

FABIO VELÁSQUEZ C.  
ESPERANZA GONZÁLEZ R.

# ENCUENTROS CON EL FUTURO

CUARTO EJERCICIO  
DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN BOGOTÁ, 2004



ESTE ARCHIVO PDF CONTIENE ÚNICAMENTE LA PRESENTACIÓN  
Y LA INTRODUCCIÓN DEL LIBRO.

SU VERSIÓN IMPRESA COMPLETA ESTÁ A LA VENTA EN LA  
FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA. CR 4A 27-62  
TEL: 282 2550 foro@etb.net.co

# ENCUENTROS CON EL FUTURO

CUARTO EJERCICIO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN BOGOTÁ, 2004 ■

FABIO VELÁSQUEZ  
ESPERANZA GONZÁLEZ

FUNDACIÓN CORONA  
FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA ■

© 2006. Fundación Corona  
Fundación Foro Nacional por Colombia

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra citando la fuente.

#### **AUTORES**

Fabio Velásquez  
Esperanza González

#### **EDICIÓN**

Bernardo González

#### **CORRECCIÓN DE TEXTOS**

Guillermo Marulanda Sz.

#### **DISEÑO Y ARMADA ELECTRÓNICA**

Formato Comunicación Diseño

#### **ISBN:**

#### **IMPRESIÓN**

Gente Nueva Editorial Ltda.

Impreso y armado en Colombia  
Primera edición. Bogotá, agosto de 2006

Fundación Corona  
Calle 100 No. 8A-55 Piso 9 Torre C  
Tel: (+57 1) 644 6500  
Fax: (+57 1) 610 7620  
Bogotá, Colombia  
fundacion@fcorona.org  
www.fundacioncorona.org.co

Fundación Foro Nacional por Colombia  
Carrera 4A No. 27-62  
Tel: (+57 1) 282 2550  
Fax: (+57 1) 286 1299  
Bogotá, Colombia  
foro@etb.net.co  
www.foro.org.co

# CONTENIDO

	PRESENTACIÓN	13
	INTRODUCCIÓN	17
<b><u>CAPÍTULO 1</u></b>		
	LAS REGLAS DE JUEGO	35
<b><u>CAPÍTULO 2</u></b>		
	LAS APUESTAS DE LA ALCALDÍA	57
<b><u>CAPÍTULO 3</u></b>		
	EL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL: ACTORES Y ESCENARIOS	89
<b><u>CAPÍTULO 4</u></b>		
	LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS LOCALIDADES	147
<b><u>CONCLUSIONES</u></b>		
	ENTENDER EL PRESENTE PARA ENCARAR EL FUTURO	205
<b><u>ANEXOS</u></b>		
	ANEXO 1 • FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA	241

ANEXO 2 • CUESTIONARIO ENCUENTROS CIUDADANOS	247
ANEXO 3 • RESULTADOS DE LA ENCUESTA	259
ANEXO 4 • INDICADORES PARA EL ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN BOGOTÁ	283

### ÍNDICE DE CUADROS

#### **CAPÍTULO 1**

CUADRO 1	Comparativo de las normas sobre planeacion local en Bogotá	44
CUADRO 2	Cronograma de la planeacion en Bogotá, según las normas vigentes	51

#### **CAPÍTULO 2**

CUADRO 1	Cronograma de la planeación en Bogotá, según las normas vigentes	75
CUADRO 2	Número de puntos de inscripción por localidad	79
CUADRO 3	Calificación dada a la organización de las audiencias para la discusión del PDD 2004	84

#### **CAPÍTULO 3**

CUADRO 1	El plan de trabajo del CTPD	95
----------	-----------------------------	----



CUADRO 2	Comisiones de trabajo del Consejo Territorial de Planeación Distrital, CTPD – 2004	97
CUADRO 3	Actitudes de los asistentes en las audiencias de discusión del Plan de desarrollo distrital	100
CUADRO 4	Observaciones y propuestas en audiencias locales sobre el PDD	103
CUADRO 5	Resultados de las audiencias sectoriales y poblacionales en la discusión del PDD	104
CUADRO 6	Consolidado de propuestas formuladas en las audiencias sobre el PDD	106
CUADRO 7	Agenda del Concejo Distrital (Comisión del Plan) para la discusión del Plan	137
CUADRO 9	Modificaciones sugeridas por los ponentes del Proyecto 089 de 2004 sobre el Plan de Desarrollo de Bogotá	142
<b>CAPÍTULO 4</b>		
CUADRO 1	Número de inscritos y tipo de eventos de la planeación local	150
CUADRO 2	Planes de desarrollo local, acuerdos y fecha de aprobación, año 2004	153
CUADRO 3	Objetivos de los Encuentros Ciudadanos, según la metodología propuesta por la Secretaría de Gobierno	155
CUADRO 4	Asistentes a los encuentros ciudadanos en 2004 según estrato (%)	158
CUADRO 5	Asistentes a los Encuentros ciudadanos en 2004, según edad y sexo (%)	160

CUADRO 6	Participantes en los encuentros ciudadanos de 2004, según situación laboral por sexo (%)	162
CUADRO 7	Pertenencia a instancias de participación	164
CUADRO 8	Información entregada a los asistentes a los encuentros ciudadanos en 2004 (%)	168
CUADRO 9	Opinión de los asistentes a los Encuentros Ciudadanos de 2004 sobre los efectos del proceso de planeación local (%)	170
CUADRO 10	Organizaciones sociales y sectores inscritos en los consejos locales de planeación 2001- 2004	173
CUADRO 11	Opinión sobre la actitud de los CPL durante los encuentros ciudadanos de 2004 (%)	181
CUADRO 12	Número de metas incorporadas en los Planes de Desarrollo Local por parte de los alcaldes locales	185
CUADRO 12	Ediles de Bogotá elegidos en 2003, por calidad y sexo	188
CUADRO 13	Opinión de los asistentes a los encuentros ciudadanos de 2004 sobre el papel de las JAL (%)	191
CUADRO 14	Número de asistentes a encuentros y comisionados, según localidad - 2004	195
CUADRO 15	Número de comisionados según localidad, años 2001 y 2004	197
<b>CONCLUSIONES</b>		
CUADRO 1	La experiencia de planeación participativa en Bogotá y el modelo de gestión participativa con poder de decisión	231



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### CAPÍTULO 4

GRÁFICO 1	Porcentaje de inscritos a los encuentros ciudadanos por localidad	151
GRÁFICO 2	Asistentes a los Encuentros Ciudadanos en el 2004, según estrato (%)	159
GRÁFICO 3	Participantes en los encuentros ciudadanos, según sexo y edad (%)	161
GRÁFICO 4	Participantes en los encuentros ciudadanos, según sexo y edad (%)	162
GRÁFICO 5	Participantes en los encuentros ciudadanos, según sexo y edad (%)	163
GRÁFICO 6	Pertenencia a instancias de participación	165
GRÁFICO 7	Opinión de los asistentes a los Encuentros Ciudadanos de 2004 sobre los efectos del proceso de planeación local (%)	171
GRÁFICO 8	Organizaciones sociales y sectores inscritos en los Consejos Locales de Planeación 2004	174
GRÁFICO 9	Opinión sobre la actitud de los CPL durante los encuentros ciudadanos de 2004 (%)	181
GRÁFICO 10	Porcentaje de metas incorporadas en los Planes de Desarrollo Local por parte de los alcaldes locales	187
GRÁFICO 11	Ediles de Bogotá elegidos en 2003, por localidad y sexo	190
GRÁFICO 12	Opinión de los asistentes a los encuentros ciudadanos de 2004 sobre el papel de las JAL (%)	192



## PRESENTACIÓN ■

**B**ogotá ha construido ya una importante trayectoria en el desarrollo de prácticas participativas, en las que sus ciudadanos se han involucrado en el diseño, la ejecución y el seguimiento de políticas públicas para la ciudad y sus localidades. En buena parte, tales experiencias han sido posibles gracias a la intención, consignada en el Estatuto Orgánico de Bogotá, de promover desde la Administración Distrital la intervención ciudadana en los asuntos públicos como un ingrediente importante de la gestión pública, y a la consecuente creación de una compleja infraestructura de espacios y mecanismos de participación a través de los cuales puede hacerse efectivo ese propósito.

En las últimas tres décadas también se ha dado una historia de movilización ciudadana por fuera de los ámbitos institucionales existentes, alrededor de problemas específicos como la construcción de infraestructuras, la provisión de vivienda, la prestación de servicios públicos, o la atención a los sectores más pobres de la población, por ejemplo, lo cual ha permitido, según lo señalan las pocas estadísticas disponibles, un incremento del número de organizaciones sociales.

Con esos antecedentes y desde finales de la década de 1980, Bogotá comenzó a abrir su proceso de planeación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas. Ese proceso ha venido creciendo de la informalidad a la institucionalización y de lo sectorial a lo integral en los múltiples ejercicios realizados desde ese momento tanto a nivel distrital como de las localidades, regidos por diversas normas.

Este camino hacia la participación real en los procesos de planeación de la ciudad no ha sido fácil. Ha encontrado diversos grados de apoyo y de voluntad política en los gobiernos distritales; ha sido concebido, interpretado y adelantado de maneras diversas por los

actores involucrados y ha encontrado no pocas dificultades y problemas en su desarrollo. Es más, sigue siendo un proceso incipiente y limitado en sus resultados; sin embargo constituye una práctica que comienza a incidir en la vida política de la ciudad y que deja en los ciudadanos, las organizaciones y las instituciones de la Administración Distrital importantes aprendizajes.

La Fundación Corona y la Fundación Foro Nacional por Colombia tienen la convicción de que los procesos de planeación participativa son una forma concreta de construir una democracia participativa real y un Estado Social de Derecho, pues es en el marco de estos procesos donde se toman decisiones sobre los problemas más sentidos por los ciudadanos y donde se concretan las soluciones.

La planeación ha dejado de ser un reducto de especialistas para convertirse en un escenario de interlocución y concertación social y política en el cual participan las comunidades, los grupos sociales y las instituciones con algún grado de igualdad para construir el futuro de territorios, localidades y ciudades.

Ese escenario que se ha institucionalizado en Bogotá gracias a los mencionados acuerdos es ante todo un reto, una puerta abierta hacia la participación ciudadana y hacia el fortalecimiento de la influencia política de la ciudadanía organizada. Hay mucho que aprender para mejorarlo y hacer de él una forma efectiva del ejercicio de la ciudadanía, mediante la cual construir acuerdos colectivos que tengan como referente el bien común. Pero también hay mucho que aprender para trasladar a otras dimensiones y otros territorios los aciertos y las reflexiones que puedan surgir de estos ejercicios y, en esa perspectiva, convertirla en una posibilidad de mejoramiento del ejercicio de la política en Colombia.

Por estas razones la Fundación Corona adelantó un estudio sobre el ejercicio de planeación participativa en 2001, recogido en el libro *La apuesta de los ciudadanos*, en el que se trataba de indagar hasta dónde la participación ciudadana es un mecanismo eficaz que le permite a la gente incidir en las decisiones públicas.

En otra dimensión, pero con el mismo propósito, las fundaciones Corona, Foro Nacional por Colombia y ocho aliados más adelantaron el estudio *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* En él se examinan los resultados del ejercicio de la participación ciudadana durante la década de 1990 en el país, a través de los canales institucionales creados para tal fin. El estudio mostró los avances logrados en esa materia, así como las dificultades que ha enfrentado esa práctica democrática, tanto legales e institucionales como culturales y sociopolíticas.

El mismo equipo que lideró ese estudio, los investigadores Fabio Velásquez y Esperanza González de la Fundación Foro Nacional por Colombia, asumió en esta oportunidad el seguimiento del cuarto ejercicio de planeación participativa adelantado en 2004 en Bogotá, al comienzo de la administración de Luis Eduardo Garzón. Con el estudio, que se presenta en este libro, se quiso dar continuidad a la investigación de los ejercicios de planeación participativa, pero de una manera más completa e integral: se analizaron tanto el proceso de planeación distrital, como los procesos de planeación de las localidades. Se pretendió, como lo afirman los autores, analizar cuáles fueron las lógicas sociales y político-institucionales que guiaron la conducta de los actores en el proceso de planeación, tanto en el nivel distrital como en el local, y en qué medida esos comportamientos contribuyeron a la construcción de acuerdos y al mejoramiento de la planeación y la gestión pública.

Se buscó tejer una mirada de conjunto, identificando los aspectos más destacables del proceso, así como las ganancias y las pérdidas con respecto a ejercicios anteriores, e igualmente destacando elementos que puedan ser valiosos para fortalecer la planeación participativa durante los próximos años en Bogotá. Pero además se quiso ir más allá de la observación y la calificación para formular algunas recomendaciones que pueden contribuir a fortalecer tanto la normatividad, como las metodologías de trabajo de los diversos actores y las estrategias de la Administración Distrital para promover, convocar, animar y consolidar el proceso.

Entre los aportes que hace este estudio y que el lector encontrará ampliamente analizados más adelante es preciso destacar la identificación de limitaciones normativas para el desarrollo de las experiencias recientes de planeación participativa; la falta de articulación entre los actores sociales y su dificultad para aunar esfuerzos en pos de metas de desarrollo comunes; pero también el esfuerzo decidido de la administración de Luis Eduardo Garzón por fortalecer la planeación participativa, legitimar las instancias involucradas en el ejercicio y hacer de él una experiencia modélica; el acumulado de experiencia que han ganado el gobierno distrital y algunos sectores de la ciudadanía en el manejo de los procesos de planeación y en el ejercicio de la participación ciudadana, a pesar de que no se cuenta con una tradición de organización ni con un capital social relevante; y los avances que ha logrado el proceso bogotano en la aproximación a un modelo de gestión pública participativa que, si bien muestra debilidades y vacíos, abre una perspectiva interesante hacia el futuro.

Antes de concluir, las fundaciones Corona y Foro Nacional por Colombia, quieren expresar su agradecimiento y hacerle un justo reconocimiento a Margareth Flórez por los aportes realizados durante el diseño y desarrollo del presente estudio.

Este trabajo, por su integralidad y su especificidad, facilita una línea de base para próximos seguimientos a los ejercicios de planeación participativa y se constituye en material necesario para enriquecer el debate sobre los procesos de planeación y participación ciudadana en Bogotá.

Un debate que es, ni más ni menos, el debate sobre el futuro de la ciudad y de su democracia, sobre la forma en que se orientará y se llevará a cabo el esfuerzo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, vistos como fuente y destino de este esfuerzo democrático. Un debate que debe propiciar el mejoramiento del marco normativo e institucional, el acrecentamiento de voluntades y el compromiso de los diversos actores para avanzar en un encuentro real entre la institucionalidad y la ciudadanía organizada, un encuentro que permita construir los caminos de ese futuro que nos incluya a todos y a todas.

EMILIA RUIZ MORANTE

Directora Ejecutiva

Fundación Corona

ESPERANZA GONZÁLEZ

Presidenta

Fundación Foro Nacional por Colombia



## INTRODUCCIÓN ■

**E**n mayo de 2003 las fundaciones Corona, Social, Foro Nacional por Colombia, el Banco Mundial y el Cider de la Universidad de los Andes junto con las corporaciones Región, Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia publicaron el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*<sup>1</sup>, en el cual se examinan los resultados del ejercicio de la participación ciudadana durante la década de 1990 en el país, a través de los canales institucionales creados para tal fin. El libro muestra los avances logrados en esa materia, así como las dificultades que ha enfrentado esa práctica democrática, tanto legales e institucionales como culturales y sociopolíticas. El estudio en el que se basa el libro, realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, contiene un capítulo dedicado a la planeación participativa. En él se muestran importantes logros en ese campo, especialmente a través de algunas experiencias desarrolladas en distintas partes del país.

Estas últimas indican que el ejercicio de la planeación participativa requiere de la articulación de voluntades y esfuerzos de las autoridades públicas y de los diversos actores ciudadanos. Experiencias exitosas como la de Toribío, en el departamento del Cauca, y el presupuesto participativo de Pasto, en Nariño –para mencionar sólo dos de las estudiadas en el libro– revelan que la convergencia de propósitos entre diferentes actores en escenarios de encuentro “neutrales”, en los que prevalece el interés público, es la principal prenda de garantía para que la planeación no sólo tenga sentido para quienes se involucran en ella sino que se convierta en un medio para el mejoramiento de la calidad de vida y de la convivencia ciudadana. Por el contrario, allí donde uno de los polos de la relación falla, el proceso pierde consistencia y sentido y termina generando dolorosas frustraciones.

---

<sup>1</sup> VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, Cider - Universidad de los Andes, Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia, 2003.

Las experiencias exitosas de participación, a pesar de que han aumentado en número, parecen ser todavía la excepción que confirma la regla. Muchas otras se han convertido en procesos formales, realizados únicamente con el afán de cumplir las exigencias de la norma, o instrumentales, es decir, utilizados como medios para legitimar decisiones tomadas de antemano por las autoridades públicas, o en una combinación de ambas posibilidades. Las razones que explican ese resultado son de muy diversa índole. Las principales parecen, sin embargo, estar ligadas a prácticas clientelistas que se resisten a dar paso a protocolos de relación más transparentes y democráticos entre los gobiernos, los intermediarios políticos y la ciudadanía, o a deficiencias en la organización ciudadana y en el ejercicio del liderazgo (débil capital social, caudillismo, desconocimiento de derechos) que reducen la capacidad de interlocución y concertación de los actores sociales con las autoridades públicas<sup>2</sup>.

Esto pone de presente la importancia de seguir analizando experiencias concretas de planeación participativa y, sobre todo, de identificar aquellos factores sobre los cuales habría que intervenir para mejorar y consolidar un campo de prácticas que, respondiendo a los postulados de la democracia participativa<sup>3</sup>, contribuyan a la modernización y democratización de la gestión pública en el país.

El caso de Bogotá resulta a ese respecto relevante. En efecto, se trata de la ciudad más importante del país, que concentra toda suerte de recursos (económicos, humanos, de mercado e información, de infraestructura y tecnológicos), compleja en su estructuración social y urbanística, y particular desde el punto de vista de su organización político-administrativa. Una ciudad que, además, ha mostrado una dinámica peculiar en los tres últimos lustros, la cual le ha permitido dar un importante giro en su configuración urbana, en el manejo de sus recursos y en el comportamiento de sus habitantes<sup>4</sup>.

Desde finales de la década de 1980 tuvieron lugar algunos ejercicios de planeación participativa en la ciudad, amparados por una normativa que paulatinamente ha ido asentando

---

<sup>2</sup> Un análisis de las virtudes y debilidades de la planeación zonal en Medellín puede verse en VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, "La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centrooriental de Medellín", Bogotá: 2005 (próxima publicación).

<sup>3</sup> Tales postulados hacen referencia al carácter de la democracia participativa como nueva gramática de las relaciones entre el Estado y la sociedad, cuyos ejes estructurantes son el pluralismo, la ciudadanía de alta intensidad y el fortalecimiento de la esfera pública. Ver a ese respecto SANTOS, Boaventura de Sousa y AVRITZER, Leonardo, "Introdução: para ampliar o cânone democrático", en SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, pp. 39-82.

<sup>4</sup> Hace un par de décadas se hablaba de que Bogotá era una ciudad de nadie, caótica y con un cúmulo preocupante de problemas. Esa imagen comenzó a modificarse en la década del noventa, cuando las administraciones distritales comenzaron a cambiar el rostro de la ciudad "ordenando la casa por dentro" e incorporando nuevas prácticas de gestión inspiradas en criterios de eficiencia, transparencia, equidad y compromiso cívico con la ciudad.



do la ruta de diálogo entre las autoridades públicas y los distintos sectores de la población. Esas experiencias, en particular las desarrolladas durante la década pasada, han dejado importantes lecciones para el diseño de procesos futuros. Una de ellas, la que tuvo lugar en 2001, fue examinada en otro trabajo, publicado por la Fundación Corona en agosto de 2003<sup>5</sup>, con base en el estudio realizado por Fajardo, Lugo y Sánchez<sup>6</sup>. Dicho estudio se propuso, como lo señalan sus autores, “indagar qué tanto la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo local, tal como se llevaría a cabo, constituye una forma de ejercicio del poder por parte de las comunidades involucradas, a través del cual logran decidir conjuntamente con las autoridades locales qué proyectos adelantar durante el período para cumplir sus respectivas funciones alrededor de la promoción de un desarrollo local sostenible y económica y socialmente equitativo”<sup>7</sup>. En otras palabras, se trataba de precisar hasta dónde la participación ciudadana es un mecanismo eficaz que le permite a la gente incidir en las decisiones públicas en su localidad<sup>8</sup>, a través de iniciativas y formas diversas de concertación de programas de desarrollo local.

El estudio concluye que en Bogotá se han registrado avances importantes, por ejemplo, en el aspecto normativo, en particular con la creación de los Consejos de Planeación Local; en el comportamiento del gobierno distrital; en el ejercicio de la participación ciudadana como oportunidad para ampliar su conocimiento del mapa institucional del Distrito Capital, para conocer otras organizaciones sociales y para establecer una cultura de la cooperación entre las organizaciones y de éstas con las autoridades locales para la gestión de lo público; en fin, en la dimensión propiamente política de una relación más cercana, frecuente y horizontal entre gobernantes y gobernados en el ámbito local.

Pero dejó también en evidencia las debilidades de la planeación local, entre ellas la ambigüedad sobre el carácter vinculante de las decisiones tomadas en los encuentros ciudadanos; la simultaneidad de los procesos de formulación del plan distrital y de los planes locales; la estrechez de los plazos fijados para la realización del proceso; la dificultad para diseñar programas interlocales; la composición y representatividad de los Consejos de Planeación Local; las carencias protuberantes en materia de información para la toma de

■

<sup>5</sup> *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*, Bogotá: Fundación Corona, 2003.

<sup>6</sup> FAJARDO, Óscar, LUGO, Nelson y SÁNCHEZ, M., “Formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades de Bogotá 2002-2004”, Bogotá, Fundación Corona, junio de 2002.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>8</sup> La Constitución colombiana, en su artículo 322, establece que el territorio distrital será dividido en localidades, en cada una de las cuales habrá una Junta Administradora Local. El Concejo Distrital, acogiendo a dicho mandato, dividió el territorio del Distrito Capital en 20 localidades.

decisiones; la falta de coordinación institucional en el Distrito; la desarticulación entre el proceso distrital y los procesos locales; la coincidencia entre el inicio del proceso local y el cambio de alcaldes locales; el bajo nivel de asistencia a los encuentros ciudadanos; la baja capacidad de convocatoria de los ente locales; la ausencia de una visión de localidad entre los participantes en el proceso; la dispersión de las propuestas hechas por la gente; y las dificultades para construir consensos entre actores con intereses disímiles<sup>9</sup>.

Esta experiencia del 2001 en Bogotá es una prueba más de que la desarticulación entre los propósitos gubernamentales y las aspiraciones e intereses de los distintos sectores de la población puede generar desencantos entre estos últimos e, incluso, la retirada de algunos de ellos de los espacios públicos de concertación, lo que sin duda tiende a debilitar la esfera pública y a dejar en manos de unos pocos las grandes decisiones de ciudad. Las virtudes del proceso fueron palpables, pero también –y más– las debilidades. Y ello sigue planteando preguntas sobre el origen de estas últimas: ¿se trata de un problema de diseño normativo e institucional? ¿Es cuestión de metodologías equivocadas? ¿Acaso falta de voluntad política de las autoridades públicas? ¿No será que las debilidades manifiestas de los actores sociales explican tal situación? ¿O serán más bien el fruto de las tensiones entre lo social y lo político, propias de los procesos participativos?

A algunos de estos interrogantes pretende responder el presente estudio sobre el proceso de planeación participativa llevado a cabo en Bogotá durante la mayor parte de 2004. En efecto, su objetivo principal es analizar cuáles fueron las lógicas sociales y político-institucionales que guiaron la conducta de los actores en el proceso de planeación, tanto en el nivel distrital como en el local, y en qué medida esos comportamientos contribuyeron a la construcción de acuerdos y al mejoramiento de la planeación y la gestión pública.

Dos particularidades le asignan cierto interés al examen de este proceso: en primer lugar, la posibilidad de compararlo con la experiencia del 2001, dado que ambas se desarrollaron, en lo que respecta al nivel local, al tenor de una misma norma: el Acuerdo 13 de 2000. El ejercicio anterior, en 2001, no podía ser cotejado con los dos anteriores, precisamente porque obedecía a un marco normativo diferente: el decreto 425 de 1995, en el primer caso, y el decreto 739 de 1998, en el segundo. Por primera vez la norma no cambió, lo que permite contar con referentes de valoración similares, al menos desde la óptica jurídico-institucional<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 229-239.

<sup>10</sup> La comparación podrá hacerse sólo con respecto al proceso local, pues sobre la experiencia distrital no existen estudios previos que permitan establecer similitudes y diferencias entre lo ocurrido en 2004 y lo sucedido en años anteriores.

En segundo lugar, la experiencia de 2004 tuvo lugar en un contexto político novedoso: la administración de un alcalde de centro-izquierda, Luis Eduardo Garzón, quien desde su campaña a la alcaldía planteó sin ambages la necesidad de dar un salto cualitativo en materia de participación ciudadana, en el sentido de no hacer más de lo mismo y cualificar los procesos participativos dándoles un alcance decisorio. Su consigna fue entonces *participación con decisión*, la que sin duda creó muchas expectativas entre la gente, en especial entre aquellos sectores tradicionalmente excluidos de las decisiones políticas, y definió un reto comprometedor y de implicaciones políticas y sociales muy concretas: dar a la gente un poder decisorio en el diseño de las políticas públicas. La planeación participativa, tal vez el escenario más significativo de la participación ciudadana en Bogotá<sup>11</sup>, constituía sin lugar a dudas la ocasión propicia para mostrarle a la ciudad y al país un perfil político diferente y expresar lo que un alcalde de izquierda podría dejarle como legado a la ciudad. Uno de los propósitos de este estudio ha sido examinar hasta qué punto este importante reto fue enfrentado con éxito.

A diferencia del estudio realizado por la Fundación Corona sobre la experiencia de 2001, en esta ocasión se tomó la decisión de realizar una mirada de conjunto al proceso, es decir, que abarcara los niveles distrital y local<sup>12</sup>. Se trata de procesos que obedecen a lógicas diferentes: el primero, global y sectorial; el segundo, territorial. El primero, enfocado hacia programas y proyectos para el conjunto de la ciudad e, incluso, algunos de repercusión regional; el segundo, hacia iniciativas locales y sublocales<sup>13</sup>. Las dinámicas de participación son diferentes en uno y en otro caso: en el nivel distrital, la movilización ciudadana gira principalmente en torno al Consejo Territorial de Planeación Distrital, CTPD, y a los eventos públicos que éste organiza. En el nivel local, si bien los Consejos de Planeación Local asumen un papel relevante, el escenario privilegiado de debates e iniciativas son los Encuentros Ciudadanos.

Incluso, como se verá luego, el marco normativo e institucional de cada uno de los procesos es diferente: la formulación del plan de desarrollo distrital se rige por el Acuerdo 12 de 1994; los planes locales son elaborados al tenor de lo establecido en el Acuerdo 13 de 2000.

■  
<sup>11</sup> Es claro que cuando en Bogotá se habla de participación ciudadana, la gente asocia inmediatamente esa idea a los encuentros ciudadanos. En la encuesta del Observatorio de Cultura Urbana, realizada en 2001, los encuentros fueron señalados como el espacio de participación más conocido por la población (32% aproximadamente).

<sup>12</sup> El estudio de la Fundación Corona en 2001 se centró en seis localidades: San Cristóbal, Bosa, Kennedy, Suba, Teusaquillo y Antonio Nariño; y, dentro de ellas, en 17 unidades de planeamiento zonal cuya población en el año 2000 ascendía a cerca de 1.300.000 habitantes. En esta ocasión se documentó el proceso en las veinte localidades, además del proceso distrital.

<sup>13</sup> Se hace referencia a iniciativas de cobertura barrial o de UPZ (Unidades de Planeamiento Zonal).

No obstante, ambos procesos convergen en un punto: la lectura del presente y la construcción del futuro de la ciudad y de sus localidades. Uno de los interrogantes-guía de este estudio se refiere precisamente al grado de articulación/desarticulación de los dos procesos en sus propósitos y en sus dinámicas. Se buscará en todo caso mirar en términos de tendencias los rasgos más característicos de ambas dinámicas y la manera como las lógicas que les subyacen suman o restan en el momento de perfilar la ruta del progreso, el bienestar y la convivencia para Bogotá.

## **LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA COMO PROCESO Y COMO ESCENARIO**

Hasta finales de la década del 70 la planeación fue considerada como una práctica especializada orientada a controlar el cambio de un sistema o universo específico (sociedad, territorio, población, economía, organización). Por ser especializada, su ejercicio recaía en unos pocos especialistas (los “planificadores”), supuestamente poseedores de un saber técnico y habilitados para aplicar las tecnologías desarrolladas en ese campo. Había una clara distinción entre el sujeto y el objeto de la planeación. El primero era considerado como el conductor del proceso; el segundo como receptor pasivo de dicha acción y beneficiario de sus productos<sup>14</sup>.

Esta concepción tecnocrática de la planeación, que establecía una clara distinción entre técnica y política, entre el carácter de la planificación y el para qué de la misma, perdió credibilidad en razón de su fracaso como propuesta de cambio controlado (social, económico, territorial, organizacional) y de la crisis de los paradigmas teóricos que durante varias décadas la sustentaron (concepción positivista del universo como un orden dado, sometido a regularidades universales).

Hoy la planeación es concebida menos como una técnica especializada y más como un proceso sociopolítico; menos como un procedimiento y más como un escenario de interlocución entre actores: “como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enla-

---

<sup>14</sup> Los elementos básicos de este enfoque pueden verse en McLOGHLIN, J., Brian, *Planification Urbaine et Régionale. Une approche par l'analyse de systèmes*, Paris, Dunod, 1972.

za medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción”<sup>15</sup>.

La planeación es el puente que une el pensamiento con la acción, a través del cual puede inducirse una transformación planificada de la realidad. Pero es un puente en permanente construcción entre quienes están involucrados en el proceso de cambio. No existe la distinción entre sujeto y objeto de la planeación. Todos son sujetos, todos planifican, todos deciden. En tal sentido, la planeación es, en esencia, participativa<sup>16</sup>. No puede no serlo. Es abierta e incluyente: convoca al conjunto de la sociedad para que elabore una reflexión sobre su presente y su futuro<sup>17</sup>. Nadie puede ser excluido de ese ejercicio, pues las decisiones que se toman conciernen a todos y todas<sup>18</sup>. Pero quienes intervienen en ella no pueden hacerlo de cualquier manera. Asumen, por el contrario, el doble compromiso de velar por sus particulares intereses y por los del colectivo en su conjunto (llámese municipio, localidad, región o país).

<sup>15</sup> VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, *op. cit.* p. 66.

<sup>16</sup> Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos individuales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. Tres razones pueden motivar la participación: el deseo de ciudadanos y ciudadanas de influir en las decisiones; la necesidad del Estado de legitimarse ante los ciudadanos a través de su acercamiento a estos últimos; y, por último, el interés compartido de mejorar las decisiones públicas, especialmente en materia de asignación de recursos. En otras palabras, se espera que la participación contribuya a mejorar la prestación de los servicios públicos y a democratizar la gestión.

<sup>17</sup> Parra define la planeación participativa como “un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinean objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos” (PARRA, Ernesto, “La trocha ciudadana”, en CNP, *Diez años de planeación al derecho*, Memorias del VI Congreso Nacional 2001, Bogotá, 2001, p. 63). Para Restrepo, la planeación participativa es “un ejercicio de inteligencia colectiva, en el cual una sociedad logra identificar sus posibilidades de desarrollo y sus propósitos comunes, así como los medios para avanzar en ellos” (RESTREPO, Clara Inés, “Planeación, participación y gobernabilidad”, en ESCOBAR, Arturo y otros, *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región, Universidad Nacional (sede Medellín), Fundación Social, 2002, p. 95).

<sup>18</sup> “La participación significa el ejercicio, por parte de una diversa gama de sujetos, de una ciudadanía activa que intenta poner en el escenario público sus respectivas lecturas y apuestas para visibilizarlas y construir acuerdos colectivos en un contexto de pluralidad. La participación posibilita la expresión de lo diverso, el fortalecimiento de la esfera pública y la movilización de voluntades en torno a objetivos comunes”. Ver VELÁSQUEZ, Fabio, “La participación ciudadana en Bogotá: ¿dónde estamos? ¿Para dónde vamos?”, en RICO DE ALONSO, Ana (editora), *Bogotá. Sistema Político y Cultura Democrática. Seminario Internacional*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, p. 398.

Esta nueva forma de ver la planeación la concibe como un proceso descentralizado, democrático y de largo alcance<sup>19</sup>. Se realiza, en primer lugar, de la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba. Las grandes decisiones son el fruto de pequeñas –pero no por ello menos importantes– iniciativas de los distintos actores. Es lo que el Consejo Nacional de Planeación llama “la planeación al derecho”. Es democrática por cuanto pretende recoger los sueños, los anhelos de la población mediante procesos de concertación en varios niveles (micro, meso, macro). Finalmente, es de largo alcance en el sentido de que se apoya en la formulación de visiones colectivas de futuro que le otorgan significado a la acción individual y colectiva, a las decisiones tomadas y a las acciones emprendidas.

La planeación participativa es un proceso político de alta complejidad. Político, en la medida en que quienes intervienen en él toman decisiones que pretenden encontrar el punto de equilibrio entre las conveniencias particulares y las del conjunto de los actores involucrados. Cada quien busca un beneficio concreto, la solución de un problema, la creación de una oportunidad, el acceso a un bien o servicio específico; pero se supone que esa búsqueda corre paralela a la necesidad de garantizar metas de bienestar colectivo.

Pero también es un proceso complejo: las decisiones tomadas y las acciones derivadas de ellas se fundamentan en una necesaria lectura holística del universo planificado, que toma en cuenta sus diferentes dimensiones (espacial, económica, social, cultural, política, etc.) y en un diseño que busca lograr la combinación ideal entre lo urgente y lo importante, entre lo inmediato y lo estratégico.

La planeación participativa no elude las dimensiones técnicas del proceso. Las reconoce y les otorga sentido a la luz de referentes axiológicos específicos. En consecuencia, combina ingredientes técnicos y sociopolíticos. Los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad (identificación de problemas y potencialidades) y diseñar acciones pertinentes en términos de los objetivos de cambio, en particular aquellos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida. Los segundos crean los límites dentro de los cuales se construyen los acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos.

La planeación participativa no se agota en la formulación de un plan; comprende momentos previos (identificación de situaciones problemáticas, de potencialidades socioculturales, económicas y territoriales) así como acciones ligadas a la ejecución de los planes, programas y proyectos y a su seguimiento y evaluación. Implica, en tal sentido,

---

<sup>19</sup> VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, op. cit., p. 66.

habilidades y destrezas de muy diversa índole que permiten a los participantes (los sujetos de la planeación) comportarse de manera adecuada en cada uno de esos momentos<sup>20</sup>.

La planeación participativa es, en consecuencia, una forma de ejercicio de la ciudadanía, es decir, una posibilidad de que los sujetos de la planeación funjan como sujetos de derecho y, por tanto, como sujetos políticos en tanto pertenecientes a una comunidad política de la que derivan tales derechos. El tema central de esa noción de ciudadanía es la igualdad social, entendida como el derecho de las personas a tener iguales capacidades y oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes<sup>21</sup>.

Ahora: la planeación de la ciudad está estrechamente ligada a la noción de territorio y de territorialidad. La ciudad es un espacio que articula geografía, economía, cultura y política. Es esa articulación, producida por la trama de relaciones sociales que tienen lugar allí, la que genera un nexo simbólico entre los individuos y grupos y el territorio, expresado en arraigos y sentidos de pertenencia (territorialidad). Estos, sin embargo, cambian de naturaleza e intensidad según la escala territorial. Los espacios locales (vecinales, barriales) tienden a generar lazos sociales más fuertes (expresados en formas de cooperación y conflicto) e identidades más sólidas. A medida que aumenta la escala territorial (zonas, localidades, ciudad, región), los lazos se debilitan y los sentidos de pertenencia se vuelven más difusos. Desde el punto de vista de la planeación participativa, esta diferenciación de escalas tiene un papel clave en relación con los contenidos y los procedimientos de la planeación, elemento no despreciable en el momento de diseñar procesos, tanto en el nivel distrital como local.

La planeación participativa también puede ser entendida como un espacio público de concertación local (EPCL), es decir, como un escenario de “encuentro, deliberación y construcción de acuerdos (y desacuerdos) entre agentes gubernamentales y actores sociales en torno a asuntos que afectan a la colectividad o a alguno(s) de sus miembros”<sup>22</sup>. La formulación participativa de los planes permite ejercer el derecho ciudadano a la participación, de manera que “un número mayor de habitantes se vinculen a la gestión del bienestar ciudadano para facilitar los ideales de justicia y equidad social como parte de un proyecto de democratización del Estado”<sup>23</sup>.

■

<sup>20</sup> Este estudio se centrará fundamentalmente en el proceso de formulación de los planes de desarrollo.

<sup>21</sup> BUSTELO, Eduardo, “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto (editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá: Santillana-Unicef, 1998, p. 250.

<sup>22</sup> VELÁSQUEZ, Fabio, “Los Diseños de Planeación y Participación, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local. Una mirada a partir del caso colombiano”, Bogotá, 2004 (informe no publicado), p. 3.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

Según Obando, son varios los sentidos de la planeación participativa: en primer lugar, es un medio para la construcción de identidades y de las visiones de desarrollo de cada grupo social. Es una estrategia para construir el “nosotros”, el autorreconocimiento como ciudadanos y ciudadanas con derechos, deberes y propuestas. A través del encuentro en los escenarios de planeación se interpretan gestos, signos, movimientos, expresiones, costumbres, modelos de pensamiento y esquemas de actuación, lo que permite a cada actor negociar sus propias estrategias y significados. A través de la planeación participativa cada persona “se sabe y siente perteneciente a una sociedad”<sup>24</sup>.

La planeación participativa es también una estrategia para la formación de sujetos políticos y para el fortalecimiento de lo público, en tanto quienes intervienen en los escenarios de planeación vuelven visibles sus intereses, se reconocen mutuamente, pasan a ser partícipes de las decisiones que les conciernen y, por esa vía, entran en una necesaria relación con el sistema político. A través de la planeación participativa los actores sociales hacen valer sus derechos políticos como sujetos constructores de ciudad.

En tercer lugar, la planeación participativa es una estrategia para la construcción de territorio y de identidades territoriales y para la superación de los conflictos sociales y políticos. La planeación implica un reconocimiento del territorio en el que se habita y la identificación de aquellos componentes materiales y simbólicos que tienen sentido para la vida de la gente como productora de espacio para la existencia. Finalmente, la planeación participativa contribuye a la gestión democrática del desarrollo, en tanto genera una capacidad para “moldear la política local en su carácter de garantizar unos fines por el bienestar de los ciudadanos”<sup>25</sup>, así como a la definición de propuestas de inclusión social y a la construcción de una política democrática. Es una forma de intervención en el escenario público en la mira de satisfacer necesidades particulares y de construir –hasta donde es posible– acuerdos colectivos que trascienden el interés particular y tienen como referente el bien común.

Hidalgo, refiriéndose a los planes zonales en Medellín, sintetiza estas apuestas en los siguientes términos: “El plan zonal es concebido como una nueva manera de participar en la vida social y política de la ciudad y del país, facilitando una práctica democrática más directa y participativa, que se constituye en el instrumento para la mediación y la negociación de intereses y conflictos entre los agentes que intervienen en un territorio

---

<sup>24</sup> OBANDO, Alvaro Samuel, “Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa”, en OBANDO, Alvaro Samuel et al., *La planeación participativa. Una apuesta de ciudad*, Medellín: Corporación Región, Corporación Cedecis, Corporación con-vivamos, IPC, Fundación Social, 2003.p. 17

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 40.



(...) Los planes zonales participativos se constituyeron en una experiencia política en tanto que proyectan organizaciones comunitarias en la definición de políticas públicas de desarrollo estratégico de la ciudad, y se profundizan conceptos y prácticas de gestión del desarrollo basados en la autorreflexión crítica, la concertación y la cooperación a través del acercamiento interinstitucional, ya sea con agencias internacionales, empresa privada, ONG, la municipalidad o agencias estatales del orden nacional”<sup>26</sup>.

## LAS CONDICIONES DE POSIBILIDAD

La planeación participativa depende, como proceso sociopolítico, de dos tipos de condiciones que hacen posible su desarrollo: de un lado, la existencia de un entorno político favorable; de otro, la constitución de actores que la promuevan y le den vida, y de escenarios en los que estos últimos interactúen. La primera de ellas alude al conjunto de opciones que brinda un sistema político<sup>27</sup> en relación con las cuales los actores toman la decisión de participar en la búsqueda de bienes públicos. Entre tales opciones pueden mencionarse el grado de apertura del sistema político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, el grado de unidad de las élites políticas, los diseños institucionales y metodológicos del proceso, los recursos asignados, las estrategias políticas y comunicacionales de las autoridades públicas y la capacidad del gobierno para instrumentar sus planes y programas. Estos elementos alteran los costos y la “rentabilidad” de la acción colectiva, de manera que estimulan o frenan la participación de los distintos actores en el proceso de planeación.

La constitución de actores se refiere a la existencia de sujetos individuales y colectivos capaces de actuar en forma mancomunada en función de intereses y propósitos comunes y haciendo uso de recursos compartidos. Ello depende de la configuración interactiva de sus respectivas identidades, de su nivel de homogeneidad/heterogeneidad, del grado de articulación/desarticulación con otros actores y de la densidad del entramado de sus relaciones. El análisis de este aspecto incluye elementos como los niveles de organización de los distintos actores, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas, las motivaciones para la participación y los recursos (información, saber, logísticos, materiales) de los cuales disponen como grupo para involucrarse en un proceso participativo.

■

<sup>26</sup> HIDALGO, Jesús María, “Del planeamiento zonal participativo a las redes comunitarias locales”, en ESCOBAR et. al., *op. cit.*, p. 191.

<sup>27</sup> «Conjunto de reglas y actores cuyas interacciones, formales e informales, marcan la dinámica política» (TANAKA, Martín, “Elementos para un análisis de los movimientos sociales. Individualismo metodológico, elección racional y movilización de recursos”, en *Análisis político*, No. 25, Bogotá, 1995, p.46).

Estas características aluden a lo que se ha denominado el capital social<sup>28</sup>. Por tal puede entenderse el acumulado histórico, social e institucional, que posee una determinada sociedad, reflejado en la densidad de las redes de cooperación que pueden mejorar su eficiencia mediante la facilitación de las acciones coordinadas<sup>29</sup>. Dicho capital contribuye a perfilar las identidades colectivas y a estimular la cooperación entre individuos y grupos. La planeación participativa no sólo se beneficia del acumulado asociativo de una colectividad, sino que puede contribuir a incrementarlo y fortalecerlo, especialmente en el caso de los segmentos más pobres de la población.

Estas dos dimensiones de análisis estructuran el presente estudio desde el punto de vista analítico. Más aún, uno de sus principales propósitos es examinar qué tanto contribuyeron al resultado final de la experiencia y, en particular, cuáles fueron sus puntos y momentos de encuentro y desencuentro. En lo que respecta a la primera de ellas, interesa saber qué tanto las estrategias desplegadas por la Administración Distrital para promover la participación ciudadana en la formulación del plan distrital de desarrollo y de los planes de las veinte localidades encontraron en los distintos actores que intervinieron en el proceso una contraparte ideal para obtener los productos previstos. De igual manera, en lo que respecta a la segunda condición, se examinará el tipo de actores que intervinieron en el proceso, sus recursos y motivaciones y el grado en que sus iniciativas ciudadanas, expresión de intereses y aspiraciones de individuos y grupos específicos de la colectividad, tuvieron eco en las autoridades distritales y locales y lograron incidir en las decisiones finales.

De hecho, los procesos de participación en la planeación operan en contextos de tiempo, espacio, cultura y acción social específicos. En ellos intervienen individuos “de carne y hueso”, con intereses particulares y con imaginarios que no necesariamente encajan en el objetivo de construir el bien común. Son individuos con biografías propias, con necesidades y aspiraciones particulares, con diversas percepciones y miradas del mundo, de la sociedad, del Estado y de lo que significa el bienestar. Por eso, la combinación de las condiciones de posibilidad de la planeación participativa puede arrojar resultados diferentes. En efecto, la existencia de un entorno político favorable y de actores con identidades sólidas favorece un tipo de acción a través de la cual gobernantes y gobernados establecen un diálogo en torno

---

<sup>28</sup> PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana de descentralización administrativa*, Caracas: Editorial Galac, 1994.

<sup>29</sup> Durston lo define como “el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (DURSTON, John, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile: Cepal, 2002, p. 15). Una amplia discusión sobre este concepto puede verse en *Le capital social. Performance, équité et réciprocité* (bajo la dirección de Antoine Bevort y Michel Lallement), Paris : La Découverte – M.A.U.S.S., 2006.

a las demandas sociales y las aspiraciones de la población, acuerdan las acciones necesarias para satisfacerlas y las ponen en marcha en forma conjunta. Este tipo de participación –que se puede llamar sustantiva- opera generalmente a través de espacios públicos y mecanismos de diálogo y concertación, así como de formas de cooperación para la acción.

Cuando, existiendo un ambiente político favorable, los actores sociales se muestran débiles, la participación tiende a volverse formal y/o instrumental. La primera posibilidad coloca el énfasis en las formas, en el cumplimiento de normas por sí mismo, no tanto en los contenidos de la participación. La segunda surge de una relación utilitaria y asimétrica entre Estado y actores sociales, en la que el primero involucra a la población en la gestión local a fin de reducir costos de inversión o ganar legitimidad política sin que la población tenga un lugar importante en la toma de decisiones. En ambos casos, el Estado tiende a controlar el proceso e imprimirle la orientación que más le conviene.

Un tercer tipo de participación es la reivindicativa y/o contestataria. Su característica más importante es la cooperación social para enfrentar al Estado o para presionarlo en torno a la consecución de bienes públicos. Supone una fuerte iniciativa social, lo cual a su vez implica identidades sociales sólidas, y un sistema político cerrado a las demandas sociales. Puede concluir en formas de negociación y concertación, pero también en formas autoritarias de exclusión.

Finalmente, cuando el entorno político es desfavorable y los actores sociales débiles, el resultado es la no participación, la desmovilización social en torno a bienes públicos y el desinterés del sistema político por propiciar la intervención ciudadana. En ese caso, se abre el camino a otras formas de relación entre la sociedad y el Estado: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo, el tecnocratismo o una combinación de ellas.

Examinar cuál de estas formas ha sido dominante en la experiencia de Bogotá constituye otro de los objetivos del presente estudio. Su identificación puede convertirse en una de las claves para comprender las fortalezas y debilidades del proceso y diseñar propuestas de acción que permitan fortalecer el ejercicio de la planeación participativa en perspectiva democrática.

Además, dicho análisis ayuda a entender el alcance de los resultados del proceso y los impactos que este último puede producir tanto en la esfera gubernamental como en las conductas y en las condiciones de vida de la población: ¿contribuyó la experiencia de planeación participativa realizada el año anterior en Bogotá a democratizar las decisiones distritales y locales? ¿Le permitió al gobierno distrital y a las autoridades locales interpretar el sentir de la población y proponer políticas que den respuesta pertinente a sus necesidades? ¿Generó en la población nuevas formas de cooperación y solidaridad o, por

el contrario, aumentó los niveles de desconfianza entre los distintos actores involucrados en la planeación? ¿Fortaleció la sociabilidad en la ciudad o creó mayores distancias entre la gente? ¿Los resultados del proceso dejaron satisfechos a quienes se involucraron en él o, más bien, dejaron alguna dosis de desencanto y frustración?

## CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La idea de realizar un estudio sobre la planeación en Bogotá en su doble dimensión distrital y local implicó una aproximación al universo de análisis con base en dos criterios predeterminados: de un lado, construir una mirada de conjunto que permitiera identificar rasgos y tendencias medulares del proceso; de otro, lograr un equilibrio entre cantidad y calidad de la información. Este segundo aspecto resultó ser crucial en el momento de diseñar el trabajo de campo y, posteriormente, recoger y procesar la información disponible. Se buscó equilibrar la cobertura de la información acopiada con el nivel de profundidad en el análisis de dicha información. No fue tarea fácil pues la riqueza del material obtenido en no pocas oportunidades invitaba a realizar un análisis en profundidad de los diversos temas, cosa que no era siempre posible dentro de los límites fijados inicialmente para el estudio.

Por lo demás, como suele suceder en todo proceso de investigación, existen desfases entre el diseño metodológico imaginado y la realidad encontrada. En efecto, en un comienzo se hizo un diseño básico de variables e indicadores que orientarían el trabajo de campo. De una manera esquemática, los indicadores se referían a dimensiones del proceso (cómo se llevó a cabo el ejercicio de planeación participativa, cuáles fueron las condiciones políticas, institucionales y estructurales que facilitaron/dificultaron el proceso, qué actores intervinieron en él, con qué recursos, cuáles fueron sus motivaciones, qué tipo de relaciones se tejieron entre ellos), de producto (caracterización del ejercicio de planeación participativa, calidad de los productos obtenidos, especialmente como fruto de una dinámica de participación ciudadana, creación de escenarios y momentos de encuentro) y de impacto (fortalecimiento/debilitamiento del tejido social, generación de confianzas, cambios en las formas de relación entre la ciudadanía y sus organizaciones y el gobierno distrital y local, modificación en el comportamiento de las autoridades distritales y locales, conocimiento del entorno local y urbano, generación de habilidades técnicas y de capacidades políticas para la acción en el escenario público). Este diseño se puso a prueba en su confrontación con la realidad, la que desvirtuó algunos de los referentes definidos y confirmó la validez de otros. Ello, sin embargo, nunca se constituyó en obstáculo para el desarrollo del estudio. Por el contrario, sobre la marcha se fueron acomodando las cargas y, al final, se contó con un material empírico suficiente para enfrentar los temas centrales de la investigación.

Conscientes de la complejidad del objeto de investigación, se diseñó una estrategia metodológica pluralista<sup>30</sup>, construida a partir de la articulación de varias formas de aproximación a la realidad estudiada. Una primera fue la observación directa del proceso. En el nivel distrital se hizo un seguimiento tanto a la conducta de la Administración Distrital, como al comportamiento de los principales actores que intervinieron en la formulación y aprobación del plan: el CTPD, el Concejo Distrital, la Red de Participación Ciudadana en Construcción, la Mesa por el Derecho a la Ciudad y algunas redes sociales, académicas y de ONG. Se asistió a un buen número de reuniones y se mantuvo un contacto permanente con personas directamente involucradas en el día a día del proceso. Miembros del equipo de Foro Nacional por Colombia asistieron a algunas audiencias sectoriales y locales, llevadas a cabo durante el período de discusión del Plan Distrital de Desarrollo, antes de su envío a consideración del Concejo Distrital. El equipo de investigación estuvo presente en la audiencia pública organizada por este último y en una reunión plenaria del CTPD.

En el nivel local se realizó un trabajo de observación directa del proceso en las veinte localidades. Un equipo de profesionales y asistentes de Foro Nacional por Colombia hizo seguimiento a los encuentros ciudadanos aproximadamente en siete localidades. Adicionalmente, un grupo de nueve estudiantes del programa de Sociología de la Universidad Santo Tomás observaron los encuentros en otras tantas localidades (Suba, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Usaquén, Santafé, Teusaquillo, Mártires, Barrios Unidos); por último, treinta y siete estudiantes de la Universidad Nacional, de la asignatura “Profundización en Procesos Comunitarios” de la carrera de Trabajo Social (Facultad de Humanidades) hicieron una detallada observación de los encuentros ciudadanos en las veinte localidades y presentaron sendos informes que sirvieron de insumo para la elaboración del informe final.

Una segunda vía de acopio de información fue la realización de entrevistas a informantes claves del proceso. En total se llevaron a cabo 19 de ellas en las que participaron 21 personas. En el nivel distrital fueron entrevistadas diez personas: dos concejales, dos funcionarios de ONG, tres miembros del CTPD, uno de los cuales es edil, y tres funcionarios de la Administración Distrital. En el nivel local fueron entrevistadas once personas: tres ediles, dos alcaldes locales, dos funcionarios de alcaldías locales, dos comisionados y dos funcionarios del nivel central que tuvieron responsabilidad en la organización del proceso local. Las entrevistas fueron complementadas con dos grupos focales a los que acudieron once personas, algunos comisionados y la mayoría consejeros de planeación local. A través de

■  
<sup>30</sup> BELTRÁN, Miguel, “Cinco vías de acceso a la realidad social”, en GARCÍA FERRANDO, Manuel, IBÁÑEZ, Jesús y ALVIRA, Francisco, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Madrid, Alianza Editorial, 2004, pp. 19-49.

las entrevistas y de los grupos focales se tuvo contacto con informantes de doce localidades: Fontibón, Engativá, Kennedy, Suba, Chapinero, Usaquén, La Candelaria, San Cristóbal, Santafé, Barrios Unidos, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe.

En tercer lugar, se aplicó una encuesta a una muestra estadísticamente representativa de 506 personas que participaron en los encuentros ciudadanos de 2004<sup>31</sup>. El trabajo de campo fue realizado en noviembre de 2004<sup>32</sup>. La encuesta incluyó preguntas sobre las audiencias locales de discusión del plan de desarrollo distrital, la organización de los encuentros ciudadanos de ese año y la percepción sobre los impactos del ejercicio de planeación participativa en las localidades<sup>33</sup>.

Se hizo un acopio de documentos sobre ambos procesos, el distrital y el local. En el anexo 4 se presenta un cuadro de la documentación obtenida en ambos niveles. Se trata de documentos de muy diversa naturaleza: actas de reuniones, pronunciamientos, propaganda, programación de actividades, propuestas, opiniones e iniciativas de muy diversos sectores, documentos conceptuales y metodológicos y evaluación de actividades, entre otros. Cada documento fue reseñado en una ficha para su consulta posterior. En total, fueron procesados cerca de trescientos documentos.

Como complemento de la información anterior, las entidades promotoras de este estudio, la Fundación Foro Nacional por Colombia y la Fundación Corona, hicieron una alianza con la Red Bogotá, de la Universidad Nacional, y con el Consejo Nacional de Planeación para realizar una serie de encuentros con los actores locales de la planeación local. Entre octubre de 2004 y marzo de 2005 tuvieron lugar cinco encuentros, cuatro con actores diferentes (alcaldes y jefes de planeación de las localidades; consejeros de planeación, ediles y comisionados) y uno de carácter distrital, realizado el 5 de marzo de 2005, en el cual se reunieron todos los sectores para pensar la planeación participativa y generar recomendaciones a la administración distrital. En este último encuentro participaron más de 130 personas vinculadas con la planeación en el nivel local y se discutieron propuestas formuladas en los anteriores encuentros por cada uno de los actores y, en el encuentro distrital, por los promotores de la iniciativa<sup>34</sup>. Los encuentros proporcionaron información de primera mano y

---

<sup>31</sup> Esto significa un nivel de error de 2.68% y un grado de confianza del 95%. En el Anexo 1 se detalla la ficha técnica de la encuesta, realizada por la firma Napoleón Franco & Cía.

<sup>32</sup> El anexo 2 contiene el cuestionario aplicado.

<sup>33</sup> En el anexo 3 se presentan las tablas de frecuencia arrojadas por la encuesta.

<sup>34</sup> CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, FORO NACIONAL POR COLOMBIA, FUNDACIÓN CORONA, RED BOGOTÁ, "Imaginando lo posible. Sugerencias para iniciar un proceso de concertación sobre la planeación participativa en Bogotá", Bogotá, marzo 5 de 2005.

percepciones de los distintos actores, además permitieron un intercambio de ideas del que resultaron propuestas de interés para fortalecer el sistema de planeación de Bogotá.

Como producto metodológico, se plantea una batería de indicadores básicos empleados en el estudio, que podrían ser tenidos en cuenta en estudios posteriores a fin de construir series de datos que permitan seguir la “ruta” de la planeación participativa en Bogotá e ir extrayendo las lecciones que contribuyan a mejorar la calidad del proceso y de las condiciones que lo hacen posible (anexo 5).

Las páginas que siguen están estructuradas en cuatro capítulos. El primero de ellos condensa los elementos más importantes del marco legal e institucional de la planeación participativa en Bogotá. Alude a los desarrollos normativos tanto nacionales como distritales, mostrando el trayecto que ha seguido la legislación y, de alguna manera, la inestabilidad que la caracterizó durante la década del noventa. Hoy día, incluso, se discute sobre la necesidad de reformar los acuerdos que rigen el ejercicio de la planeación en Bogotá.

El segundo capítulo está dedicado al análisis de la apuesta política de la Alcaldía de la ciudad con respecto al proceso de planeación. La llegada de un representante de la izquierda al gobierno de la ciudad tuvo un hondo significado para la vida política de la ciudad y del país y generó expectativas locales y nacionales, en particular en lo referente a los nuevos estilos de gobierno y de gestión que esa corriente política habría de introducir en el manejo de la ciudad. De ahí la importancia de descifrar cuáles fueron las apuestas de la actual administración, qué criterios incidieron en el manejo del proceso de planeación y cómo se tradujo eso en una estrategia metodológica, comunicacional y de arreglo institucional.

Los dos capítulos siguientes están dedicados a examinar el proceso distrital (capítulo 3) y el proceso en las localidades (capítulo 4) desde la óptica de los actores, los escenarios en que interactuaron, los recursos que tuvieron a su disposición, las motivaciones que los llevaron a involucrarse en el proceso y los resultados obtenidos.

En las conclusiones se plantean los hallazgos más importantes del estudio, tratando de tejer una mirada de conjunto del proceso, identificando puntos relevantes, tanto en términos de ganancias como de pérdidas, y destacando elementos que pueden ser valiosos para fortalecer la planeación en Bogotá en los próximos años. En el cierre se formulan algunas recomendaciones que resultan del análisis realizado a lo largo del libro.

Los autores del libro quieren expresar su agradecimiento a todas las personas e instituciones que lo hicieron posible. La lista es extensa y, en consecuencia, es alto el riesgo de omitir nombres, por lo que prefieren evitar su mención individual. No obstante, no pueden dejar de agradecer el apoyo obtenido de las entidades patrocinadoras, la Fundación Foro Nacio-

nal por Colombia, que colocó un número importante de sus funcionarios al servicio del proyecto, y la Fundación Corona, así como de la Universidad del Valle que a través del convenio de cooperación científica con la Fundación Foro hizo posible durante un período importante la participación de Fabio Velásquez en el estudio, y de las entidades públicas y privadas que de manera generosa nos proporcionaron la información que tenían a la mano para su realización. Este libro ha sido escrito pensando en Bogotá, en sus autoridades y, principalmente en sus gentes. Sus autores desean hacer un aporte al conocimiento de la ciudad y alimentar un debate político sobre temas cruciales para el futuro de quienes la habitan, la sufren y la disfrutan. Que sus ideas sean objeto de debate público es suficiente. Que logren inspirar reformas será maravilloso. Lo único que no desean es que pasen inadvertidas.