentes); los jóvenes (8%) y nuevos sectores como el LGTBI (3%), que contribuyeron a ampliar las discusiones y las miradas sobre las necesidades existentes en la ciudad.

El hecho fundamental está en la emergencia de los Consejos de Planeación Local (CPL) que iniciaron su conformación en cumplimiento de la normatividad vigente. Este ejercicio no fue fácil, en primer lugar, los consejeros y consejeras llegaron a los espacios de participación sin tener claridad sobre su papel como representantes de la sociedad bogotana. Además, se presentaron discrepancias con los procesos comunitarios que hicieron parte de los encuentros ciudadanos en el gobierno Peñalosa. Las JAC cuestionaron el poder de control y manejo que se le otorgó al CPL por encima de los procesos organizativos establecidos en las localidades.

A las disputas generadas en el campo de la organización ciudadana se sumó la baja calidad de las metodologías propuestas en las localidades y por ende en la buena dirección y desarrollo de los ejercicios ciudadanos. Ni siquiera los actores organizadores tenían suficientemente claro el marco normativo ni la relevancia del ejercicio. Esto provocó que las metodologías de los encuentros ciudadanos no hayan seguido un patrón claro ni evidenciaran, en la mayoría de los casos, la existencia de una planeación ajustada a las necesidades del proceso. Además, no se logró una participación realmente representativa y calificada frente a los intereses de los territorios, lo cual ha facilitado la incidencia “partidista” y manipuladora de las discusiones y la forma de seleccionar las alternativas que deben incluirse en los proyectos consolidados al final del ejercicio (Cante; 2016, p 2).

Otro problema que se instauró fue la implementación de los procesos de planeación distrital y local al mismo tiempo, lo cual obliga a que la coordinación entre los dos niveles debo hacerse sobre la marcha. En este escenario, los actores sintieron que la dinámica de priorización

establecida en los encuentros ciudadanos no era efectiva porque e conocían luego de que el plan de desarrollo de Bogotá fuera presentado al Concejo Municipal (ídem). Con esto también se comprobó la ausencia de un esquema descentralizador que le otorgara valor a las decisiones locales en la ciudad, siendo particular la debilidad de los procesos de coordinación, complementariedad y concurrencia en la gestión pública de la ciudad.

En la administración de Luis Eduardo Garzón, como parte de su apuesta por la participación para la decisión, incorporó una metodología para la implementación de los encuentros ciudadanos basada en la concertación, como valor agregado a los ejercicios realizados en las anteriores administraciones. Además, concentró la inversión social en programas de educación, salud, alimentación y nutrición. Otro hecho importante fue la formulación del plan de desarrollo distrital y el de las localidades en una perspectiva de derecho, especialmente de derechos económicos, sociales y culturales. Este enfoque permitió que los encuentros se dieran a través del diálogo y la discusión con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las universidades, las organizaciones de base, los actores políticos y otros sectores que se interesaron en acompañar a la administración en esta dinámica.

Otro aspecto central en el desarrollo de esta experiencia fue la conformación y el desarrollo de redes de organizaciones sociales que tuvieron incidencia en la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital y en el proceso de participación desarrollado en los escenarios locales, entre ellas se encuentran: la mesa de trabajo “Bogotá por el Derecho a la Ciudad”, la Red Bogotá, un grupo informal sobre participación, la vinculación del Consejo Nacional de Planeación que brindó apoyo al CTPD, la Federación Comunal de Bogotá, la comunidad afrobogotana, los grupos de jóvenes, el movimiento comunal y comunitario, el consejo de planeación local de Suba que elaboró una propuesta sobre Bogotá-Región, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Red de Participación Ciudadana en Construcción.

Esta Red surgió luego del empalme entre la administración de Antanas Mockus con Luis Eduardo Garzón a finales de 2003. Ninguna de las organizaciones tenía la intención deliberada de construirla y se produjo de manera espontánea. Se realizaron varios encuentros y estos sirvieron para definir apuestas comunes en torno a la gestión pública de Bogotá. Ello llevó a que estas organizaciones se aglutinaran y plantearan un objetivo común: incidir en los contenidos del Plan de Desarrollo de Bogotá. La entidades que lideraron el proceso fueron: la Corporación Viva la Ciudadanía, la Federación Comunal de Bogotá, la Mesa Sindical por Bogotá, la ESAP, el Instituto María Cano (ISMAC), Planeta Paz, la Federación de Asociaciones de Padres de Familia y procesos culturales en desarrollo.

Otra particularidad fue la implementación de la priorización del gasto social como ejercicio complementario a los encuentros ciudadanos en el 2006. En este proceso se inscribieron un total de 21.600 personas. El mayor número de personas inscritas fue en la localidad de Engativá, el 23,7% de la totalidad de los participantes, seguido por Kennedy con el 12,2% y Ciudad Bolívar con el 7,8%. De los participantes, 63% fueron mujeres y el 37% hombres. La mayoría fueron personas mayores de 50 años (31%), seguidos por adolescentes entre los 14 y 17 años (22,8%) y población entre los 41 a 50 años (17,6%) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). El 49,7% de las personas afirmaron haber terminado la secundaria. El 26,3% manifestó ser estudiante, el 19,2% ama de casa, el 18,6% independiente y el 17,7% empleado. El estrato que tuvo mayor representación en esta experiencia fue el estrato 2 (47,8%), seguido por el estrato 3 (35,5%) y el estrato 1 (13,6%). La población en estrato 4, 5 y 6 solo representaba el 3% de los participantes. El 50% manifestó estar vinculado a una organización social.

Tabla 16. Priorización de Programas por estrato de las UPZ

Programas/Objetos	ESTRATO		
	Estrato Alto	Estrato Medio	Estrato Bajo
Bogotá sin Hambre	3	2	1
Más y mejor educación para todos y todas	2	3	3
Salud para la vida digna	4	1	2
Restablecimiento de derechos e inclusión social	6	4	4
Cero Tolerancia con el trabajo, el maltrato y la explotación infantil	8	7	6
Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres	5	5	7
Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	1	3	5
Escuela ciudad y ciudad escuela: la ciudad como escenario de formación y aprendizaje	8	8	8
Cultura para la inclusión social	7	9	6
Recreación y deporte para todos y todas	9	6	7

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2007, p. 67)

Esta administración también le apuntó a mejorar la calidad de la participación ciudadana en la planeación de la ciudad por medio de un mayor fortalecimiento técnico en la comprensión de los temas en discusión y un mayor seguimiento a las inscripciones, la asistencia a los encuentros y el desarrollo incluso de una encuesta para realizar una evaluación al proceso. Otro asunto importante fue la decisión de la alcaldía de propiciar el diálogo con el Concejo de Bogotá, incluso con tiempo suficiente se entregó las orientaciones del Plan de Desarrollo Distrital, resultado de este acercamiento fue la aprobación por toda la corporación excepto por un concejal que voto en contra. También se buscó reconocer, fortalecer y legitimar el rol del Consejo Territorial de Planeación y los Consejos Locales. Estos escenarios realizaron la interlocución con la administración y lideraron junto con los servidores públicos las asambleas informativas, las asambleas de priorización y de los escenarios de concertación, y finalmente, en vincular a nivel distrital y local a los gremios económicos.

El trabajo realizado contribuyó a articular la discusión del Plan de Desarrollo Distrital y los locales, algo que había sido un problema por los tiempos que se establecen en la norma para el estudio de estos instrumentos. La alcaldía implementó una estrategia para articular ambos procesos y promovió audiencias locales para su discusión conjunta. Por otro lado, se estableció una estrategia de comunicación que ayudó a involucrar a la ciudadanía en la elaboración de los planes, y posteriormente, en su seguimiento y evaluación (Velásquez y González; 2006, p 24).

El impulsó a la participación ciudadana dado por el gobierno de Luis Eduardo Garzón tuvo repercusiones en la administración de Samuel Moreno. El número de personas inscritas a los encuentros ciudadanos del 2008 aumentó, pues se registraron 116.788 personas. Para la conformación de los consejos de Planeación Locales se contó con 4.027 participantes, siendo importante la asistencia de (ONGs), colectivos juveniles, gremios y asociaciones de comerciantes y plataformas ambientales. Las mujeres tuvieron representación mayoritaria. Por tipo de profesión se destacó la participación de amas de casa, trabajadores informales, profesionales independientes y personas desempleadas (Foro; 2014). Comparado con la experiencia de la administración distrital anterior, la metodología utilizada cambio, se redujeron los encuentros de concertación. Se realizaron encuentros locales, encuentros zonales, encuentros poblacionales y encuentros temáticos.

En la administración entrante, el alcalde Petro propuso un nuevo modelo de relacionamiento con la sociedad bogotana que implicó el cambio de los encuentros ciudadanos por los cabildos abiertos. Esta transformación fue más allá del nombre, en su desarrollo propuso tres diferencias con el modelo anterior: i) la apuesta de extender el proceso de decisión al Plan

de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y el presupuesto; ii) las UPZ se convirtieron en la unidad básica de trabajo por encima de las localidades; en el marco de la apuesta por la reducción de la segregación territorial; y, iii) la pérdida de importancia de las instancias de participación (CTPD y CPLs) con el fortalecimiento de asociaciones comunitarias, redes y organizaciones que cumplieron el papel de articular los actores para la discusión de los temas planteados por la administración distrital.

En total, se realizaron 140 cabildos relacionados con el plan de desarrollo distrital y en el caso del POT, se llevaron a cabo 25 espacios consultivos, aunque este último fue un espacio innovador apenas contó con la asistencia de 1.652 personas (El Espectador; 2012). En estos espacios se recogieron aproximadamente 60.000 propuestas. Si, bien hubo difusión, no se contó con una estrategia adecuada de comunicación y promoción de la participación ciudadana por parte del IDPAC. Tampoco existió un ejercicio de articulación entre las entidades del distrito. En general, la discusión se vinculó a los tres postulados de ciudad establecidos por la Bogotá Humana: la segregación urbana en la ciudad, modelo de ciudad para enfrentar el cambio climático y defender lo público como escenario de beneficio colectivo. Además, se privilegiaron los temas de agua, vías internas de las localidades y jóvenes.

En el tema de vías locales se presentó la mayor cantidad de personas, fueron más de 30.000 personas las que se estuvieron reuniendo en los barrios para decidir que vías o cuales calles arreglar, cuales vías influyen más para así priorizar y eso fue importante, 2.652 segmentos viales fueron arreglados y se invirtieron más de 254.000 millones de pesos. En la gobernanza del agua, más de 12.000 asistentes, 384 iniciativas priorizadas en toda la ciudad sobretodo el área rural, más de 44.000 millones de pesos, ese dinero no es tanta plata si se miran todos los recursos de la ciudad. Fue la oportunidad para que la ciudadanía decidiera sobre presupuesto. Con los jóvenes 20.664 personas participaron en el proceso y 150 organizaciones juveniles de la ciudad, 51 iniciativas se aprobaron. Se reunieron varias organizaciones para presentar un proyecto, se invirtieron allí 34.000 millones de pesos.⁸⁴

En definitiva, la planeación participativa desde la apuesta del gobierno de Gustavo Petro permitió la emergencia de otras voces en la discusión pública sobre el desarrollo y el ordenamiento territorial de la ciudad. De esta experiencia se resalta la forma como se fueron construyendo las iniciativas de los jóvenes, principalmente porque se empezaron a organizar entre grupos con intereses compartidos con el fin de aprovechar al máximo los recursos económicos entregados por la administración distrital. Se construyeron iniciativas alrededor del graffiti,

⁸⁴ Entrevista a representante de organización social. Mayo de 2018

la peluquería, la memoria, piercing, música, talleres sobre Derechos Humanos y ecología, entre otros. Lo más complicado del proceso fue la entrega del dinero para la realización de los proyectos.⁸⁵ Otro elemento a destacar fue incorporación de la voz de los niños, las niñas y los adolescentes, así como también la asistencia de los habitantes de calle, posteriormente, se realizó un cabildo con mujeres en ejercicio de prostitución.

Sin embargo, los cabildos no tuvieron una buena estrategia de comunicación. Se enteraron y conocieron el proceso a profundidad quienes tenían información en el desarrollo de estos ejercicios de consulta. “Es un gran valor que en Bogotá se hayan creado espacios que no existían, la posibilidad que las personas puedan incidir después de las votaciones, que puedan dialogar o discutir con los funcionarios públicos”.⁸⁶ Además, si bien, el propósito de Petro se centraba en promover la incidencia en la gestión pública, lo cierto es que los cabildos para la discusión del POT la mayor participación eran de personas mayores de 50 años, la población joven representaba un 5% del total. Tampoco existió un ejercicio de articulación entre las entidades del distrito. Cabe mencionar que debido en gran parte a la desconfianza que generó la administración anterior con el caso del Carrusel de la Contratación en la que el Alcalde Mayor se vio involucrado, la participación de la ciudadanía disminuyó. A esta tendencia también contribuyó el proceso de destitución del alcalde. Las cifras del IDPAC muestran que sólo logró ejecutar el 23% de lo recogido en los cabildos que se llevaron a cabo.

Finalmente, con el regreso de Peñalosa a la alcaldía en el 2016 se produce un nuevo cambio. Los cabildos de Petro se abandonan y se retorna a los encuentros Ciudadanos tal cual estaban estipulados en los ejercicios implementados por la administración Garzón. En el Plan de Desarrollo Bogotá mejor para todos 2016-2020 se establecen tres pilares, la igualdad en la calidad de vida, democracia urbana y la construcción de comunidad. En el 2016 se llevaron a cabo diversos encuentros en las localidades como en Usaquén que se desarrollaron 16 encuentros, en Bosa 26, en Kennedy 16, en la Candelaria 7 y en el Sumapaz 11. En otras localidades no se conoce exactamente el número de encuentros pero se sabe que en localidades como Chapinero se formularon 62 iniciativas, en San Cristóbal 197, en Usme 1.389, en Fontibón 1.065 y en Ciudad Bolívar en 38. En total participaron 23.095 personas naturales y organizaciones de la sociedad civil quienes propusieron al Plan de Desarrollo 20.569 ideas (Alcaldía de Bogotá; 2017, p 1).

Un hecho innovador en este proceso fue la inclusión del componente virtual con la plataforma Bogotá Abierta. Allí se definieron 18 ámbitos de innovación social a partir de preguntas

orientadoras a las cuales se les denominó retos, por medio de los cuales se invitó a la ciudadanía a proponer ideas que dieran respuesta a los grandes desafíos que tiene Bogotá en diferentes temas de interés público y ciudadano. Los retos se constituyeron en el eje ordenador sobre el cual se delimitó temáticamente la participación ciudadana, con el fin de hacer un proceso organizado de discusión e ideación sobre asuntos estratégicos de competencia del Plan de Desarrollo.

A pesar de las cifras presentadas, como en su primera administración, la planeación de los encuentros ciudadanos implementados por Peñalosa no contó con la suficiente anticipación y preparación para garantizar el conocimiento y apropiación por parte de la comunidad. Esto ha generado el incumplimiento de las agendas propuestas; poca claridad en los propósitos del espacio; los horarios no siempre favorecen la participación de la comunidad; existe una amplia diferencia entre las personas inscritas y los que realmente asisten a los encuentros. (Veeduría Distrital; 2017, p 14). Por último, existe preocupación por la efectividad de estos espacios en medio de una agenda de ciudad liderada por el alcalde que han generado confrontación con sectores sociales por su carácter autoritario, su énfasis en desconocer el acumulado participativo de la sociedad bogotana y su improvisación generalizada.

En términos generales se encuentra que los encuentros ciudadanos han aportado en el aprendizaje de los ciudadanos en cuanto a la participación y la planeación en pro de mejorar las condiciones locales y ha fomentado la consolidación de liderazgos. En estos espacios se han ejecutado iniciativas que mejoran la calidad de vida de la ciudadanía en cada una de las localidades de Bogotá y en algunos momentos se ha logrado mejorar la relación entre la administración y la comunidad. No obstante su estructura genera discontinuidad en el proceso organizativo teniendo en cuenta que se implementan cada cuatro años en el marco de la formulación de los planes de desarrollo distrital y local. Otro asunto que ha alejado a la ciudadanía de los encuentros es el cambio constante de las reglas de juego y el énfasis otorgado por cada gobierno, no hay una mirada de largo plazo ni una estrategia para articular los procesos de priorización con las políticas sectoriales y el Plan de Ordenamiento Territorial. Adicionalmente, la falta de información y transparencia sobre su alcance ha hecho que existe la percepción en una proporción cada vez más importante de la población de que son una “burla a la ciudadanía” teniendo en cuenta el porcentaje bajo de propuestas que quedan en los instrumentos de planeación. Y en ocasiones existe la idea de que no se prioriza en función de lo más urgente o benéfico sino por aquellas iniciativas que cuenten con más votos. También está la dificultad de articular el Plan de Desarrollo Local con el Distrital para garantizar mayor efectividad en el ejercicio ciudadano.

⁸⁵ Ídem
⁸⁶ Ídem

En todo caso, los encuentros ciudadanos son la figura más importante que existe en la ciudad para priorizar el gasto público. Si bien, su desarrollo está sujeto a la voluntad política de la alcaldía distrital, existen una amplia gama de instancias institucionalizadas y expresiones organizativas que se han articulado alrededor de un propósito colectivo: fortalecer este enfoque como un elemento fundamental y necesario en la gestión local, de tal manera que se implemente en todo el territorio y se lleve a cabo a partir de acuerdos de las comunidades y los gobiernos.

4. Los efectos de la participación

En los apartados anteriores se examinó la participación ciudadana desde la óptica de la oferta y desde las prácticas participativas en Bogotá, sin embargo, queda pendiente el análisis sobre los efectos producidos con la implementación de esta derecho, es decir: ¿Qué consecuencias ha tenido el desarrollo de las prácticas participativas en la vida de la ciudad durante el período 2002-2018?

Detrás de la pregunta señalada hay una referencia implícita a la eficacia de la participación. Es claro que si la decisión de los ciudadanos de incidir más allá de su esfera privada no logra generar cambios o transformaciones deseadas se pierde el impulso en el proceso participativo, se generan grietas y críticas que desgastan la construcción democrática de la acción gubernamental y se abre el camino para la intervención de otros enfoques que limitan o instrumentalizan la acción de las comunidades en niveles o temas específicos. Por tanto, hablar de los efectos de la participación es un asunto de debate importante para comprender su trayectoria y sus resultados en cualquier escenario territorial, y todavía más en una ciudad como Bogotá, como capital de Colombia y como espacio de diversidad física y social.

Para el período 2002-2018 se puede afirmar que en Bogotá la participación no ha contribuido democratización la gestión pública. Los datos son contundentes, mientras que en la encuesta de participación 2009, el 20,5% de las personas consultadas afirmó que los funcionarios y funcionarias de la capital estaban dispuestas a dialogar con las comunidades, en la encuesta del 2018 esta cifra bajó al 10,1%. La menor apertura de la administración distrital a la iniciativa ciudadana, a la posibilidad de que la población pueda ejercer un mayor control al desempeño de los servidores distritales, y al hecho de que las autoridades tengan hoy menos en cuenta a la población cuando toman decisiones también ha tenido como consecuencia el quiebre de la confianza entre la alcaldía y la sociedad bogotana. En el 2009, el 15,4% de las personas encuestadas señaló que tenía confianza en las autoridades, mientras que en 2018, la cifra

bajó a 9,9%. Ambos indicadores reflejan el estado de resquebrajamiento del papel asignado a la participación como medio para fortalecer la relación de la sociedad civil y el Estado en la ciudad.

Tabla 17. Respuesta de la encuesta 2009-2018. Efectos de la participación apertura y democratización de la gestión pública (% Totalmente de acuerdo)

Preguntas de la encuesta	2009	2018
Los funcionarios públicos hoy están más dispuestos a dialogar con la gente que ante	20,5%	10,1%
La participación ha contribuido a mejorar la confianza ciudadana en las administraciones públicas	15,4%	9,9%

Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación 2009 y 2018

Lo anterior resulta paradójico, si se tiene en cuenta los cambios sustantivos en la dirección de la oferta participativa con la creación de oficinas dedicadas al tema al interior de las secretarías de la administración distrital; la instauración de comisiones intersectoriales que tienen como objetivo avanzar en la integralidad de las acciones establecidas por parte de la institucionalidad y la construcción de planes para fomentar el derecho a participar en la ciudad. Todo un andamiaje que demuestra la importancia del tema y su extensión discursiva. Sin embargo, es un hecho que, el talante de las últimas alcaldías, más cerradas a la sociedad ha pesado en el imaginario de la población capitalina. De hecho, este deterioro se observa en las encuestas 2009 y 2018. En el primer caso, el 44% respondió que la participación estaba mejor que cinco años atrás y en el 2018, este valor disminuyó a 14,5%.

Precisamente uno de los temas que sustentan el pesimismo de la ciudadanía es el manejo de los recursos públicos. En el plano argumentativo, la apertura democrática de las autoridades unida a espacios de diálogo y herramientas para el ejercicio del control ciudadano, tienen un efecto positivo en la buena gestión de las rentas. Sin embargo, en la encuesta 2009 el 21,9% de las personas consultadas opinaba que la participación había tenido un efecto positivo en el buen uso de los recursos públicos y en el 2018, la cifra bajó a 7,9%. Tampoco de observa su impacto en la disminución de la corrupción, de hecho entre los dos momentos de medición (2009-2018) el porcentaje de individuos que valoran como positivo el papel de la participación en la derrota de esta flagelo también decreció de 14,6% a 9,9%.

Aquí también la imagen pesa más que los hechos. La sociedad bogotana ha visto el aumento de los escándalos de desvío de dinero que involucran a las administraciones: la licitación irregular de los semaforización (2018); la asignación a dedo de recursos por parte de alcaldías locales (2017); funcionarios de la Contraloría Distrital acusados de pedir dinero a interventores de obras para archivarles investigaciones por faltas cometidas (2016); carrusel de la contratación ligados a la adjudicación de contratos para extender el sistema de transporte Transmilenio (2010); entre otros. “La gente sigue pensando que la gestión pública en Bogotá no es transparente y que hay una falta de honestidad absoluta que no deja progresar a la ciudad, y en parte, culpan de esto a las instancias creadas por no cumplir su papel de control social o por dejarse permear de la dinámica corrupta que ronda la ciudad”.⁸⁷

Además, no se ha transformado de manera radical las conductas políticas, en particular, en un quiebre de la lógica clientelista que ha inspirado de tiempo atrás las relaciones entre la sociedad y las alcaldías en Bogotá. Aunque el discurso de la participación generó en el colectivo ciudadano una pregunta incisiva por lo público, la veeduría y control a los gobiernos, se sigue observando una alta dependencia de los líderes con respecto a los agentes externos, en especial el Estado. Así, “mientras en algunos casos se vea la participación como un acto de beneficencia se pierde el sentido de este derecho. Es común entonces ver instancias organizaciones y liderazgos en Bogotá que mutan o se alinean de acuerdo con las preferencias de la política, su dinámica y formas de interrelación con la comunidad, generando procesos de negociación que chocan con el espíritu democrático de la gestión pública en Bogotá”.⁸⁸ En este contexto, experiencias como los encuentros ciudadanos, los presupuestos participativos o la formulación de políticas sociales sin proponérselo han generado de forma paralela algunos esquemas clientelistas, particularmente en los niveles de representación política del Concejo y las JAL con la asignación de recursos y los procesos de priorización de propuestas que ha llevado a una concentración del poder en estos escenarios. No en vano, el Índice de Transparencia en Bogotá 2017 señala que las dos entidades con mayor riesgo de corrupción son precisamente el Concejo y las JAL.

La idea de clientelización de la democracia bogotana como un mal endémico se asocia también con el papel que se le da a la participación como herramienta para abrir el espectro político con la incursión de nuevos liderazgos que cambien las formas tradicionales de relaciones con la ciudadanía mediadas por transacciones poco transparentes. En este caos, a pesar de que la capital cuenta con más de cien espacios para fomentar la acción de la población en lo público, el resultado final es que se ha aumentado el poder de los políticos tradicionales. Por lo menos esta es la percepción de las personas encuestadas, en 2009, el 25,4% indicó que la participación había ayudado a disminuir el poder de los políticos y en 2018 apenas

el 9,5% opinaba lo mismo. En consecuencia, la desconfianza también se ha trasladado al escenario de representación.

Esta percepción negativa ha invadido a las prácticas impuestas bajo el modelo institucional. La ciudadanía bogotana ve que esta lógica no tiene efectos sustantivos en el cambio generacional de los liderazgos sociales: 24,0% en 2009 frente a 10,4% en el 2018. Además, identifican este vacío como uno de los principales obstáculos para la democratización en Bogotá. “Siguen los mismo con las mismas, no se cambia ni se innova en las formas de participar, se crea una cultura vacía, sin mucho que aportar que en no pocos casos va detrás de la clientela como forma de reproducción y como herramienta para mantener el dominio en su sector”.⁸⁹

La crisis planteada también tiene que ver con los resultados de la acción. Las encuestas 2009 y 2018 muestran que, las personas consultadas que ven en la participación ciudadana un instrumento para influir en las decisiones públicas bajó del 21,9% al 10,8%. También disminuyó el porcentaje de ciudadanos que considera que es un medio para resolver los problemas cotidianos de las comunidades del 13,5% al 10,7%. En este sentido, (Velásquez; 2012) señala que las decisiones, especialmente aquellas relacionadas con macro-problemas urbanos, siguen en manos de las autoridades públicas y de las agrupaciones políticas representadas en el Concejo Distrital, sin pasar siquiera por la deliberación ciudadana y, menos, por la concertación con los sectores organizados de la ciudad. Temas como los de ciudad-región, competitividad, provisión y distribución de alimentos, transporte masivo, ruralidad y otros de igual calibre siguen siendo objeto de decisiones en círculos restringidos y han motivado en algunos casos, como los servicios públicos y la movilidad, reacciones de protesta ciudadana.

Tabla 18. Respuestas encuesta 2009-2018. Efectos de la participación en los resultados y en el cambio de liderazgos. (% Totalmente de acuerdo)

Preguntas de la encuesta	2009	2018
La participación ciudadana ha ayudado a disminuir el poder de los políticos	25,4%	9,5%
La participación ciudadana es un medio para resolver los problemas cotidianos	13,5%	10,7%
La participación ciudadana es un instrumento para influir en los asuntos públicos	21,9%	10,8%
La participación ciudadana contribuye a la emergencia de nuevos liderazgos	24,0%	10,4%

Fuente. Elaboración propia a partir de las encuestas de participación 2009 y 2018

87 Entrevista a exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018

88 Entrevista a representante de organización social. Agosto de 2018

89 Entrevista, representante de organización social. Agosto de 2018

Dos son las consecuencias de la dinámica planteada; por un lado, hay sectores de la población que ya no confían en los espacios institucionales como escenarios para resolver sus problemas y buscan otras formas de relación con las autoridades públicas a través de espacios informales o de la protesta directa, o, en su defecto, se acogen a la eficacia relativa de las redes de clientela, afirmando de esta manera formas tradicionales del ejercicio de la política que poco tienen que ver con la democratización de la gestión pública. Por otro, se desgasta la participación como un componente efectivo para la ciudadanía. “las personas ven que no existen resultados palpables y se retiran poco a poco de las discusiones públicas, se muestran apáticas y poco dadas a estar en escenarios de concertación o en procesos convocados por la alcaldía de turno”⁹⁰

Por último, también ha quedado pendiente el tema de descentralización. En el período analizado se generó una especie de acuerdo tácito en las administraciones distritales para no enfrentar la discusión sobre este tema. Como se afirmó anteriormente tan sólo se dieron pequeños pasos de desconcentración en la administración de Lucho Garzón con la reforma administrativa que impulsó, pero nada más. La ciudad adolece de una estructura que permita abrir la participación política a las localidades y brindar mayores garantías para la organización, la priorización y la concertación de temáticas micro-territoriales que son importantes para la ciudad. “La participación sin descentralización queda coja, sin una base territorial que la sustente y la extienda a esos escenarios que requieren mayor atención por parte del gobierno, quedando perdidos en zonas que por número de habitantes y problemáticas existentes sobrepasan ampliamente a ciudades y departamento del país”⁹¹

El bajo aporte de la participación a la democratización de la gestión pública no ha sido un impedimento para la generación de resultados por otras vías. Como se planteó al inicio del documento, la sociedad capitalina poco a poco ha abierto espacios, formas y estrategias para hacerse visible en lo público como una forma de contrapoder que busca cambiar o modificar asuntos cotidianos de su realidad o temas más profundos de la sociedad. De hecho, la encuesta de participación 2018 muestra que los estratos más bajos de la ciudad son los que más se han beneficiado de este tipo de acciones con el 59%, las mujeres (18,6%) también han tenido mayor visibilidad frente a los hombres (9%).⁹² Finalmente, los niños y los jóvenes son los grupos etarios que han tenido mejores oportunidades para participar (25%).

Hernández (2010, p 98) señala que uno de los principales activos de la ciudad está en la

90 Entrevista a representante de organización social. Julio de 2018

91 Entrevista a exfuncionario de la administración distrital. Julio de 2018

92 En la pregunta también estaban las categorías ambos sexos y ninguno en especial

múltiple acción de la ciudadanía para hacer valer sus derechos y visibilizar problemáticas, agendas temáticas o posturas sobre dinámicas planteadas por el contexto político distrital y nacional. Esto representa una expresión saludable de la democracia distrital, en cuanto expresan una nueva cultura política de carácter democrático en la ciudad: por un lado, porque evidencia un aumento en la escala de ciudadanos preocupados por lo público; por otro lado, porque los repertorios de acción que se impulsan encierran una modificación en la relación entre representantes —y sus funcionarios— y ciudadanos, en donde los primeros deben rendir cuentas; y en tercer lugar, porque se han desarrollado experiencias novedosas de empoderamiento mutuo y sinergias entre aparatos del Estado y sociedad civil.

Es claro que más capas de población se movilizan en torno a asuntos colectivos en Bogotá, igualmente, se han multiplicado redes de cooperación y se ha avanzado en algunos espacios de confianza entre la ciudadanía. Lo que como consecuencia lógica ha contribuido al incremento cuantitativo del número de organizaciones sociales, de alianzas institucionales, de redes de muy diversa índole en todo el país, ligado de manera directa o indirecta al establecimiento de espacios de participación ciudadana en la vida local. Estos nodos o redes han diversificado las relaciones sociales que establecen, acogiendo lo que más convenga. Se actúa en plataformas y modelos de trabajo colaborativo en temas sensibles como los derechos humanos, las poblaciones y los esquemas de política y se cuenta con mayores repertorios y herramientas para la acción de los actores interesados. “el proceso organizativo en Bogotá es muy eficiente, no se desgasta, utiliza lo que le conviene (mecanismos, escenarios o movilización) con gran facilidad y poder de convocatoria. Es una situación difícil de contener por cualquier gobierno y eso ha ayudado a mejorar la democracia capitalina”⁹³

Como en el caso anterior, quedan temas pendientes por resolver. Sigue habiendo celos, protagonismos, envidias, rivalidades entre los agentes participativos y en la ciudadanía en general, que reducen parcialmente el alcance de la acción cooperativa e, incluso, alimentan la violencia, en especial en aquellas comunidades donde no existe una larga tradición de acción colectiva. A esto se suma la consolidación de una élite de la participación conformada por líderes y lideresas que mantienen su poder sobre los escenarios creados. Con ello se cierra la puerta a la renovación de la democracia y se generan obstáculos para que sectores o actores hagan parte de las decisiones públicas. Persiste también la fragmentación de las acciones con miradas sectoriales que si bien son importantes no deben opacar la unidad del territorio como campo de construcción colectiva y finalmente, como en el resto del país, se ha consolidado la polimembresía como asunto cotidiano. “La baja capacidad de renovación de la participación

93 Entrevista a representante de organización social. Septiembre de 2018.

institucionalizada ha hecho que las nuevas generaciones se inclinen por la movilización al considerar que es más flexible, maleable y oportuna en los resultados, algo que no puede ofrecer en muchos casos las instancias formales".⁹⁴

Un último tema tiene que ver con la contribución de la participación a mejorar las condiciones de vida de la población. Al respecto hay que decir que la explosión de organizaciones, escenarios y acciones de la ciudadanía en lo público ha estado acompañada por una disminución sostenida en la pobreza que se vive en Bogotá. Para el 2002 el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) rondaba el 14% y en el 2017 esta cifra bajó a 2,4%, la mejor obtenida por la ciudad en el país. Aunque esto se explica por una combinación de aspectos de diversa índole, es innegable que la adopción de políticas sociales, esquemas de priorización, estrategias de concertación y de definición conjunta (gobierno-ciudadanía) ha tenido que ver en la implementación de un modelo de gestión pública más humano y cercano a las comunidades menos favorecidas. "Un legado de la izquierda en Bogotá es la atención en los territorios y los ciudadanos con mayores carencias, posicionado a la capital como un escenario garantista que tiende hacia la equidad social".⁹⁵

Igualmente, el esfuerzo de invertir participativamente una parte sustantiva de los recursos distritales generó la movilización de capitales y oportunidades para el desarrollo territorial con el impulso de la cogestión, la contratación local, la movilización de actores y sectores que se han beneficiado de estos recursos. "La ciudad ha tenido oportunidades de involucrar a la ciudadanía en la gestión del presupuesto y por esa vía ha contribuido a mejorar indicadores de empleo, ingresos y condiciones de vida, siendo un ejemplo de esto en Colombia".⁹⁶ No en vano, un estudio realizado en 2017, identificó que en los últimos ocho años, este segmento de la población creció 14 %. Invest in Bogotá y la Secretaría de Desarrollo Económico realizaron un estudio para detallar las clases sociales, sobre todo los estratos medios. De acuerdo con los resultados: el 50 % de los habitantes de la capital pertenecen a la clase media y tienen ingresos diarios entre \$12.963 y \$64.813. "En Bogotá hay 3'719.941 personas que pertenecen a la clase media. El 62,9 % reside en estratos 3 y 4, y el 34,8 %, en estratos 1 y 2. En promedio, un hogar de este segmento está conformado por 3,03 personas" (El Espectador, 2017).

Lo anterior no quiere decir que en Bogotá todo es equitativo. Persisten procesos de discriminación social y territorial, conflictos establecidos por intereses económicos en contraposición de los derechos ciudadanos y un ambiente hostil para la reducción de la

⁹⁴ Entrevista a representante de organización social. Agosto de 2018

⁹⁵ Entrevista a exfuncionario de la administración distrital. Agosto de 2018.

⁹⁶ Grupo focal con representantes del Consejo Distrital de Planeación Territorial. Septiembre de 2018

violencia que no permiten construir una visión conjunta de ciudad y desafíos en materia de construcción de un ambiente propicio para la paz y la convivencia. Sin duda, son temáticas que deberán ser tenidas en cuenta por la administración de la capital como un asunto urgente, que debe ser discutido e incorporado en la agenda de discusión pública con la población.

4. Conclusiones

Bogotá, en el periodo 2002-2017, avanzó en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana desde un marco normativo garantista. Todas las poblaciones y expresiones culturales que habitan en la ciudad tienen canales institucionales para expresar sus demandas e intereses en diferentes temas a través de instancias creadas mediante acuerdos y decretos. También la ciudadanía puede expresarse y manifestarse en la plaza pública, sus derechos son garantizados a través del Decreto 563 de 2015 que establece el *Protocolo de actuación para Las Movilizaciones Sociales en Bogotá: Por El Derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica*.

El avance normativo es significativo para Bogotá. Se reconocen todos los grupos poblacionales en el territorio, desde los niños y niñas a los adultos mayores, grupos minoritarios y poblacionales excluidos, expresiones y lenguajes diversos, los bosques, los humedales, los páramos y los animales que no tienen una voz propia para incidir han sido incluidos en la agenda de la ciudad. Sin embargo, toda esta normatividad no es un contenedor del dinamismo de la participación ciudadana capitalina.

La ciudadanía por su parte, participa cuando hay un tema que le afecta o es de su interés. El ejercicio de este derecho está mediado por otras variables, el tiempo, la edad, el grupo poblacional, el grupo étnico, si la acción es colectiva o es individual. La población juvenil le apuesta a acciones que sean cortas en el tiempo pero tengan contundencia, prefieren usar y reivindicar sus expresiones, el arte callejero, estéticas visuales, performance, la movilización social y los actos simbólicos que recogen expresiones artísticas, la movilización desde las barras de fútbol, entre otros. Priorizan sus intervenciones y sus acciones. En el caso de la población adulta mayor, prefieren las instancias de participación, son lugares donde hicieron sus nichos, donde cuentan con el reconocimiento de sus pares y de las instituciones o entidades con las cuales dialogan, ya conocen los repertorios de acción de las instancias, sus procesos lentos, la toma de decisiones en el largo plazo, les gusta ese ritmo y los reconocimientos acumulados que han ganado.

Sin duda, se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste una cierta fragmentación social,

la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos participativos y quitarle peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles de consulta e iniciativa y se convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno.

El gran problema de las instancias es la poca rotación de los liderazgos y la polimembresía de quienes las conforman. Ahora, no todas las instancias creadas por norma funcionan en Bogotá, tampoco están actualizadas a los nuevos actores que han sido reconocidos en la esfera pública, un caso clave es el rol de las mujeres en los Consejos de Planeación Local, sin embargo, no todos reconocen el papel de las mujeres en la conformación de los mismos o en las localidades con área rural no se cuenta con representantes del sector campesino. Se hace necesario revisar las instancias que existen en Bogotá, identificar si están funcionando, los actores que allí participan, si hay instancias nuevas que suplen a otras instancias o son complementarias, que procesos de articulación hay entre las diversas instancias y cuáles son los logros de estos espacios institucionalizados que existen en Bogotá.

La participación en la ciudad no se reduce solo a los intereses poblacionales o a los temas sectoriales o a los conflictos ambientales. La ciudadanía en diversos escenarios no formales disputa el devenir del modelo de ordenamiento y desarrollo de la ciudad. En Bogotá hay diversas manifestaciones de la disputa por el derecho a la ciudad. En este caso, la participación de la ciudadanía tiene unos claros objetivos, utilizan ampliamente todos los recursos normativos que tienen para incidir en las decisiones públicas (mecanismos de participación, acciones de grupo, tutelas, denuncias, audiencias públicas, instancias de participación ciudadana) y recurren a la protesta pacífica cuando los canales institucionales y las vías legales no atienden las demandas o las respuestas no son las esperadas. Estos procesos por la claridad de sus objetivos y de sus intereses tienen mayor facilidad para relacionarse y desarrollar dinámicas de interlocución con otros sectores como la academia, las instituciones públicas y corporaciones como las Juntas Administradoras Locales, el Concejo y el Senado. En estos procesos se observan diferentes liderazgos, hay interrelaciones entre líderes comunitarios y sociales de base con liderazgos juveniles que cuentan con formación profesional y en algunos casos establecen relaciones estratégicas con ediles, concejales y congresistas para movilizar los temas en la agenda pública.

A pesar de que estos procesos son largos, algunos llevan más de veinte años de trabajo comunitario, los liderazgos se han renovado, persisten por la existencia de pequeñas victorias y porque los grandes objetivos aún no se cumplen. En casos como Asamblea Sur y Territorio

Sur, muchos de los liderazgos comunitarios adquirieron herramientas y discursos técnicos que les permitió otro tipo de interlocución con los actores estatales. También en estos procesos se han presentado rupturas, separaciones en los procesos, aspiraciones políticas, pero son elementos que la ciudadanía comprende y ha aprendido a dar trámite.

Por otro lado, en la última década ha tenido emergencia el desarrollo de nuevas ciudadanías. Diferentes grupos de interés alrededor de diferentes temas: sexualidad, juventud, arte, expresiones culturales, expresiones artísticas, acueductos comunitarios, la defensa de las causas de los animales, barras de fútbol, derechos humanos, memoria, mujeres, LGTBI, veganos, yoguis, entre otros. Sus principales reivindicaciones están referidas a plantear una nueva forma de hacer política, especialmente la existencia de un nuevo sistema político que aborde de manera distinta los antagonismos. Un elemento que podría explicar esta nueva mirada frente a la política es el crecimiento que ha tenido la clase media en Bogotá dados los impactos que tuvieron los programas sociales en Bogotá en la disminución de la pobreza y las brechas de desigualdad.

En este escenario, la elección de Enrique Peñalosa estuvo marcado por el interés de las clases medias y altas en relación con temas como seguridad ciudadana, movilidad y espacio público. En lo que lleva de gobierno la administración actual, la respuesta a las demandas de la ciudadanía ha sido insatisfactoria. Así lo evidencian las movilizaciones de la ciudadanía frente a medidas como la apertura de la plaza de toros, las acciones legales y de movilización social en relación con la propuesta de Transmilenio por la Carrera Séptima, la puesta en marcha del metro en Bogotá, la resistencia ciudadana a los proyectos urbanos en reservas ambientales y humedales, entre otros. En Bogotá, sigue existiendo pobreza, pero no hace parte de los temas de la agenda de la ciudad. También estos segmentos de la población no se organizan para tener representantes en las corporaciones públicas que den respuesta a sus necesidades. Quienes llegan, posicionan temas o intereses de grupos poblacionales. No necesariamente hay intereses generales, si bien hay mayor expresión ciudadana, son pocos los temas que generan solidaridad. Existe una clara resistencia a posiciones políticas y partidarias autoritarias. Su respaldo fue masivo al proceso de paz, a la consulta anticorrupción, incluso su voto mayoritario por el programa de Sergio Fajardo en la primera vuelta y el apoyo a Gustavo Petro en la segunda vuelta presidencial son ejemplo de ello. Es un lugar donde los discursos autoritarios o totalitarios no tienen fuerza.

Adicionalmente, a diferencia de varias ciudades del país, la capital cuenta con una política pública de participación ciudadana y una propuesta de sistema de participación, recientemente fue reglamentado el Consejo Distrital de Participación Ciudadana. No obstante,

la capital del país no sigue los lineamientos de la política al momento de garantizar el derecho a la participación. La administración distrital no tiene en cuenta estos lineamientos en la elaboración de instrumentos de planeación, en los programas y en los proyectos que se adelantan. Para algunos temas las administraciones, tal vez por la misma estructura burocrática, recoge experiencias previas. Pero en el caso de la participación siempre suelen implementarse cambios sin tener en cuenta el camino recorrido tanto por la ciudadanía como por la administración. En ese campo, la ciudadanía ha capitalizado mejor las experiencias que deja cada gobierno distrital que las mismas administraciones distritales.

Un logro importante a pesar de las fallas que se evidencian es la incorporación del discurso de la participación ciudadana en el marco de la arquitectura institucional del distrito. Bien sea porque la ciudadanía lo ha capitalizado y tiene memoria del camino realizado desde algunas instancias de participación, o porque las políticas públicas que se crearon durante la administración de Garzón y de Moreno tuvieron un fuerte componente participativo, o principalmente, porque la ciudadanía que participa y se involucra en la participación lo hace desde un ejercicio de exigibilidad. Se comprende como un derecho que tiene sustento jurídico y que los servidores no lo pueden pasar por alto. La ciudadanía no agradece, ni pide el favor, no lo toman como la buena voluntad de la administración, reclaman la participación como un derecho. El ejercicio del derecho impacta a la gestión pública, que debe rendir cuentas y ser transparente.

Un actor que ha tenido un rol central es el tercer sector, tanto el sector privado como las Organizaciones No gubernamentales. Vale la pena destacar la apuesta desarrollada desde la administración de Luis Eduardo Garzón para impulsar la participación de agencias de cooperación internacional financiando y desarrollando proyectos en la ciudad. De estas experiencias implementadas en la ciudad, en el corto y el mediano plazo, fue posible construir programas, redes, estrategias de trabajo que tuvieron en algunos casos continuidad en los territorios por las capacidades instaladas en los diferentes actores de la participación. Sin embargo, no siempre estas experiencias fueron recogidas por la administración Distrital.

Sin ser un pacto entre las administraciones distritales, se evidencia una total indiferencia a la pregunta sobre la descentralización en Bogotá. Las localidades no tienen fuerza suficiente para tomar decisiones e influenciar a la misma administración distrital. Ese vacío y esa falta de autonomía local impiden dar una respuesta más efectiva a las demandas locales. Tal como se evidencia en el estudio, Bogotá es un territorio diverso y las respuestas a esa diversidad suelen ser direccionaladas desde el nivel central del gobierno bogotano. Sin embargo, los alcaldes locales y servidores públicos deben responder por la ejecución de los recursos

públicos. En varias ocasiones, por dar cumplimiento a las metas exigidas desde el nivel central varios alcaldes locales han terminado asumiendo investigaciones disciplinarias por saltar algunos procedimientos o por desconocimiento, sin negar, que estos lugares también han sido permeados por la corrupción. Durante este periodo de estudio, solo la administración de Garzón incluyó el tema de manera tangencial en la reforma administrativa.

Po último, en la revisión a la disponibilidad presupuestal para la promoción de la participación ciudadana es baja toda vez que se revisan los recursos disponibles para el IDPAC y para programas de participación que queden establecidos dentro del Plan de Desarrollo. Es necesario avanzar en generar un seguimiento al presupuesto de participación ciudadana que dispone cada entidad a través de los diferentes programas que implementan y allí tiene un rol central actualizar e implementar la Política Pública de Participación Ciudadana. En la administración de Petro, se invirtió en participación ciudadana a través de la Secretaría de Educación Distrital. También hay programas que se impulsan desde la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Hábitat, entre otras, que requieren minuciosidad para hacerle seguimiento. Es necesario avanzar en estos ejercicios para tener un análisis más completo sobre inversión en participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogota. (2007). Participación para la inversión local 2007. Balance. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogota. (2017). Banco Distrital de Programas y Proyectos: Ficha EBI. Bogotá. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/planeacion/994.pdf>
- Almonacid A (2015). Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá: estudios de casos / Ana Margarita Almonacid Rojas. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes, 2015.
- Bogotá Como Vamos (2018). Encuestas de percepción ciudadana 2009-2018. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/encuestas-de-percepcion-cudadana/>
- Cante N (2016). Los vacíos de la planeación participativa en Bogotá en el marco de la formulación de los planes de desarrollo local. Procuraduría General de la Nación. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/sgc/Los%20vac%C3%ADos%20de%20la%20planeaci%C3%B3n%20de%20participativa%20en%20Bogot%C3%A1%20en%20el%20marco%20de%20la%20formulaci%C3%B3n%20de%20los%20planes%20de%20desarrollo%20local.pdf>
- CEDINS. (2011). Macroproyecto Urbano Regional Aeropuerto El Dorado. Componentes, impactos y propuestas sociales. Bogotá. Obtenido de <https://docplayer.es/28515284-Macroproyecto-urbano-regional-aeropuerto-el-dorado-mura-componentes-impactos-y-propuestas-sociales.html>
- CINEP (2018). ¿Es capaz la ciudadanía de deliberar y decidir en Bogotá? Disponible en: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20130501r.decidir_bogota78.pdf
- Cubillos M (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. En Flacso. Revista CS. No. 23. pp 157-180. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>
- Dacourt F (2014). Le programme « Obras con saldo pedagógico (OSP) » à Bogotá. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/experiencia/fiche-experiencia-23.html>
- DANE (2017). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Datos Bogotá. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- DANE (2018). Estadísticas demográficas y de población. Proyecciones de población Bogotá. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- Diaz, J. J. (2017). AFECTACION OPERACIÓN ESTRATEGICA FONTIBON-AEROPUERTO EL DORADO-ENGATIVA-DORADO 2 0EFAED2. Bogotá. Obtenido de <http://www.ctpdbogota.org/2017/12/31/afectacion-operacion-estrategica-fontibon-aeropuerto-el-dorado-engativa-dorado-2-0efaed2-lilia-avella-b-consejera-consultiva-de-la-mujer-del-distrito-integrante-del-ctpd-edilesa-de-engativa/>
- El Espectador. (29 de abril de 2012). Cabildos ciudadanos, una asignatura pendiente. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cabildos-ciudadanos-una-asignatura-pendiente-articulo-342583>
- Escallón, C. (2006). El proyecto obras con saldo pedagógico en Bogotá: avances y reflexiones. En R. Rubio, Ciudades Urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido (págs. 117-140). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fernández E (2017). La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías participativas y presupuestos participativos. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/3-2017-09-21-La%20democracia%20en%20acci%C3%B3n.%20Metodolog%C3%ADAS%20participativas%20y%20presupuestos%20participativas55.pdf>
- FLIP (2016). ¿Dónde, Cómo, Quiénes y Por qué se movilizan los colombianos? Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59dc0df5c5cff.pdf>
- Fuentes, L. Y. (2007). Las políticas públicas de mujer y género en Bogotá: tensiones y aciertos. REVISTA COLOMBIANA DE SOCIOLOGIA, (28), 181-198. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/14185/1/3-8006-PB.pdf>
- Fuentes Vivas (2018). Investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Disponible en: https://bdigital.uexternado.edu.co/micrositios/fuentesvivasagua/contenidos/3_actores/pdf/capitulo3_2.pdf
- Fundación Foro Nacional por Colombia (2016). Lineamientos para la creación del Sistema Nacional de Participación (SNPC). Documento interno de trabajo. Bogotá.
- González E y Velásquez F (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Edición Fundación Corona, Bogotá. ISBN 958-97199-7-X.
- Gutiérrez F (2002). Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Editorial Norma, 2002, 401 pp.
- Henao J. (2004). La formulación de la política pública de juventud de Bogotá 2003-2012: Un ejercicio de democracia participativa y de construcción de futuro. Universidad de Los Andes. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rldcs/v2n2/v2n2a05.pdf>
- Hernandez, G. (2008). Obras con saldo pedagógico y obras con participación ciudadana. En Arquitectura, participación y hábitat popular (págs. 91-104). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana
- Hernández, A. (enero a junio de 2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010]. Colombia Internacional(71), 85-107.
- Hernández A (2011). Gobernanza en procesos de regeneración urbana Aproximaciones al caso de Bogotá.
- IDPAC. (2009). ¿Cómo participan las Juntas de Acción Comunal de Puente Aranda? Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- IDPAC. (2003). El Proyecto Ecobarrios. Descripción y reflexión de sus objetivos, metodología, impacto y aprendizajes. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá. Obtenido de <https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=20155FFD6D54A3FB!334&cid=20155ffd6d54a3fb&app=Word&authkey=!AMeRISPpI5tdBHs>
- IDPAC (2018). Informe de gestión 2018. Disponible en: <http://participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-01/Informe-de-Gestion-2017.pdf>
- IDPAC (2018). Informe de gestión 2018. Disponible en: <http://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2019-01/Informe%20de%20gestion%202018.pdf>
- IDPAC (2018). Redes y plataformas sociales en Bogotá. En: biblioteca de la participación, catálogo en línea. Disponible en: <http://participacionbogota.gov.co/biblioteca-de-la-participacion>

- IDPAC (2018). Directorio de organizaciones sociales Bogotá. Disponible en: <http://www.participacionbogota.gov.co/directorio-de-organizaciones>
- IDPAC (2019). Manual de Participación Ciudadana y Control Social. Documento de trabajo. Disponible en: <http://idpc.gov.co/Transparencia/%280.29.5%29%20MANUAL%20MODELO%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20Y%20CONTROL%20SOCIAL.docx>
- La Silla Vacía. (4 de diciembre de 2017). Enrique Peñalosa Londoño. Obtenido de <http://lasillavacia.com/quienessiquien/perfilquien/enrique-peñalosa-londono>
- Murcia, S. (2007). La gestión ambiental urbana y las organizaciones sociales y comunitarias en Bogotá Distrito Capital. Estudio de caso: metodología obras con participación ciudadana en el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal-IDPAC. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Probogotá. (16 de marzo de 2018). Probogotá presenta su propuesta: La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá. Edición digital. Disponible en: <http://probogota.org/comunicados/probogota-region-presenta-propuesta-la-region-metropolitana-la-sabana-bogota/>
- Personería Distrital de Bogotá (2017). Informe de evaluación Fondos de Desarrollo Local Bogotá. Documento de trabajo. Bogotá, Colombia.
- Portafolio. (6 de Agosto de 2017). Bogotá celebra hoy 479 años. Vea cuál es su aporte a la economía nacional. Obtenido de Portafolio: <http://www.portafolio.co/cuanto-le-aporta-bogota-a-la-economia-colombiana-508458>
- Ramírez, J., & Zambrano, F. (2004). Construyendo espacios para redefinir la política desde lo local: Una mirada al proyecto de participación ciudadana obras con saldo pedagógico a partir del caso del barrio mirador de Nutibara 1998-2000 (tesis de pregrado). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Ramírez Hernández, H., Mesa Betancourt, C. I., García Barón, C., & Valero Garay, R. (2015). ¡Así se viven los Cerros! Experiencias de habitabilidad. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Redacción El Tiempo. (24 de noviembre de 2001). Ecobarrios: Obras con saldo... en rojo. El Tiempo, pág. s.i. Recuperado el 1 de junio de 2018, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-692078>
- Registraduría (2018). Resultados históricos de elecciones. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/index.html>
- Rojas, C., & Ome, T. (2009). Ecobarrios en Bogotá, ¿cómo crear una comunidad ecológica? Periscopio(111), 167-173.
- Sáenz J (2009). Temas de reflexión en la intervención social. Artículo de reflexión. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n1/n1a08.pdf>
- SecretariadePlaneaciónDistrital.(2003).PlandeDesarrollodeBogotá2001-2013“Paravivirmejor”.Disponible en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2001_2004_bogotaparavivirtodosdelmismolado_c_informefin3.pdf
- Secretaría de Planeación Distrital. (2004). Plan de Desarrollo de Bogotá. 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”. Disponible en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia_0.pdf
- Secretaría de Planeación Distrital. (2008). Plan de Desarrollo de Bogotá 2008-2012 “Bogotá Positiva: para vivir mejor”. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local/bogota-positiva>
- Secretaría de Planeación Distrital. (2008). Informe Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia “Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” Período 2004-2007. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría de Planeación Distrital. (2008). Repositorio de documentos estadísticos Bogotá. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/informacion-cartografia-y-estadistica/consulta>
- Secretaría de Planeación Distrital. (2011). Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas -LGBT- y sobre Identidades de Género y Orientaciones Sexuales en el Distrito Capital. Disponible en: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2014_politicas_publicas/politica_publica_lgbt_balances_y_perspectivas.pdf
- Secretaría de Planeación Distrital. (2012). Plan de Desarrollo de Bogotá 2012-2016 “Bogotá Humana”. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf
- Secretaría de Planeación Distrital. (2012). Plan de Desarrollo de Bogotá 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf
- Secretaría de Planeación Distrital (2016). Proyecto del Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos”. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf
- Secretaría de Planeación Distrital (2018). Repositorio de documentos estadísticos Bogotá. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/informacion-cartografia-y-estadistica/consulta>
- Secretaría de Planeación Distrital (2018). Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI 2018). Disponible en: <https://idpc.gov.co/Transparencia/POAI%202018%20%281%29.pdf>
- Secretaría de Planeación Distrital (2019). Planeación responsable al cabildo abierto del POT. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/noticias/planeacion-responde-al-cabildo-abierto-del-pot>
- Secretaría de Gobierno Distrital (2016). Balance de la Gestión Sectorial. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nPkvgjx9geAJ:wwwold.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/proceso_empalme/Anexos%2520Proceso%2520de%2520Empalme%2520SDG%2520-%2520Directiva%2520009/BALANCE%2520DE%2520GESTION%2520SECTORIAL%25209%2520DE%2520DICIEMBRE%25202015.pdf+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=co
- Secretaría de Hacienda Distrital (2013). Presupuesto participativo Bogotá. Disponible en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Anexo%204_0.pdf
- Secretaría de Hacienda Distrital (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Disponible en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MFMP_2018_2028.pdf
- Secretaría de Hacienda Distrital (2018). Informe de Gestión. Disponible en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Rendicion%20de%20Cuentas/2018/Rendici%C3%B3n_Cuentas_SDH.pdf
- Secretaría de Hacienda Distrital (2018). Presupuesto de Establecimientos Públicos Bogotá 2018. Disponible en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Libro_0_ajustado_publi.pdf
- Torres A et. Al (2015). Acción colectiva, gestión territorial y gobernanza democrática en Bogotá. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá. Disponible en: [file:///C:/Users/Foro/Downloads/Accion_Colectiva_gestion_territorial_y_g%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Foro/Downloads/Accion_Colectiva_gestion_territorial_y_g%20(1).pdf)
- Veeduría Distrital (2015). Política pública de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción en Bogotá. Disponible en: <https://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/DOCUMENTO%20TEC%20FINAL.pdf>

- Veeduría Distrital (2017). Informe de resultados encuentros ciudadanos. Vigencia 2016. Disponible en: [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202017/Informe%20resultados%20encuentros%20ciudadanos%20\(Vigencia%202016\)%20\(%207%20jun%2017\)%20VF.pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202017/Informe%20resultados%20encuentros%20ciudadanos%20(Vigencia%202016)%20(%207%20jun%2017)%20VF.pdf)
- Veeduría Distrital (2018). Algunos Resultados del Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016-2017. Disponible en: <https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Hoja%20de%20datos%20ITB.pdf>
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2004), “La Planeación Participativa en Bogotá D.C, análisis y propuestas”. Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F., & González, E. (2006). Encuentros con el Futuro. Bogotá: Fundación Corona- Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2011). “La Planeación Participativa. El Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia”. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, Fabio (2014). “La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización”, ponencia presentada en el Seminario “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades de América Latina”, organizado por la UNAM, México, Octubre 14 y 15 de 2014 (próxima publicación).
- Transparencia por Colombia (2011). “Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social. Síntesis y lecciones”. Bogotá.
- Universidad Externado (2018). Fuentes vivas en el borde. Investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/micrositios/fuentesvivasagua/>

ANEXOS

Anexo 1

Tabla 1. Programas y Proyectos de Participación en Planes de Desarrollo 2001-2020

Plan de Desarrollo	Definición de la participación ciudadana	Programas y/o proyectos de participación ciudadana
"Bogotá: para vivir todos del mismo lado" 2001-2004	<p>Se considera que la ciudadanía y su participación será el eje de la gestión (artículo 4)</p>	<p><u>Objetivo:</u> 1. "Cultura Ciudadana": <u>Estrategias:</u> 2. Propiciar cultura democrática <u>Programas:</u> b.1. <i>Procedimientos para decidir:</i> propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencia, dirimir conflictos y celebrar acuerdos. <u>Proyectos:</u> Participación ciudadana; canales democráticos; pactos sociales. b.2. Organizarse para influir y para aprender: reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones de la ciudad, la localidad y la zona. <u>Proyectos:</u> Organización ciudadana; proyectos asociativos.</p>
"Bogotá sin indiferencia" 2004-2008	<p><u>Exposición de motivos:</u> "La Bogotá que estamos construyendo tiene como principio central la participación ciudadana, porque creemos en la democracia real, aquella en la que las comunidades inciden activamente en la transformación de la realidad y en la definición de políticas públicas de largo alcance legitimadas por todos y todas. Sólo mediante la participación, las comunidades pueden sentirse verdaderamente incluidas en un sistema político democrático que los reconoce y estimula a seguir adelante en la búsqueda del bienestar" (pág. 14). <u>Principios</u> 5. Participación: Involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social.</p>	<p><u>Políticas generales:</u> 8. "Participación para la decisión" 9. "Control social y rendición de cuentas" <u>Ejes estructurantes:</u> 3. "Eje de Reconciliación" Políticas: 3. <i>Participación:</i> Se promoverá la formulación participativa y la ejecución de una política distrital de participación efectiva que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado Social de Derecho. <u>Estrategias:</u> 4. Diseño, operación y seguimiento del Sistema Distrital de Participación para fortalecer el capital social y las relaciones entre la Administración Distrital y la ciudadanía organizada. 5. Fortalecimiento de los espacios locales y distritales de deliberación que reconozcan la diversidad étnica, de género, cultural y generacional y promuevan el acceso ciudadano a una información pertinente. Desarrollo de la Escuela de Participación y Gestión Social que alimenta el Sistema Distrital de Participación y promueva la organización y el control social. 6. Promoción de acciones integrales de coordinación y gestión en relación con los proyectos de inversión local, las cuales habrán de generar procesos pedagógicos de participación y convivencia, tanto en las instituciones como en las organizaciones sociales. <u>Programas:</u> 9. <i>Participación para la decisión</i> - Diseñar e implementar el Sistema Distrital de Participación, que articulará más eficaz y eficientemente todos los mecanismos, las formas, las acciones y los recursos existentes en las distintas entidades del Distrito, hacia políticas coherentes, sistemáticas, controlables y evaluables. - Formular el Plan Distrital de Juventud para la gestión de Políticas Integrales de Juventud. - Desarrollar Festivales Locales de Juventud y un Festival Distrital de Juventud. - Apoyar 4 procesos de elección de organismos de representación política y participación democrática. - Formar personas en participación ciudadana, en el marco de la Escuela de Participación y Gestión Social. - Aumentar y cualificar los procesos de interacción social entre las organizaciones sociales y entre éstas y el Distrito. - Incrementar en un 25% el número de participantes en el proceso de seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo local – Encuentros ciudadanos de rendición de cuentas. - Incidencia de las decisiones ciudadanas en los 20 planes de desarrollo local. 10. <i>Comunicación para la participación</i> - Fortalecer los medios alternativos de comunicación locales y desarrollar una estrategia de información adecuada y oportuna para los ciudadanos 11. <i>Control social a la gestión pública</i> - Estimular el control social en 100 procesos contractuales priorizados por impacto social, económico y por prevención de la corrupción. - Vincular al menos 30.000 ciudadanos provenientes de sectores poblacionales tradicionalmente no participantes en espacios de concertación y procesos de control social. - Apoyar la creación y el fortalecimiento de 500 organizaciones ciudadanas para el control social. - Implementar y poner en marcha el Centro de Información, Formación y Divulgación para el Control Social - "La Casa del Control Social" - Establecer o adecuar un programa de promoción y seguimiento a la participación ciudadana en las entidades del Distrito. 12. <i>Obras con participación ciudadana</i> - Realizar 295 obras con participación ciudadana</p>

Plan de Desarrollo	Definición de la participación ciudadana	Programas y/o proyectos de participación ciudadana
"Bogotá Humana" 2012-2016.	<p>El Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana también fortalecerá lo público como principio del Estado social de Derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia (artículo 2).</p>	<p><u>Eje estratégico:</u></p> <p>3. Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.</p> <p><u>Objetivos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Construir un nuevo modelo de participación ciudadana. Impulsar en los distintos ámbitos del territorio la capacidad de decisión directa de la ciudadanía sobre los asuntos de la ciudad, fortaleciendo sus capacidades, los procesos sociales, las organizaciones y los movimientos sociales, conociendo nuevas ciudadanías e involucrando a la población en el uso y goce del espacio público, estableciendo una relación de diálogo y responsabilidad entre la ciudadanía y la administración pública. 3. Recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del Distrito Capital. Combatir la corrupción mediante un trabajo coordinado y transparente entre instituciones y ciudadanía, fomentando una ética pública, promoviendo el control preventivo, la eficiencia en la gestión pública, ejercicios de control social, de rendición de cuentas, de conformación de veedurías ciudadanas, de pactos éticos entre la administración pública y el sector privado, implementando mecanismos de comunicación e información, de supervisión a la contratación pública y su ejecución, y de seguimiento a la gestión de la Administración Distrital. <p><u>Estrategias:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rediseñar el sistema distrital de participación, de tal manera que los mecanismos, instancias y acciones distritales y locales de participación, en articulación con el sistema distrital de planeación y todas sus instancias, se orienten a garantizar el derecho a una participación decisoria de la ciudadanía en la planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública distrital. 3. Ajustar el diseño institucional para la planeación participativa, la movilización, organización, deliberación y decisión ciudadana. 4. Incorporar en los procesos participativos la perspectiva del goce efectivo de los derechos y los enfoques diferenciales, de orientación sexual, identidad de género, grupos étnicos; afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y Rrom, las personas LGBTI, las víctimas y las personas con discapacidad y en general de los grupos poblacionales discriminados y segregados. 6. Fortalecer los procesos y las capacidades organizacionales, los movimientos sociales y las nuevas ciudadanías. <p><u>Programas:</u></p> <p><i>Programa Bogotá Humana: Participa y Decide:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Planeación y presupuesto participativo para la superación de la segregación y discriminación social, económica, espacial y cultural. - Garantía y fortalecimiento de capacidades y oportunidades para la participación de movimientos y expresiones sociales, comunitarias, comunales y nuevas ciudadanías en los asuntos públicos de la ciudad. - Educación para la participación. - Comunicación pública, social, alternativa y comunitaria para la participación, la incidencia política y la movilización ciudadana. - Gestión comunitaria para la cultura, recuperación, aprovechamiento sostenible y goce del espacio público. <p><i>Programa Bogotá decide y protege el derecho fundamental a la salud pública:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bogotá decide en salud - Fortalecer la gestión y planeación para la salud <p><i>Programa TIC para gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bogotá: hacia un Gobierno Digital y una Ciudad Inteligente. - Fortalecimiento de los medios comunitarios.
"Bogotá mejor para todos" 2016-2020	<p>La participación es un componente que acompaña la acción urbana para hacerla más entendible y más pedagógica (intervención en territorios con elementos de cultura, recreación y deporte), con un enfoque de gobierno abierto para avanzar en la configuración de la efectividad en la administración pública distrital y, un componente de fortalecimiento organizacional para mejorar la capacidad técnica de los actores interesados en los asuntos de la capital</p>	<p><u>Eje transversal:</u></p> <p>4. "Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia":</p> <p><u>Programa:</u></p> <p><i>4.7.4. Gobernanza e influencia local, regional e internacional:</i></p> <p><u>Estrategias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Impulso a la influencia ciudadana en el distrito, y del distrito hacia la ciudadanía. - Fortalecimiento de la participación como derecho en una Bogotá mejor para todos. - Formación para la participación transformadora - Fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunales y comunitarias - Promoción de una participación transformadora en el Distrito - Una población informada adecuadamente a través medios comunitarios alternativos - Reestructuración del Observatorio de Descentralización y Participación.

¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Bogotá entre el 2002-2017?



Algunas experiencias de oferta participativa en Bogotá de entidades privadas y ONG

Actor	Proyecto	Objetivo	Balance
Pastoral Social - Caritas Colombia	Fortaleciendo	"Fortalecer las capacidades internas y externas de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia, para contribuir a la gobernanza en los territorios focalizados." http://caritascolombiana.org/proyecto-educacion-en-desarrollo-y-paz-para-jovenes-vulnerables-a-la-violencia-urbana/	El programa se propuso fortalecer interna y externamente a 111 organizaciones de la sociedad civil en Colombia para su incidencia en lo público. En Bogotá se realizó este ejercicio con
ProBogotá	Primer Foro sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá Formación a Alcaldes locales y CTPD	Plantear los principales retos que se tienen frente a la construcción del Plan de Ordenamiento territorial. Brindar acompañamiento y pedagogía ciudadana en materia de alcaldes Locales. Convocar a los diferentes sectores a participar del CTPD y contribuir a la integración de la ciudad.	Brinda un ejercicio de apoyo y discusión que busca incidir en el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial con el objeto de que la ciudad se encuentre mejor integrada. Así mismo, por su cercanía con la administración distrital se plantea como herramienta extra el Plan de Desarrollo territorial
Corpovisionarios	48 Millones	Iniciativa de Corpovisionarios y la Federación Nacional de Personeros (FENALPER), financiada por la Embajada Británica en Colombia. Cuenta con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic). Esta iniciativa busca generar una red nacional de ciudadanos activos para promover una cultura de la cooperación y la participación ciudadana alrededor de la construcción colectiva de paz.	Identificar condiciones, escenarios y factores culturales que favorezcan la participación activa de la ciudadanía en la implementación de los Acuerdos de Paz en territorios previamente priorizados. Realizar el diseño, pilotaje, ajustes e implementación de herramientas pedagógicas de Cultura Ciudadana dirigidas a convocar y consolidar redes de voluntarios para la construcción de paz. Incentivar la consolidación de las redes de voluntarios que implementen acciones de cultura ciudadana para fortalecer el tejido social de territorios seleccionados en el marco del proyecto.
Cámara de Comercio de Bogotá	Si yo Fueras concejal, alcalde, Gobernador	Busca aportar directamente a la definición de los planes de gobierno de la Alcaldía y la Gobernación, a través de propuestas que fueron construidas con empresarios y ciudadanos. Para ello, se realizarán encuestas y consultas a los empresarios y ciudadanos; mesas redondas con los equipos de campaña de los candidatos y expertos de la CCB y debates con los candidatos sobre las propuestas para la Ciudad y la Región. También se hará seguimiento al cumplimiento de los compromisos que asuman los candidatos para que se incluyan en los planes de desarrollo y se ejecuten efectivamente.	Es una herramienta interactiva y de fácil acceso que por medio de un sistema de filtros permite a los usuarios hacer búsquedas inteligentes de candidatos según criterios de selección, además de crear el apartado para la elaboración de agendas e incluir propuestas acerca de la ciudad.
Bogotá Cómo Vamos	Construyendo Nuestra Séptima	Generación de una ciudadanía más informada, responsable y participativa, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida local. Involucrando a diferentes actores en la promoción del desarrollo, bajo un componente participativo.	Construyendo Nuestra Séptima, busca ser un intermediario entre la ciudadanía y la administración distrital. Frente a la construcción de Transmilenio por la carrera séptima. Mediante reuniones de retroalimentación y seguimiento a la administración. Así mismo, se articulan medidas en temas urbanísticos, movilidad, medio ambiente y espacio público.
Corporación Viva la Ciudadanía	El gobierno de la ciudad	Defensa de la profundización de la democracia local a partir de la promoción de la participación ciudadana, el seguimiento de planes de desarrollo de la alcaldía distrital, y el análisis de las condiciones de vida de la juventud y las mujeres.	El programa mantiene el debate desde su Observatorio de Participación sobre la creación de un Sistema de Planeación Distrital. Desde el Observatorio se impulsa la iniciativa de evaluar el proceso de descentralización y participación ciudadana en Bogotá. Hay un documento en elaboración que presenta un balance de la política social y económica en Bogotá a partir del Plan de Desarrollo, y está en proceso de realización un análisis crítico sobre la situación de los jóvenes y mujeres en el Distrito y las políticas implementadas por el gobierno distrital.
Foro Nacional por Colombia	La participación como eje transversal de su misión institucional	Contribuir al fortalecimiento de la democracia en Colombia, promover valores, instituciones y prácticas que propicien la convivencia de los colombianos y las colombianas, y crear las condiciones para el ejercicio de una ciudadanía activa con capacidad de incidencia en los asuntos públicos	Actividades de investigación, intervención social, divulgación y deliberación pública, asesoría e incidencia en campos como el fortalecimiento de organizaciones, redes y movimientos sociales, la participación ciudadana y política, la descentralización y la gestión pública, los derechos humanos, el conflicto y la paz. Entre las acciones que ha desarrollado en Bogotá están: Formación a actores sociales y a funcionarios en temas de participación ciudadana, gestión pública y ordenamiento territorial. La campaña No Bote el Voto (Pedagogía electoral). Producción de documentos y libros sobre participación ciudadana, elaboración de líneas de base sobre las dinámicas de la participación en la ciudad; acompañamiento a procesos de diálogo con actores sociales y gobierno para la formulación de la política de propiedad horizontal; fortalecimiento de organizaciones y redes de discapacidad para su incidencia en lo público; promoción de iniciativas de transparencia en la gestión pública y en espacios como la plataforma por el derecho a la ciudad; y, seguimiento a los procesos de participación y descentralización en Bogotá.
Misión de Observación Electoral (MOE)	Observación Electoral	Fomentar la participación activa de la sociedad civil en procesos democráticos. Realizar procesos de monitoreo y observación electoral. Formar y capacitar en el ejercicio de los derechos políticos, la normatividad electoral y el control social y político. Investigar y promover iniciativas legales en los aspectos relacionados con la participación ciudadana, los partidos políticos, el régimen electoral y la profundización de la democracia. Por el gobierno distrital.	La MOE se ha encargado tanto nacional como localmente a su labor de observación electoral. Existen registros sobre las elecciones a administración distrital desde el 2007 de Personería de Colegios hasta JAL y Alcaldía, y análisis posteriores de elecciones previas a esta. Se concentran en el fraude electoral, la transparencia presupuestal y los crímenes contra la administración pública
USAID	Programa de Alianzas para la Reconciliación	Promover alianzas transformadoras orientadas hacia la generación de oportunidades económicas y sociales, en las que participen el sector privado, público y la sociedad civil, bajo un Enfoque Reconciliador (ER) que incluye el reconocimiento del pasado como instrumento movilizador, el cambio desde el ser (abordaje psicoemocional) y la inclusión de los diferentes segmentos poblacionales más vulnerables (LGBTI, afros, indígenas, género y discapacitados), con énfasis en la población joven.	Se lanzó la campaña RacisNo en acompañamiento de industrias culturales. Se realizarán dos conversatorios con oportunidades económicas y sociales, uno para etnias y otro sobre migración venezolana. En el Bronx lanzarán el programa Super O para temas de convivencia, reconciliación en las localidades. Además, se generarán oportunidades económicas de la mano de la fundación Natalia Ponce de León y Avon, Ashoka y Artesanías de Colombia, Harry Sassen, Casa Ensamble, fundación Arcángeles, Colombia Diversa, la Corporación reconciliación Colombia y Tiempo de Juego, de Andrés Wiesner.
Fundación Corona	Premio Cívico	Conocer y fortalecer iniciativas sociales novedosas construidas de forma colectiva y participativa que trabajan por resolver problemas de las ciudades, que generan valor público de forma sostenible y que pueden ser replicadas en otros escenarios.	Inició hace 15 años en Bogotá, y ha recibido más de 2.660 iniciativas colectivas provenientes de todos los estratos socioeconómicos que abarcan diferentes énfasis (cultura, recreación, infancia, participación ciudadana, medio ambiente, agricultura, espacio público, etc.). Ha difundido y fortalecido a más de 320 iniciativas. Estimula el trabajo de las organizaciones de base y sus iniciativas adelantadas con participación de la comunidad y a través del ejemplo, inspira a las comunidades a organizarse y participar en el mejoramiento de la ciudad.
Fundación Social	Intervenciones con resultados en Condiciones Básicas de Desarrollo	Acompañar comunidades para que ellas mismas construyan las condiciones para su propio desarrollo de forma que se evidencie un mejoramiento integral y sostenible en la calidad de vida y con capacidad para interactuar e incidir en la institucionalidad.	Con un especial énfasis en Bosa y Kennedy, la organización ha apoyado los procesos de articulación de múltiples organizaciones sociales en pro de la gestión del territorio y la convivencia. Los mecanismos de seguimiento al Plan de Acción distrital hacen parte de la Agenda Interlocal de Bosa y Kennedy, junto al fortalecimiento de un sistema de información interlocal y el acompañamiento en procesos de intervención a la institucionalidad distrital (POT, Consejos de Gobierno Zonal, etc.)

Anexo 3. Espacios Institucionales de Participación Ciudadana en Bogotá

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
TERRITORIAL							
Planeación							
1	Consejo Distrital de Desarrollo Rural	Ley 101/93 y Ley 160/94	1993	Coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Concertación y Fiscalización.
2	Consejo Territorial de Planeación Distrital	Acuerdo 12/94; Acuerdo 261/06, Acuerdo 495/12 y Decreto 032/07	1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización al Plan Distrital de Desarrollo con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Concertación y Fiscalización.
3	Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas	Ley 152/94	1994	Analizar, discutir, proponer recomendaciones y realizar fiscalización a los planes de desarrollo de los territorios indígenas.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa y Fiscalización.
4	Consejo de Planeación Local	Acuerdo 13/00; Decreto 739/98 y Decreto 518/99	2000	Formular y realizar fiscalización al Plan de Desarrollo Local con la intervención de diversos sectores de la ciudadanía de cada localidad.	Mixto	Local	Consulta, Iniciativa, Concertación y Fiscalización.
5	Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial	Acuerdo 549/14, Decreto 526/14, y Decreto 547/16	2014	Asesorar a la administración en el proceso de descentralización, en la integración de los diferentes esquemas asociativos territoriales, y proponer políticas sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorial.	Mixto	Distrital	Consulta e Iniciativa.
6	Consejo Local de Propiedad Horizontal	Acuerdo Local 006/08	2008	Garantiza la cultura de la convivencia en paz de las comunidades de las diferentes copropiedades de la comunidad.	Mixto	Local	Iniciativa y Concertación.
7	Consejo Distrital de Propiedad Horizontal	Acuerdo 652/16	2016	Consulta y asesoría a la Administración Distrital en las políticas, planes de desarrollo, proyectos e iniciativas, que involucren los temas concernientes a las comunidades vinculadas con la propiedad horizontal del Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Iniciativa y Consulta.
Ambiente							
8	Consejo Distrital Ambiental	Decreto 697/93 y Acuerdo 274/07	1993	Formular y hacer seguimiento a las políticas públicas en materia de medio ambiente. Intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (Licencias ambientales).	Mixto	Distrital	Iniciativa, Concertación y Gestión.
9	Comisión Ambiental Local	Decreto 697/93 y Acuerdo 274/07	1993	Promover la ejecución de los proyectos contenidos en el Plan de Gestión Ambiental y en las Agendas Ambientales; diseñar planes, propuestas y proyectos ambientales de la localidad y presentarlos al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA -, para su consideración.	Mixto	Local	Iniciativa, Concertación y Gestión.
10	Comité Distrital de Humedales	Acuerdo 577/14, Resolución 2618/06 y Resolución 1538/17	2006	Órgano asesor para la implementación, el seguimiento, la evaluación y actualización de los diferentes instrumentos de política y de gestión ambiental de los humedales del Distrito Capital, a través de los cuales se busca aportar elementos para el fortalecimiento y la sostenibilidad de la coordinación interinstitucional y ciudadana.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Fiscalización y Gestión.
11	Consejo Consultivo del Hábitat	Decreto 305/08	2008	Proponer a la Administración Distrital lineamientos y recomendaciones para abordar y solucionar en mejor medida los principales problemas que comprometen el derecho a una vivienda digna y al agua potable para todos los habitantes del Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Iniciativa
12	Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal	Acuerdo 524/13, Acuerdo 005/17 y Decreto 242/15	2013	Promover la participación comunitaria de las personas y entidades relacionadas con la protección y bienestar animal. Recomendar a la Administración Distrital en la formulación, construcción e implantación de políticas y proyectos en materia de protección y bienestar animal.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Consulta, Concertación y Fiscalización
13	Consejo Distrital de Protección y Bienestar Animal	Acuerdo 524/13	2013	Promover la participación comunitaria de las personas y entidades relacionadas con la protección y bienestar animal. Recomendar a la Administración Distrital en la formulación, construcción e implantación de políticas y proyectos en materia de protección y bienestar animal.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, consulta, concertación y fiscalización
14	Comité de Interlocución de los Cerros Orientales	Resolución 443/14 y Resolución 1538/17	2014	Fortalecer la cooperación y la corresponsabilidad de los habitantes de los Cerros Orientales, para la gestión social, institucional, pública y privada para la suscripción de Pactos de Borde, en consonancia con el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, el Plan de Ordenamiento Territorial.	Mixto	Local	Iniciativa, Concertación, Fiscalización
15	Consejo Consultivo de Ambiente	Decreto 22/11, Decreto 81/14 y Resolución 4907/11	2011	Servir de instancia para estudiar, conceptualizar, discutir, apoyar y hacer recomendaciones para la toma de decisiones sobre la política ambiental en el Distrito Capital, especialmente en materia de humedales, Planes de Manejo y ordenación de cuencas.	Mixto	Distrital	Iniciativa y Consulta.
16	Mesa de Salud ambiental	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Espacios de discusión, socialización y retroalimentación con la comunidad, organizaciones sociales, instancias locales y entidades distritales, acerca de las diferentes estrategias e intervenciones en materia ambiental y, de la implementación de políticas ambientales o instrumentos de planeación ambiental en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Fiscalización,.

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
17	Mesa de Educación ambiental	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Espacios de discusión, socialización y retroalimentación con la comunidad, organizaciones sociales, instancias locales y entidades distritales, acerca de las diferentes estrategias e intervenciones en materia ambiental y, de la implementación de políticas ambientales o instrumentos de planeación ambiental en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Fiscalización.,
18	Mesa de Cuenca hidrográfica	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Espacios de discusión, socialización y retroalimentación con la comunidad, organizaciones sociales, instancias locales y entidades distritales, acerca de las diferentes estrategias e intervenciones en materia ambiental y, de la implementación de políticas ambientales o instrumentos de planeación ambiental en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Fiscalización.,
19	Mesa de Protección y bienestar animal	Decreto 81/14 y Resolución 1538/17	2014	Espacios de discusión, socialización y retroalimentación con la comunidad, organizaciones sociales, instancias locales y entidades distritales, acerca de las diferentes estrategias e intervenciones en materia ambiental y, de la implementación de políticas ambientales o instrumentos de planeación ambiental en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Fiscalización.,
Control social							
20	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	Ley 142/94 y Decreto 151/05	1994	Proponer planes y programas para el mejoramiento de la prestación de los SPD; presentar quejas y reclamos de los usuarios.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Fiscalización y Decisión.
21	Comité Local de Control Social de Parques	Acuerdo 78/02 y Decreto 263/03	2002	Colaborar en la planeación de proyectos y programas relacionados con el mejoramiento y mantenimiento de los parques. Asesora a las entidades competentes en el desarrollo de su gestión y en la adopción de políticas y programas que busquen concertar Acuerdos Ciudadanos que se articularán al Plan de Desarrollo Local en materia de parques.	Mixto	Local	Iniciativa y Concertación.
22	Veeduría Ciudadana	Ley 850/03; Acuerdo 142/05, Acuerdo 522/13 y Decreto 23/07	2003	Ejercer vigilancia sobre la gestión pública nacional, departamental, municipal y de entidades territoriales, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la de entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.		Distrital y local	Fiscalización
POBLACIONAL							
Víctimas y derechos humanos							
23	Comité Distrital de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos	Acuerdo 4/95 y Decreto 64/04	1995	Analizar los principales problemas de derechos humanos que se presenten en el Distrito, que afecten con mayor agudeza a la población y plantear políticas y procedimientos para superarlos.	Mixto	Distrital	Gestión, Fiscalización
24	Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	Decreto 1189/97; Acuerdo 762/98, Ley 1190/08 y Decreto Nacional 1997/09	1997	Formular y ejecutar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Concertación, Gestión y Fiscalización
25	Consejo para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia	Acuerdo 2/98, Decreto 624/98, Decreto 177/05, Decreto 547/16, Resolución 103/02, Ley 1190/08 y Decreto Nacional 1997/09	1998	Elaborar e implementar las políticas y medidas, planes y programas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia dentro del territorio del Distrito.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, Concertación y Gestión.
26	Consejo Distrital para la atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual	Acuerdo 152/05, Acuerdo 329/08 y Acuerdo 365/09	2005	Diseñar y adoptar medidas orientadas a la prevención y superación de las causas que generan la explotación y abuso de menores.	Mixto	Distrital	Iniciativa y Fiscalización.
27	Comité Distrital de Atención a las Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos, Delitos de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra	Acuerdo 370/09, Acuerdo 438/09, Acuerdo 491/12, Decreto 164/10, Decreto 83/12, Resolución 727/09, Resolución 182/10 y Decreto Nacional 1725/12	2009	Articular, asesorar, recomendar y evaluar el desarrollo de la política pública de atención a víctimas	Mixto	Distrital	Iniciativa y Gestión.
28	Mesa Distrital de Víctimas	Ley 1448/11 y Decreto 4800/11	2011	Espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.	Social	Distrital	Consulta, Iniciativa, Concertación, Decisión, Fiscalización, y Gestión.
29	Mesa Distrital de Participación Efectiva de las Víctimas	Decreto 035/15, Decreto 159/15, Decreto 135/17	2015	Espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, conformados por las organizaciones de las víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Gestión y Fiscalización.
30	Mesas Locales de participación efectiva de las víctimas	Decreto 035/15, Decreto 159/15, Decreto 135/17	2015	Espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, conformados por las organizaciones de las víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.	Mixto	Local	Iniciativa, Consulta y Concertación.

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Grupos y comunidades étnicos: afrocolombianas, negras, indígenas, rom o gitana							
31	Comisión Consultiva Distrital de las Comunidades Afrodescendientes	Ley 70/93, Decreto 1371/94, Decreto 2248/95 y Acuerdo 175/05.	1993	Discusión y diagnóstico de los problemas y necesidades de las personas y organizaciones de la comunidad afro en el Distrito.	Mixto	Distrital	Consulta, Concertación y Fiscalización.
32	Consejo Distrital de Culturas de Grupos y Comunidades Étnicas y Campesinas, de Mujeres, Poblaciones y de Sectores Rurales y Sociales	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen las comunidades étnicas campesinas de mujeres y a la población de los sectores rurales y sociales en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
33	Consejo Distrital de Culturas Indígenas	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a las culturas indígenas en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
34	Consejo Distrital de Cultura Palenque de Comunidades Negras	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura palenquera de las comunidades negras en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
35	Consejo Distrital de Cultura Raizal	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura raizal en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
36	Consejo Distrital de Cultura de Comunidades Rurales y Campesinas	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de las comunidades rurales y campesinas en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
37	Consejo Distrital de Cultura de Grupos Étnicos y Sectores Sociales y Etarios	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Formular concertadamente los lineamientos de política cultural para los grupos étnicos y sectores sociales y etarios, y gestionar su inclusión en las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter distrital.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta, Gestión y Fiscalización.
38	Consejo Consultivo del Pueblo Rrom	Decreto 582/11	2011	Seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política Pública Distrital para el grupo étnico Rrom o Gitano en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, Concertación y Fiscalización.
39	Consejo Consultivo entre la Administración Distrital y el Pueblo Gitano	Decreto 582/11	2011	Instancia consultiva de la Administración Distrital de la Política Pública Distrital Gitana o Rrom.	Mixto	Distrital	Consulta
40	Consejo Distrital Afrocolombiano	Decreto 364 y 486/14 y Acuerdo Local 1/15	2014	Instancia de concertación entre la Administración Distrital y la población afrocolombiana. Esta instancia tiene como objeto la representación, concertación, asesoría y coordinación en torno a la formulación y desarrollo de la Política Pública y las acciones afirmativas para la población afrocolombiana.	Mixto	Distrital y local	Formulación, Concertación y Consulta.
41	Consejo Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas Raizales y Palenqueras	Decreto 248/15	2015	Tiene como objeto la representación, concertación, asesoría y coordinación en torno a la formulación y desarrollo de la Política Pública y las acciones afirmativas para estas comunidades.	Mixto	Distrital y local.	Concertación, Consulta y Gestión.
42	Consejo Consultivo y de Concertación para los Pueblos Indígenas	Decreto 612/15	2015	Espacio de diálogo e interlocución permanente entre la Administración Distrital y los Pueblos Indígenas para garantizar el goce efectivo de sus derechos y el mejoramiento de sus condiciones de vida en el marco del principio del Buen Vivir.	Mixto	Distrital	Información, Iniciativa, Concertación, Decisión, Gestión y Fiscalización.
Grupo etario: Adulto Mayor, juventud, infancia							
43	Consejo Distrital de Juventud	Ley 375/97; Decreto Nacional 089/00; Acuerdo 33/01; Acuerdo 208 y 264/06; Decretos 115, 202 y 352/05, Decreto 482/06, Decreto 191/08, Decreto 687/11	1997	Construir política pública en materia de juventud. Fiscalización de la formulación e implementación de la política pública. Adelantar acciones concertadas entre administración municipal y otras entidades en materia de juventud.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa y Fiscalización.
44	Consejos tutelares de los derechos de los niños y las niñas	Acuerdo 110/03	2003	Formulación y seguimiento de políticas de infancia en la planeación del desarrollo local.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Concertación y Fiscalización.
45	Consejo Distrital de Cultura de Personas Adultos Mayores	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de personas adultos mayores en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
46	Consejo Distrital de Cultura de Jóvenes	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de jóvenes en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
47	Consejo Distrital de Sabios	Acuerdo 284/07, Acuerdo 608/15 y Decreto Local 1/16	2007	Ente asesor de las políticas sociales, económicas, laborales, ambientales, educativas, culturales, recreativas, que hará énfasis en la política de envejecimiento y vejez, en el ámbito político, de salud, y demás temas de importancia para el desarrollo de la ciudad	Social	Distrital y local	Consulta.
48	Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes	Decreto 121/12	2012	Espacios de participación, análisis y discusión de las temáticas de la ciudad, en especial aquellas que les conciernen a los niños, niñas y adolescentes y que garantizan el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.	Mixto	Distrital y local	Consulta.
49	Comité de Coordinación Distrital de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Decreto 420/17 y Resolución 1646/17	2017	Encargado de fortalecer la articulación de las autoridades y entidades del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, a nivel distrital, con el fin de orientar y dar seguimiento a la implementación de acciones desde un enfoque de Justicia Restaurativa en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Decisión, Gestión.
Personas con discapacidad							
50	Consejo Distrital de Discapacidad	Acuerdo 16/94, Acuerdo 22/99, Acuerdo 137/04; Acuerdo 245/06, Acuerdo 505/12, Acuerdo 586, 603 y 624/15, Decreto 801/95 Decreto 253, 470 y 629/07, Decreto 279/09, Decreto 558/15, Decreto 547/16, Resolución 18/16 y Resolución 027/17	2004	Asesorar la formulación de las políticas específicas de las personas en condición de discapacidad en el Distrito.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Fiscalización y Gestión.
51	Consejo Local de Discapacidad	Acuerdo 137/04; Acuerdo 249/06; Acuerdo 234/06; Acuerdo 245/06 y Decreto 253/07	2004	Promueve la construcción de la política de discapacidad y vigila que en el plan de desarrollo se incluyan programas y proyectos dirigidos a asegurar los derechos fundamentales de las personas en condición de discapacidad.	Mixto	Local	Concertación y Fiscalización.
52	Consejo Distrital de Cultura de Personas en Condición de Discapacidad	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de las personas en condición de discapacidad en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
Mujeres y Género							
53	Consejos Consultivo de Mujeres	Decreto 403/07, Decreto 224 y 572/14, Decreto 582/15, Resolución 57/08 y Resolución 504/15	2007	Proponer lineamientos y recomendaciones de política pública en materia de Mujer y Géneros a las distintas entidades responsables del desarrollo de la Política Pública de Mujer y Géneros.	Social	Distrital	Iniciativa, Concertación y Gestión.
54	Consejo Distrital de Cultura de Mujeres	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de mujeres en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
55	Consejo Distrital de Cultura de los Sectores Sociales LGBT	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Tramitan las propuestas y las agendas definidas en las Comisiones locales sobre los temas que atañen a la cultura de sectores sociales LGBT+ en el Distrito.	Mixto	Distrital y local	Concertación, consulta y gestión.
56	Consejo Consultivo de la Política Pública para las Personas de los Sectores LGBTI	Decreto 608/07 y Acuerdo 371/09	2007	Analizar los principales problemas para el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos de las personas del sector LGBT del Distrito Capital y formular recomendaciones al respecto al conjunto de la Administración. Proponer lineamientos y recomendaciones de políticas públicas para la garantía de los derechos de las personas del sector LGBT que habitan en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Consulta e Iniciativa.
57	Consejo Local LGBTI	Acuerdo Local 2/12, Acuerdo Local 4/16	2012	Analizar los principales problemas para el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos de las personas del sector LGBTI de la localidad y formular recomendaciones al respecto al conjunto de la Administración local y Distrital, proponer lineamientos y recomendaciones de políticas públicas para la garantía de los derechos de las personas del sector LGBTI que de la localidad entre otras funciones.	Mixto	Local	Consulta e Iniciativa
58	Consejo Local de Seguridad de la Mujer	Acuerdo 526/13, Decreto 527/14 y Acuerdo 584/15	2013	Contribuir en la elaboración de planes específicos de seguridad con enfoque diferencial que permitan incluir la agenda de seguridad de la localidad la violencia contra las mujeres en espacios tanto públicos como privados.	Mixto	Local	Iniciativa y Gestión.
SECTORIAL							
Justicia y Paz							
59	Comité de Defensa Protección y Promoción de Los Derechos Humanos	Acuerdo 4/95 y Decreto 64/04	1995	Analizar los principales problemas de derechos humanos que se presenten en el Distrito que afecten con mayor agudeza a la población y plantear políticas y procedimientos para superarlos. Adelantar campañas de educación a la comunidad sobre todo lo referente a los derechos humanos, la importancia de su defensa, el respeto y el papel de las instituciones gubernamentales para garantía de los mismos.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Gestión.

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
60	Consejo Local de Paz	Ley 434/98, Acuerdo 17/99 y Decreto 778/00	1998	Asesorar de manera permanente al Gobierno Distrital en materias relacionadas con la paz	Mixto	Local	Iniciativa y Fiscalización.
61	Comité de Desarrollo y Apoyo	Acuerdo 414/09	2009	Promoción de la convivencia pacífica y la resolución pacífica de los conflictos con participación de la mediación, la justicia de paz y en equidad.	Mixto	Distrital y Local	Iniciativa y Gestión.
62	Comité Distrital de Justicia Transicional	Decreto 83/12, Decreto 421/15, Resolución 036/14 y Decreto Nacional 2460/15	2012	Encargada de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema de Atención y Reparación a las Víctimas.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Concertación, Decisión, Fiscalización, y Gestión.
63	Comité Local de Justicia Transicional	Decreto 421/15 y Decretos locales	2015	Espacios mixtos de coordinación y articulación constituidos por el conjunto de entidades públicas distritales y nacionales en el nivel local, organizaciones privadas y la participación de las víctimas a través de los delegados de las Mesas Locales de Participación Efectiva de Víctimas; encargados de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la formulación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral y garantía de no repetición a víctimas del conflicto armado en cada localidad.	Mixto	Local	Iniciativa, Concertación, Gestión y Decisión.
64	Consejo Distrital de Paz	Acuerdo 17/99, Decreto 778/00, Decreto 140/13 y Decreto 547/16	2013	Asesorar de manera permanente al Gobierno Distrital en materias relacionadas con la paz	Mixto	Distrital	Iniciativa y Fiscalización.
Salud							
65	Comité de Participación Comunitaria (COPACOS)	Decreto Nacional 1757/94, Decreto Local 13/15 y Resolución 28/16	1994	Planeación y gestión en servicios de salud.	Mixto	Distrital y Local	Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación y Decisión.
66	Asociación de Usuarios en Salud	Decreto Nacional 1757/94, 1616/95 y 780/2016	1994	Planeación y gestión en servicios de salud.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Concertación y Decisión.
67	Comité de Ética Hospitalaria	Decreto Nacional 1757/94 y 1616/95	1994	Promover programas de promoción y prevención en salud. Proponer medidas que mejoren la oportunidad y la calidad técnica y humana de los servicios de salud.	Mixto	Distrital	Información, Iniciativa y Fiscalización.
68	Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud	Decreto 330 y 812/96, Decreto 566/99, Decreto 112/02, Decreto 212/07, Decreto 547/16 y Decreto 812/17	1996	Definir todo lo relacionado con el Plan Obligatorio de Salud; reglamentar los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud. Fusionado con el Comité Distrital de Promoción y Prevención de las Enfermedades de Transmisión Sexual y del SIDA mediante el Decreto 547/16	Mixto	Distrital	Concertación, Decisión y Gestión.
69	Comité Local de Salud Ocupacional	Decreto Nacional 16/97, Resolución 71/04, Resolución 48/06 y Resolución 16/09	1997	Asesorar a la Administración Distrital y al Comité Nacional de Salud Ocupacional, en la elaboración o implementación del plan nacional de salud ocupacional y el desarrollo de políticas en salud ocupacional. Establecer en la ciudad las acciones, planes y programas de salud ocupacional, con base en el plan nacional de salud ocupacional y conforme a las condiciones de trabajo, salud y desarrollo.	Mixto	Distrital	Iniciativa y Decisión.
70	Comité Distrital de Salud Mental	Acuerdo 144/05 y Decreto 547/16	2005	Asesorar la formulación de las políticas en prevención, cuidados médicos y sicológicos, habilitación, rehabilitación, educación, orientación, en salud mental; de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Concertar las políticas generales de salud mental para que se armonicen con el Plan de Desarrollo.	Mixto	Distrital	Iniciativa y Concertación.
71	Junta Asesora Comunitaria en Salud	Decreto 475/2016	2016	Fortalecer la participación activa comunitaria en salud en las Unidades de Servicios de Salud, con el fin de asesorar, apoyar y mejorar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios.	Mixto	Distrital	Información, Iniciativa y Gestión.
Desarrollo rural							
72	Unidades Locales de Desarrollo Rural	Decreto 327/07, Decreto 234/08 y Decreto 42/10	2007	Instancia de coordinación, planeación, concertación, seguimiento y control de la Política Pública de Ruralidad que se adopta mediante el Decreto 327 de 2007. De igual manera, podrá crear los organismos de asesoría y apoyo que consideren conveniente y factibles.	Mixto	Local	Concertación y Fiscalización.
73	Consejo Consultivo de Desarrollo Rural	Decreto 327/07, Decreto 234/08 y Decreto 42/10	2007	Asesorar a la Administración Distrital para la aplicación de la Política Pública Distrital de Ruralidad. Proponer y recomendar esquemas de cooperación, coordinación y concertación con los municipios de la región Bogotá-Cundinamarca, Región- Capital y de la región central para el cumplimiento de los propósitos de la Política de Ruralidad.		Distrital	Concertación y Fiscalización.
Cultura, recreación y deporte							
74	Consejo Distrital de Cultura	Decreto 462/94; Ley 397/97; Decreto Nacional 2212/00 y Decreto 221/02	1994	Definición de políticas culturales y control del gasto público.	Mixto	Distrital	Concertación, Fiscalización y Gestión.
75	Consejo Local de Cultura	Ley 397/97; Decreto Nacional 2212/00 y Decreto 221/02	1997	Definición de políticas locales; hacer veeduría al cumplimiento de programas y proyectos.	Mixto	Local	Iniciativa, Concertación y Fiscalización.

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
76	Comité de Exaltación y Preservación de Valores, Símbolos, Manifestaciones Culturales Autóctonas Colombianas	Ley 580/2000 y Acuerdo 36/01	2001	Responsables de la programación, coordinación y ejecución de todos los eventos que pretendan la exaltación de valores, símbolos y manifestaciones culturales autóctonas colombianas que se realicen durante el periodo ejecutivo.	Mixto		Gestión.
77	Comité Distrital del Espacio Público	Decreto 28/02 y Decreto 554/15	2002	Asesorar a la Administración Distrital en la definición de los fundamentos teóricos, técnicos y artísticos necesarios para garantizar la pertinencia y calidad de las intervenciones mediante expresiones artísticas en el espacio público, tales como murales, esculturas, fuentes, entre otras. Emitir concepto sobre la pertinencia, calidad y ubicación de la propuesta de expresión artística presentada por el solicitante de la licencia de intervención y ocupación del espacio público.	Mixto	Distrital	Inciativa, Concertación
78	Consejo Distrital de Asuntos Locales en Arte, Cultura y Patrimonio	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Formular concertadamente lineamientos de política en los campos del arte, la cultura y el patrimonio local y territorial, y gestionar su inclusión en las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter distrital.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
79	Consejo Distrital de Casas de la Cultura	Decreto 627/07, Decreto 455/09 y 480/18	2007	Escenario destinado al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de las Casas de la Cultura en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
80	Consejo Distrital de Equipamientos y Paisajes Culturales	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/18	2007	Formular lineamientos para la participación social en la construcción de los nodos y áreas niales. Formular estrategias de participación social efectiva en la planificación y gestión del Subsistema.	Mixto	Distrital y local	Concertación, Consulta y Gestión.
81	Mesa Cultural de Instituciones Educativas y Centros de Investigación	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/19	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	Iniciativa y Concertación.
82	Mesa de Organizaciones Culturales No Gubernamentales	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/20	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	Iniciativa y Concertación.
83	Mesa Cultural Artesanal	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/21	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	Iniciativa y Concertación.
84	Mesa Cultural de Museos	Decreto 627/07, Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/22	2007	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y coordinación de las agendas de los sectores que las conforman y que desarrollan procesos en las dimensiones de los campos del arte, la cultura y el patrimonio, en las cuales participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas	Mixto	Distrital	Iniciativa y Concertación.
85	Consejo Local de Deporte y Recreación	Acuerdo Local 6/09	2009	Colabora en la definición del fomento del deporte y la recreación en la localidad.	Local	Local	Iniciativa y Gestión.
86	Consejo Distrital de Patrimonio Cultural	Decreto 455/09, Decreto 070/17 y 480/18	2009	Asesorar al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural en el diseño y ejecución de planes para la formación, investigación, valoración, memoria, protección, salvaguardia, divulgación y apropiación del patrimonio cultura	Mixto	Distrital	Iniciativa, Concertación
87	Consejo Distrital de Música	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	iniciativa, Concertación
88	Consejo Distrital de Danza	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	iniciativa, Concertación
89	Consejo Distrital de Arte Dramático	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	Iniciativa, Concertación

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
90	Consejo Distrital de Artes Plásticas y Visuales	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	Iniciativa, Concertación
91	Consejo Distrital de Artes Audiovisuales	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	Iniciativa, Concertación
92	Consejo Distrital de Literatura	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión para el desarrollo de cada una de las áreas artísticas del Distrito Capital, en todas sus dimensiones y procesos.	Mixto	Distrital y Local	Iniciativa, Concertación
93	Consejos Locales de Arte, Cultura y Patrimonio	Decreto 455/09, Decreto 070/17, 480/15 y Resolución 317/14	2009	Escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión en los campos del arte, la cultura y el patrimonio, para fortalecer la dimensión cultural como eje del desarrollo territorial de las localidades; en el cual participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas locales.	Mixto	Local	Iniciativa, Concertación
94	Comité Distrital de la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas	Decreto 343/13 y Decreto 423/14	2013	Asesorar a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte en la determinación de los lineamientos para la administración y la asignación de los recursos. Recomendar a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, los criterios para priorizar los tipos de proyecto y los porcentajes en la asignación de recursos para los proyectos de infraestructura de los escenarios públicos, privados o mixtos, según sea el caso.	Mixto	Distrital	Consulta, Iniciativa
95	Comité para la Práctica Responsable del Grafiti	Decreto Distrital 529/15	2015	Espacio de participación del Sistema de Arte, Cultura y Patrimonio, en el cual se deliberará, coordinará, concertará, articulará y promoverá acciones y estrategias para la práctica responsable del grafiti.	Mixto	Distrital	Iniciativa, concertación y gestión.
96	Comité Distrital de la Fiesta de Bogotá	Decreto Distrital 160/15	2015	Planear, organizar y ejecutar todos y cada una de las actividades necesarias para el desarrollo de la Fiesta de Bogotá D.C.	Mixto	Distrital	Información, Iniciativa y Gestión.
Movilidad							
97	Comité de Seguimiento a la medida de restricción de circulación para los vehículos de transporte público colectivo e individual	Decreto 621/01, Resolución 54, 540 y Resolución 547/01	2001	Entrega de un informe semanal con las recomendaciones sobre el primer ciclo de vigencia de la medida de restricción vehicular. El informe deberá contener la relación de las empresas a que hace referencia el artículo sexto del Decreto 660 de 2001.	Mixto	Distrital	Fiscalización
98	Comités de Desarrollo y Control Social de usuarios del servicio público de transporte terrestre automotor masivo, colectivo e individual de pasajeros	Decreto 239/06, Decreto 86/12 y Resolución 446/15	2006	Organización de carácter cívico y comunitario, en la que un grupo de ciudadanos, en calidad de voceros, ejercen el control social y la vigilancia sobre las empresas que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor masivo, colectivo e individual de pasajeros en el Distrito Capital.	Social	Distrital	Fiscalización
99	Comisión Local de Movilidad	Decreto Local 018/17	2017	Apoyar el fomento de la participación local, fortalecer escenarios que viabilicen la integración entre entidades públicas y privadas, organizaciones e instituciones a fin de posibilitar el derecho a la movilidad y mejorar la calidad de vida.	Mixto	Local	Iniciativa, Gestión, Fiscalización.
Participación ciudadana							
100	Núcleos de Participación Ciudadana	Decreto Distrital 190/04 (numeral 2, art. 59)	2004	Proponen a la alcaldía local iniciativas ciudadanas relacionadas con la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo, Plan de Desarrollo Local y Decreto Reglamentario de la UPZ.	Social	Distrital y local	Iniciativa, Concertación y Gestión.
101	Consejo Distrital de Participación Ciudadana	Decreto 448/07 y Ley 1757/15	2007	Se encargan, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.	Mixto	Distrital	"Consulta, Decisión, Gestión y Fiscalización."
102	Espacio Cívico Distrital de Participación	Decreto 448/07	2007	Escenario autónomo de convergencia de instancias, organizaciones sociales y comunitarias y redes, asociaciones, alianzas - temporales y permanentes, encargado de articular a la sociedad civil para proponer estrategias y metodologías para la deliberación, concertación, evaluación, seguimiento y control social a la política pública que en materia de participación se formulen y ejecuten en el Distrito Capital.	Social	Local	Iniciativa, Concertación, Decisión y Fiscalización
103	Consejo Consultivo Distrital de Participación Ciudadana	Decreto 621/18	2018	Ente asesor del Gobierno Distrital en materias vinculadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas.	Mixto	Distrital	Consulta

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
Seguridad y Convivencia							
104	Comité de Seguridad y Convivencia de Bogotá -CSC-.	Decreto 309/02	2002	Organismo de consulta, coordinación, seguimiento y apoyo a la ejecución del programa de convivencia y seguridad.	Mixto		Consulta, Iniciativa, Fiscalización
105	Consejo Local de Seguridad	Decreto Nacional 2170/04, Decreto 665/00 [artículo 1] y Decreto 64/06	2004	Diseñar el Plan de Seguridad anual para la localidad.	Mixto	Local	Iniciativa, Fiscalización y Gestión.
106	Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Acuerdo 321/08 y Acuerdo 233/06	2008	Analiza los temas que afecten la seguridad y la convivencia ciudadana, trasladar a la autoridad competente la información recibida y promover la participación del sector privado en la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana	Mixto	Local	Iniciativa, Fiscalización, Concertación y Gestión.
Política social y Desarrollo comunitario							
107	Comité Distrital de integración y desarrollo de la comunidad	Decreto 0646/92	1992	Planificar el desarrollo de las políticas oficiales y proponer mecanismos que conduzcan a la adecuada ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Fiscalización, Concertación y Gestión.
108	Consejo de Política Social	Decreto 679/01, Decreto 93/04, Decreto 250/05, Decreto 460/08, Decreto 520/11, Decreto 560/15, Resolución 68/04, Resolución 460/08 y Resolución 756/17	2001	Definir los lineamientos y prioridades en materia de política social del Distrito Capital, articulando lo dispuesto en los planes distrital y nacional de desarrollo. Aprobar los planes de acción de las distintas entidades que conforman el Consejo de Política Social, a través de los cuales se de cumplimiento a la política social. Garantizar la articulación de las decisiones tomadas en materia de actuación administrativa con la asignación de recursos financieros,	Mixto	Distrital y local	Consulta, Iniciativa, Concertación, Fiscalización, Gestión
109	Comité Local de Política Social (CLOPS)	Decreto 093/04; Decreto 023/05 y Resolución 068 y 088/04	2004	Canalización, análisis y recomendaciones de las demandas sociales locales.	Mixto	Local	Consulta e iniciativa.
Trabajo							
110	Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral	Ley 1753/15 y Decreto 137/04	2004	Analizar y estudiar los temas laborales que tengan relación con los servidores públicos del Distrito Capital y que sean sometidos a su consideración. Formular recomendaciones al Gobierno Distrital respecto de la implementación de los planes, proyectos y programas de la Administración Distrital en materia laboral. Los acuerdos que se concreten serán desarrollados por el Gobierno Distrital dentro del ámbito de sus competencias y por las organizaciones sindicales.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Concertación
Transparencia							
111	Comité Distrital de Lucha Contra la Corrupción	Acuerdo 202/05	2005	Elaborar un diagnóstico del flagelo de la corrupción en el Distrito Capital, identificando causas, niveles, tipos y costos. Elaborar un Programa Integral de Lucha Contra la Corrupción. Diseñar e implementar estrategias y acciones de prevención, sanción y erradicación de la corrupción.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Fiscalización.
Educación							
112	Gobierno Escolar	Ley 115/94; Decretos 1860/94 y 1286/05	1994	Adopción y verificación del reglamento escolar y organización de actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.	Mixto	Distrital y local	Información, Consulta, Iniciativa, Fiscalización, Decisión y Gestión.
113	Personeros Estudiantiles	Ley 115/94	1994	Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa.	Mixto	Local	Consulta e Iniciativa.
114	Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa	Ley 115/94	1994	Se pronuncia sobre la pertinencia de la viabilidad de los planes sectoriales de educación y recomienda acciones para su desarrollo.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, Concertación y Gestión
115	Foros educativos locales	Decreto 590/95, Decreto 435/96, Decreto 372/01 y Decreto 273/08	1995	Constituirse en espacio de participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas y objetivos del sector educativo y contribuir a la construcción de las comunidades educativas con el propósito que la educación sea entendida como un proyecto cultural que les pertenece y es responsabilidad de la sociedad civil en su conjunto.	Social	Local	Iniciativa, Fiscalización.
116	Comité de Capacitación de Docentes	Decreto 132 y 244/96, Decreto 884/01 y Decreto 83/10	1996	Definir políticas de actualización y especialización de docentes e investigación para el mejoramiento de la calidad de la educación en el Distrito Capital. Asesorar a la Secretaría de Educación en la elaboración del plan y en la organización de la actualización y especialización de docentes y de la investigación en el Distrito Capital.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Gestión.
117	Mesa de Padres y Madres de Familia	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.

#	DISPOSITIVO	NORMA	AÑO	OBJETO	CARACTER	ESCALA	NIVEL DE INTERVENCIÓN
118	Mesa de Rectores (as) de Colegios Oficiales	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativas.
119	Mesa de Coordinadores	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
120	Mesa de Rectores (as) de Colegios Privados	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
121	Mesa de Estudiantes	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
122	Mesa de maestros y maestras	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
123	Mesa de empresarios y/o sector productivo	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
124	Mesa de Egresados	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
125	Mesa de administrativos	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
126	Mesa de orientadores	Decreto 293/08	2008	Conocer, analizar y formular observaciones sobre los planes educativos locales y sobre el Plan Sectorial de Educación. Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el Distrito Capital, en las localidades y colegios.	Social	Local	Iniciativa.
127	Consejo Distrital de Fomento de la Lectura y la Escritura	Acuerdo 547 y 644/16	2016	Órgano consultivo de la Administración Distrital y de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá D.C. - "Biblored", para el diseño de políticas de lectura y escritura	Mixto	Distrital	Consulta
Innovación y tecnologías de la información y las comunicaciones							
128	Mesa de Trabajo de la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria	Acuerdo 292/07, Decreto 149 y 150/08	2007	Proponer los lineamientos de la política pública de comunicación comunitaria, para que sean adoptados por el Alcalde o Alcaldesa Mayor. Concertar interinstitucionalmente las políticas públicas de comunicación comunitaria distrital.	Mixto	Distrital	Iniciativa, Concertación.
129	Comité Distrital de Competitividad Turística	Decreto 327/08, Resolución 185/09 y Resolución 635/15	2008	Articular la actuación de las instituciones públicas y privadas y convocar la corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad relacionados con el desarrollo de la industria turística. Promover la articulación e integración de los sectores públicos y privados relacionados con la gestión turística del destino.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa, Gestión.
130	Consejo Local de Productividad, Competitividad y Desarrollo Económico	Acuerdo Local 36/11	2011	Escenario destinado al encuentro, la deliberación, el ejercicio del derecho a la participación y la elaboración de procesos de concertación con la administración local sobre la aplicación de la política pública de productividad, competitividad y desarrollo económico y su relación con las asignaciones presupuestales.	Mixto	Local	Concertación.
Religión							
131	Comité Distrital de Libertad Religiosa	Acuerdo 586/17	2017	Instancia de participación ciudadana del gobierno distrital, para la promoción, articulación, seguimiento, y evaluación de las políticas, estrategias, planes y programas en materia de libertad religiosa, de cultos y conciencia en el Distrito Capital, garantizando los derechos de quienes ejercen dichas libertades en el marco de la Constitución Política de Colombia y la Ley 133 de 1994.	Mixto	Distrital	Fiscalización.
Consumidores							
132	Consejo Distrital de Protección al Consumidor	Acuerdo 620/15	2015	Responsable de asesorar, articular y promover la implementación y desarrollo de las políticas relativas a la promoción y protección de los derechos de los consumidores.	Mixto	Distrital y local	Iniciativa.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia

info@foro.org.co / www.foronacional.org



@foronacionalcol



/foronacional