

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**FACTORES QUE HAN CONDICIONADO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA PLANEACIÓN URBANA. ESTUDIO DE CASO DE LA CIUDAD DE
BOGOTÁ EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ENTRE LOS
PERIODOS DE 1990-2013**

SANDRA MILENA SUA SALAZAR

ENERO DE 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**FACTORES QUE HAN CONDICIONADO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA PLANEACIÓN URBANA. ESTUDIO DE CASO DE LA CIUDAD DE
BOGOTÁ EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ENTRE LOS
PERIODOS DE 1990-2013**

SANDRA MILENA SUA SALAZAR

**ASESOR DE TESIS: MARCO CÓRDOVA MONTÚFAR
LECTORES/AS: MARC MARTÍ - LUCÍA RUÍZ**

ENERO DE 2016

DEDICATORIA

A Dios mi fortaleza y Nicolás mi amado esposo.

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento eterno siempre será a Dios, mi fortaleza en todo momento y a quién debo este gran logro en mi vida, indudablemente su amor y paz me ayudaron en cada etapa de este sueño. A mi amado esposo Nicolás, mi gran apoyo en todo este proceso, su esfuerzo, cariño y motivación hicieron de estos dos años un tiempo especial y gratificante.

A mi familia en Colombia, mis queridos padres y hermanos que siempre han estado conmigo en cada momento decisivo de mi vida, agradezco su constante amor y apoyo, sus palabras de ánimo para continuar hasta el final entregando lo mejor de mí fueron fundamentales para continuar cada día. A mi familia en Chile que estuvo siempre pendiente de mi progreso en Ecuador brindándome apoyo en todo tiempo.

A mi universidad, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Ecuador, por la oportunidad que me brindó para estudiar la maestría en Estudios Urbanos y el incalculable aporte que me brindó en mi vida profesional, pero además en la personal; por su confianza en mí para desarrollar esta maestría y por el continuo seguimiento a mi vida estudiantil, la beca de maestría y la beca de tesis fueron una gran ayuda para mi estadía en Quito y el desarrollo de mi investigación.

A mi tutor, Marco Córdova, por su disposición constante, sus aportes académicos, sus enseñanzas profesionales, su guía y dedicación, hicieron de cada palabra brindada una ayuda muy importante para continuar no sólo en el proceso de investigación sino a lo largo de toda la maestría.

A mis queridos amigos en Ecuador, Diana, Leonardo, Lorena, Víctor, por su compañía y ayuda valiosa en cada paso durante mi tiempo en Ecuador me llevo los mejores recuerdos y momentos del tiempo que compartimos juntos.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	10
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I.....	22
EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	22
El estudio de las instituciones desde el enfoque neoinstitucional.....	23
Análisis de la relación entre democracia representativa (poliarquía) y la democracia participativa (participación ciudadana).....	27
Postulados en torno a la democracia representativa y la democracia participativa.....	28
La lógica de la democracia participativa en relación a la gobernanza democrática.....	34
Análisis de la participación ciudadana desde el neoinstitucionalismo histórico...	36
Condicionantes de la participación ciudadana a partir de la revisión neoinstitucional.....	38
Aplicación del modelo histórico al análisis sobre la participación ciudadana.....	41
Diseño y enfoque metodológico para la revisión histórica de la participación ciudadana.....	44
Variables y atributos para el estudio de la participación ciudadana desde el enfoque histórico neoinstitucional.....	46
CAPÍTULO II.....	51
ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL. ESTADO DEL ARTE SOBRE FACTORES QUE HAN CONDICIONADO EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN.....	51
Categorización del estudio de la participación ciudadana a partir de procesos democratizadores.....	54
Estudios de caso sobre participación ciudadana en la planificación urbana.....	60

Nociones preliminares a partir de los casos revisados en participación ciudadana.....	66
CAPÍTULO III.....	67
LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA.....	67
Primera parte: proceso de democratización en Colombia: una mirada desde la institucionalidad y la ciudadanía en torno a la participación.....	68
La Constitución Política de 1991: coyuntura crítica en el proceso democrático colombiano.....	72
Segunda parte: revisión de la reglamentación de la participación ciudadana en Colombia desde la institucionalidad tradicional.....	73
Primer periodo de análisis institucional y participativo, comprendido entre el año de 1990 al año 2000.....	74
Segundo periodo de análisis institucional y participativo, comprendido entre el año 2001 al año 2010.....	82
Tercer periodo de análisis institucional y participativo, comprendido entre el año 2011 al año 2013.....	85
Antecedentes de la planeación participativa en Colombia.....	89
CAPÍTULO IV.....	91
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ.....	91
El Ordenamiento Territorial como base empírica en el estudio de los factores que condicionan la participación ciudadana.....	92
El Plan de Ordenamiento Territorial como unidad de análisis en el estudio de los factores que condicionan la participación ciudadana.....	93
La participación ciudadana en la planificación urbana en la ciudad de Bogotá.....	96
Revisión de la participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial 1990-2013.....	106
Plan de Ordenamiento Territorial. Acuerdo No. 6 de 1990.....	106
Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto No. 619 de 2000.....	108
Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 363 de 2013.....	110
Memorias proceso de participación Bogotá POT 2013.....	110

Hallazgos a partir de la revisión de los planes de ordenamiento territorial sobre la participación ciudadana en la planificación territorial.....	114
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	122

ÍNDICE DE TABLAS

Contenido	Páginas
Tabla 1.1 Características de las teorías institucionales.....	24
Tabla 1.2 Características de una institución.....	26
Tabla 1.3 Atributos de la intervención ciudadana.....	47
Tabla 1.4 Atributos observables de la toma de decisiones.....	48
Tabla 1.5 Atributos observables de la democracia representativa.....	49
Tabla 3.1 Revocatorias del mandato año 1996.....	80
Tabla 3.2 Revocatorias del mandato año 1999.....	80
Tabla 3.3 Revocatorias del mandato año 2000.....	80
Tabla 3.4 Consulta Popular Tolú, Sucre. Año 1997.....	81
Tabla 3.5 Distribución porcentual de las personas de 18 años y más según si forman o han formado parte de por lo menos una organización y/o grupo en el último año.....	86
Tabla 3.6 Distribución porcentual de las personas de 18 años y más que realizan una acción para resolver un problema.....	87
Tabla 4.1 Tabla 4.1. Extracto Encuesta Multipropósito Bogotá 2011.....	105
Tabla 4.2 Atributos de la intervención ciudadana, POT 1990.....	107
Tabla 4.3 Atributos observables de la toma de decisiones, POT 1990.....	107
Tabla 4.4 Atributos observables de la democracia representativa, POT 1990.....	107
Tabla 4.5 Atributos de la intervención ciudadana, POT 2000.....	109
Tabla 4.6 Atributos observables de la toma de decisiones, POT 2000.....	109
Tabla 4.7 Atributos observables de la democracia representativa, POT 2000.....	110
Tabla 4.8 Atributos de la intervención ciudadana, POT 2013.....	112
Tabla 4.9 Atributos observables de la toma de decisiones, POT 2013.....	112
Tabla 4.10 Atributos observables de la democracia representativa POT 2013.....	113

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Contenido	Páginas
Gráfico 3.1 Porcentaje de personas de 18 años y más según conocimiento de mecanismos de participación ciudadana. 2011-2013.....	88
Gráfico 3.2 Porcentaje de personas de 18 años y más según consideración si Colombia es un país democrático 2011-2013.....	88
Gráfico 3.3 Porcentaje de personas de 18 años y más que nunca votan según razones de no voto.....	89

RESUMEN

Los factores que han condicionado el nivel de participación ciudadana y su incidencia en la toma de decisiones en los gobiernos locales, han estado ligados estrechamente a la institucionalidad que está detrás del régimen democrático representativo; esta investigación parte desde un enfoque deductivo, que busca analizar cómo la participación a nivel local se ve coartada por las formas de democracia representativa que perduran en el tiempo y que generan dependencia en función del régimen democrático representativo, razón por la cual, las instituciones democráticas adquieren mayor autoridad sobre la toma de decisiones y la incidencia de la ciudadana se ve restringida.

A partir del estudio de caso de la ciudad de Bogotá, observado en el Plan de Ordenamiento Territorial entre los años 1990-2013, se identifican cinco niveles de estudio para determinar los factores condicionantes de la participación y de su incidencia en la toma de decisiones, desde la ciudadanía y desde las instituciones. Representa en este sentido, un aporte académico al debate frente al tema de la participación ciudadana, enfatizando en la relación que se da entre democracia participativa y democracia representativa y la incidencia de los frutos de la institucionalización en la participación, y un aporte a la discusión social, en el contexto actual latinoamericano, donde la participación ciudadana ha venido teniendo un carácter ineludible en la toma de decisiones frente a políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

En América Latina, la participación ciudadana ha sido concebida y se ha establecido como un instrumento fundamental en la toma de decisiones y el direccionamiento de políticas públicas. En la región, la consolidación de la participación ciudadana ha marcado un proceso emancipatorio en la ciudadanía, el cual se torna cada vez más fuerte e incidente. Ejemplo de esto es el caso de Brasil con los procesos ciudadanos mediante los cuales se establecieron los presupuestos participativos, un instrumento de participación ciudadana mediante el cual la población de un determinado lugar decide el uso de los recursos públicos, o ejemplos como las constituciones que surgieron con la llegada de la democracia en países como Ecuador a partir de la cual se establecieron lineamientos para apoyar la participación ciudadana, y la consolidación de Ministerios de Participación Popular como en el caso de Bolivia y Venezuela.

La participación ha abierto el camino a la ciudadanía para ser parte integral en la toma de decisiones, y especialmente ha sido importante en el proceso de control y fiscalización de los recursos públicos o en la ejecución de programas o proyectos sociales. Los espacios que abrió la participación, permitieron conocer de primera mano las necesidades sociales, un punto fundamental en la concepción de la relevancia que tiene, pues a partir de ésta las decisiones que se toman se enfocan en intereses colectivos que responden a una problemática identificada desde la ciudadanía.

A partir de estos procesos, la ciudadanía responde por medio de la participación a la “crisis de representatividad”, donde ni la institucionalidad tradicional como los congresos nacionales o los partidos políticos generan confianza en los ciudadanos, produciendo con ello una brecha entre los representantes y los representados, y donde la actividad política se circunscribe en un marco de corrupción en la que prevalecen los intereses particulares sobre los colectivos (Merchán, 2003: 44), y maquinarias políticas en las que se dificultaba el acceso a la toma de decisiones; en este sentido la sociedad a través de la participación ciudadana juega un papel esencial en la reconfiguración del ejercicio del poder político y se instituye como soberano sobre las decisiones de carácter público.

La participación ciudadana por tanto permite mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública a través de procesos de transparencia que faciliten el diálogo entre la administración y la ciudadanía, haciéndose evidente mediante el mejoramiento de la calidad de vida y dando paso a una orientación de política pública que permita a la

sociedad hacer parte de los procesos de planeación que lleven a la inclusión y permita la equidad y el desarrollo sostenible (Velásquez y González, 2003: 14).

La inclusión de mecanismos institucionales de participación para fortalecer la relación e interacción entre Estado y sociedad, ha buscado por medio de la formalización de la participación establecer reglas claras para la intervención de la ciudadanía, pero especialmente incentivar a la ciudadanía por medio de la normativa a hacer parte de la toma de decisiones, bajo el pensamiento de que se respalda una iniciativa ciudadana desde el ente gubernamental para su respectiva ejecución y se dan garantías de respuesta a las solicitudes sociales, amparadas en la legislación.

La participación ciudadana desde la institucionalidad implica una serie de instrucciones e instrumentos para el ejercicio ciudadano en la toma de decisiones, es decir, a partir de un conjunto de lineamientos la ciudadanía efectúa el derecho que tiene a decidir sobre los asuntos de interés social. Este principio está estrechamente ligado con la concepción de democracia deliberativa en donde la participación es un elemento característico de este tipo de gobierno mediante instancias para el ejercicio de la “democracia directa” (Hevia, 2011: 96).

La democracia deliberativa hace parte de la noción integral de *democracia* como sistema político, en donde la ciudadanía ejerce el poder y es titular de la soberanía sobre la toma de decisiones de carácter público, involucrando a la sociedad en los espacios decisorios, más allá de la elección de representantes como es el caso de la democracia de tipo representativo en el momento en que no involucra la deliberación social, sino que la toma de decisiones está a cargo de los representantes.

La democracia deliberativa se fundamenta en la participación ciudadana para el ejercicio político a fin de legitimar políticas públicas y especialmente con el objetivo de propender por que éstas sean efectivas y respondan a necesidades sociales concretas. La participación de la ciudadanía entonces resulta fundamental en las etapas del ejercicio de gobierno, puesto que otorgan mayor eficacia y eficiencia en las decisiones públicas (Ziccardi, 2008: 41) y amplían la calidad de la democracia generando espacios de participación en la gestión pública.

Esta preferencia de tipo de democracia que se ha consolidado en América Latina, permite entonces, adentrarse en los nuevos conceptos surgidos a partir de los años 90's, relacionados con la *gobernanza*, la cual está directamente influenciada por la democracia deliberativa y a partir de la cual se trabaja el concepto de *gobernanza democrática*, que da cuenta de nuevos modelos de gobierno en los cuales las relaciones verticales quedan

atrás, por nuevas relaciones horizontales, que se enmarcan en el fortalecimiento de la relación Estado-Sociedad. Es así como el tema de la participación ciudadana adquiere nuevos roles en las formas de gobierno, y se establece como punto prioritario para la consolidación de la gobernanza democrática, sobre todo, desde su lugar de estudio más óptimo, esto es desde el local.

El papel de la gobernanza, consiste en establecer acciones eficientes del Estado involucrando tanto a los actores sociales como a la institucionalidad tradicional, y tiene como objetivo, generar acciones encaminadas a la solución de problemas sociales, de manera que los actores posean un cooperativismo entre sí. La participación por tanto se establece bajo decisiones no jerárquicas sino horizontales, en donde ambos actores se constituyen como fundamentales en la toma de decisiones (Pierre y Peters, 2000: 16).

En este modo de gobierno, en donde se propician las relaciones horizontales y se generan espacios de deliberación, a su vez se establecen mecanismos institucionales para el ejercicio de la participación propiciados desde los entes estatales que se mencionaban anteriormente. Estos espacios si bien han sido diseñados para la ciudadanía, no necesariamente han sido planificados a través del tiempo desde ella, es decir, los procesos ciudadanos han sido esenciales para consolidar la participación en la toma de decisiones pero esto no ha significado que la ciudadanía haya estado implícita en la normativa consiguiente a la determinación de la intervención ciudadana, sino que desde la institucionalidad tradicional se sentencia por medio de la legislación el modo de operación y de incidencia que pueda llegar a tener la sociedad.

Estas formas institucionalizadas de la participación, se han constituido como un obstáculo en el accionar no sólo autónomo de la ciudadanía, sino incluso en el que es respaldado desde la institucionalidad, pues al establecer pautas y normas fijas para la organización, la movilización social, las solicitudes, las iniciativas o los espacios participativos, se limita la cantidad de personas interesadas en participar y especialmente aquellas que se ajusten a las exigencias de la normativa o que conozcan el modo de operar para que sus solicitudes o intereses sean tomados en cuenta, y por ende limita la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones, generando apatía por este tipo de procesos debido a lo complejo o engorroso que pueden llegar a ser.

En este sentido las formas y procesos participativos se establecen desde la iniciativa institucional y no necesariamente desde la ciudadanía, incidiendo de esta forma en una reconfiguración de los papeles en la toma de decisiones, pues la ciudadanía entrega a las instituciones esta disposición.

Si bien la democracia de tipo participativo se ha consolidado en la región, la herencia que antes de la apertura a la deliberación dejó la representatividad, en donde la ciudadanía limitaba su derecho a participar en la elección de representantes para que fueran ellos quienes dirigieran el destino de un país o ciudad, generó un comportamiento social que se arraigó en la población y se consolidó como un condicionante de los niveles de participación y especialmente de su incidencia en la toma de decisiones.

Este limitante está ligado estrechamente con la preservación en el tiempo de una democracia formalizada, que desde la representatividad, conllevó a limitar la participación ciudadana a la elección de representantes y no a su intervención en los procesos de formulación, diseño y ejecución de políticas públicas, dejando en este sentido, que la formulación y las decisiones finales queden en manos de la institucionalidad tradicional, como el cuerpo legislativo, respondiendo en ocasiones a intereses de actores que ejercen poder para disponer la orientación de las políticas públicas.

A su vez, aunque la ciudadanía intervenga por medio de la participación institucionalizada, varias de las directrices han sido diseñadas para que ésta esté relacionada con temáticas de consulta o fiscalización y no siempre con etapas decisorias en el proceso de toma de decisiones. En todo caso, la ciudadanía ha ejercido su derecho a participar aun cuando el proceso pueda resultar complejo y no definitivo para la ejecución de políticas públicas, razón por la cual la fase institucional para que la intervención ciudadana tenga relevancia ha sido un inconveniente en la incidencia de la población y se ha desarrollado hasta convertirse en un condicionante de baja participación.

La disputa entre la decisión ciudadana y la institucional implica un quiebre en la visión de la gobernanza, puesto que se entorpecen las relaciones horizontales entre ambos actores y especialmente se refuerzan los sentimientos de desconfianza hacia las instituciones por parte de la ciudadanía, generando con ello duda sobre la relevancia que su intervención pueda llegar a tener, y que en últimas lleva a que no se participe.

Cuando estas prácticas se consolidan en el tiempo se vuelven repetitivas y generan una trayectoria dependiente de los sucesos pasados, es decir se consolida como una tradición o comportamiento naturalizado a partir del cual se va formando la cultura política de una sociedad por ejemplo. Esta presunción se basa en el estudio neoinstitucional del comportamiento de los individuos, que explica cómo las instituciones influyen sobre las decisiones de los individuos.

Desde el enfoque neoinstitucional, las instituciones son concebidas como espacios de interacción, así como prácticas sociales que demuestran estabilidad en el tiempo, en donde se reconoce tanto el papel del gobierno dentro de la acción política como también el papel de los actores que ejercen acciones colectivas en torno a intereses sociales (Pierre y Peters, 2000: 16). Los actores intervienen activamente en la toma de decisiones bajo intereses comunes y se establecen patrones asociados a conductas en cada uno de ellos, en donde el gobierno tiene el papel de priorizar las demandas sociales y mantener una relación horizontal frente a los demás actores como la sociedad civil y el mercado de acuerdo a Jan Kooiman (Kooiman, 2003: 64), y tanto la ciudadanía como los intereses económicos tienen un papel esencial en el direccionamiento público.

Desde el estudio de las instituciones y la función que cumplen en el establecimiento de conductas individuales, el neointitucionalismo estudia la formación de una sociedad y los cambios que va adquiriendo en el tiempo. En este sentido, las costumbres o normas consideradas como instituciones, implican un modo de acción y de comportamiento en la ciudadanía relacionado con las decisiones que toman durante su acción colectiva y los resultados que de éstas deriven.

A partir de esto, se considera a la democracia representativa como una institución que mantiene estabilidad en el tiempo y genera o establece un comportamiento en los individuos relacionado con la elección que hacen los ciudadanos por incidir democráticamente, principalmente a través de la elección de representantes más allá de la intervención en procesos políticos que definen políticas públicas.

Entender históricamente las incidencias de las instituciones sobre los procesos políticos, permite entender cuáles han sido los factores que generan una menor o mayor participación por parte de la ciudadanía, específicamente desde su incidencia en la toma de decisiones, reconociendo el papel que ha mantenido la institucionalidad como eje central en las decisiones públicas, y cómo a partir de esto, la sociedad delega su facultad de decidir sobre representantes, por medio de la elección popular.

Partiendo de la conceptualización general de la democracia representativa y la democracia participativa y la incidencia que estas tienen sobre la participación ciudadana a nivel local en la configuración de la acción colectiva, se provee de un análisis que permite identificar los factores que han condicionado la participación ciudadana y que se expone desde la incidencia que tiene la participación a partir de un marco teórico deductivo planteado desde del enfoque neoinstitucional, bajo el cual se considera a las instituciones como rectoras o entidades que ejercen influencia en los comportamientos

sociales, entendiendo en este sentido, a la democracia representativa como un dirigente en las decisiones individuales.

Cómo enfoque específico se utiliza el neoinstitucionalismo histórico para dar cuenta de la incidencia de las instituciones en el comportamiento individual, explicado metodológicamente a partir de la dependencia que éstas generan en la ciudadanía, y la observación que permite identificar el modo en que la toma de decisiones públicas se deja a la institucionalidad tradicional y se proscribire de la participación ciudadana.

El enfoque neoinstitucional, permite mediante el estudio histórico de las relaciones entre individuos e instituciones, observar, qué factores han condicionado los niveles de participación a nivel local y que se reflejan en la incidencia final que tiene la participación a través de diversos instrumentos como la dependencia de sendero, las coyunturas críticas o efectos de secuencia.

Este diseño metodológico se realiza a partir de la “*dependencia de sendero*” (path dependence), a través de la cual se estudia la relevancia en el tiempo que tiene una institución sobre las decisiones que toman los actores sociales y cómo un tipo de comportamiento colectivo prevalece a lo largo del tiempo. En este sentido se revisa el rol de las instituciones, y cómo ciertos patrones de conducta se consolidan e influyen en el tiempo sobre los individuos y sus decisiones.

A su vez, permite identificar aquellos momentos en que surgen cambios cruciales en una sociedad, identificados como coyunturas críticas, a través de los cuales se genera un cambio en el sendero que consolida un tipo de rumbo o decisión que se ha tomado con anterioridad.

Entonces, la explicación de la relevancia que adquiere la democracia representativa sobre la democracia deliberativa, hablando desde la incidencia que la participación tiene en la toma de decisiones, se inscribe en el estudio de las instituciones desde la metodología del *path dependence*, como proceso que permite visualizar cómo en algunos casos la permanencia de modelos institucionales que evocan el manejo de las decisiones públicas a unos cuantos y no como proceso deliberativo se mantiene en el tiempo.

Para ello, este estudio realiza un análisis desde un recorrido histórico que permite visualizar un tipo de conducta repetitiva, argumentado desde el neoinstitucionalismo histórico y que técnicamente se apoya en la recolección de información primaria complementada a partir de entrevistas locales que permiten ahondar en el desarrollo e

incidencia de las instituciones en la conducta individual, así como en la recolección de información desde la academia y expertos en participación ciudadana.

En este sentido, desde el análisis histórico se considera que la relación horizontal que propone la gobernanza democrática entre la sociedad y el Estado es limitada debido a la dependencia histórica que la ciudadanía ha tenido hacia las instituciones, y esto a su vez ha producido que la democracia representativa, haya sido el modo de gobierno predominante en Latinoamérica, sobre la democracia participativa, a pesar de los procesos ciudadanos que han surgido como respuesta a esta misma presunción.

La hipótesis planteada a partir de esto, indica que existe una preponderancia por una democracia de tipo representativo, estudiado desde un punto de vista histórico, lo cual estaría incidiendo en una menor participación de la ciudadanía y sobre todo en una baja incidencia en la toma de decisiones. La institucionalidad democrática de carácter representativo por tanto, incide en la menor participación a razón de la dependencia histórica que ha existido por parte de la ciudadanía hacia las instituciones.

En la medida en que predomina un modelo institucional de la democracia representativa, las formas de participación quedan diluidas y limitadas razón por la cual, la participación sigue siendo institucionalizada o asumida por el gobierno local, en función de esto, surge la pregunta sobre ¿qué factores han condicionado la mayor o menor participación ciudadana a nivel local y cómo esto se ve reflejado en la incidencia de la participación en la toma de decisiones?

Esta investigación parte por tanto de dos variables, una variable independiente que es la democracia representativa, la cual incide en el comportamiento individual, y la participación ciudadana como variable dependiente, entendiendo por tanto que en la medida en que la democracia de tipo representativo prevalece, de esto depende que se genere mayor o menor participación y por tanto influye en la incidencia que ésta tiene.

El estudio de caso para la comprobación de esta hipótesis, está enfocado en analizar el nivel de participación y su incidencia, así como los factores que han condicionado la participación ciudadana desde un enfoque de dependencia histórica por parte de la ciudadanía hacia las instituciones, en la ciudad de Bogotá, observado a partir del Plan de Ordenamiento Territorial entre los años de 1990 a 2013.

El modelo que permite el estudio del proceso de participación, se observa a partir de las democracias que se instauran. Este es un recorte histórico, que implica observar un cambio existente en un proceso social y cultural de un lugar, un cambio en términos incrementales y sutiles que responde a una coyuntura crítica o a la dependencia que se va

marcando en una trayectoria. La mayor o menor participación y su incidencia en la toma de decisiones en este caso se identifica a través de tres elementos, los cuales son categorías con las que se operacionaliza la participación a través del tiempo, y a través de las cuales se analiza la dependencia de la ciudadanía hacia la institucionalidad: los espacios con que cuenta la ciudadanía para ejercer la participación y los tipos de socialización o formas de organización de la ciudadanía y desde las instituciones, dos categorías en las que se operacionaliza igualmente el estudio de la menor o mayor participación ciudadana y su incidencia concreta, los instrumentos y las categorías observables de la democracia representativa.

Se considera que la ciudad de Bogotá, responde a la dependencia institucional histórica, es decir, se observa que el desarrollo local urbano ha sido impulsado históricamente desde la administración pública, aun cuando existen mecanismos de participación ciudadana –institucionalizados-, pero ha sido desde el ente gubernamental en principio, que se han diseñado los proyectos de desarrollo urbano para la ciudad de Bogotá.

La Constitución Política de Colombia de 1991, dicta las disposiciones por medio de las cuales todos los ciudadanos colombianos tienen la posibilidad de ser parte integral en la formulación, gestión e implementación de políticas públicas, haciendo de los procesos de participación política parte integral de la norma constitucional que rige en el territorio colombiano.

Desde los propósitos del constituyente, se dictó en el preámbulo el carácter jurídico que representaba en Colombia la posición participativa ciudadana y las implicancias que tiene como parte en la garantía del orden nacional. En el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se inscribió el proceso de participación ciudadana, que luego fue reglamentado por otras Leyes y Decretos que le sucedieron.

Desde la promulgación de la Constitución, todos los ciudadanos colombianos, tienen la posibilidad de actuar por medio de los mecanismos de participación reglamentados jurídicamente para el ejercicio de la acción democrática. La Ley 134 de 1994, dicta las normas sobre los mecanismos de participación de los que dispone la ciudadanía en general. Las acciones democráticas que constituyen la participación de la ciudadanía en Bogotá, y en todo el territorio de Colombia, son la prestación y la garantía más importante que tiene la población para exponer sus propuestas en todas las áreas y ámbitos cotidianos: social, político, económico, etc., haciendo uso de los mecanismos de participación que avala la ley nacional.

Sin embargo, a pesar de los derechos que otorga la Constitución Política y las leyes garantes así como los mecanismos existentes, la participación ciudadana no es justamente la realidad social predominante en la ciudad de Bogotá, ni en gran parte del territorio colombiano. Las facultades que el pueblo colombiano otorgó a las autoridades públicas son las que inciden directamente en la gestión pública, pues la participación ciudadana ha limitado su alcance, a la elección de gobernantes para que sean quienes definan las pautas y la planificación del territorio.

La ciudad de Bogotá entonces, es un lugar y espacio de análisis adecuado, frente al panorama de dependencia histórica que se observa hacia las instituciones, por medio de un régimen democrático representativo que se sobrepone al participativo, a pesar de la existencia e incorporación a partir del año de 1991 de un conjunto de instrumentos de participación institucionalizados, sino que pese a esto se observa que la participación no necesariamente es efectiva.

El estudio de caso, se realizará frente al análisis del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual indica la definición de políticas públicas de desarrollo local en la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendidos entre el año 1990 y 2013, durante el cual se han emitido tres planes de ordenamiento territorial (1990, 2000 y 2013), y que vinculan en algunos casos a la ciudadanía para su participación, así como el actuar gubernamental.

Para su estudio, desde el ámbito local, se plantea la investigación de la ciudad de Bogotá y específicamente, la participación ciudadana en torno al Plan de Ordenamiento Territorial. Los años que se estudiarán, comprenden un periodo de 23 años que implican un espacio de tiempo óptimo para la construcción histórica de un tipo de comportamiento colectivo que se identifica y que prevalece en el tiempo. Durante el periodo comprendido entre 1990 a 2013 además, se observa una coyuntura crítica en el país, a partir de la cual se genera un cambio social con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, y a partir de la cual el estudio permite revisar los cambios y los rumbos que se mantienen en el tiempo.

A su vez, y partiendo de la nueva normativa, se presta atención a las decisiones que toman los individuos sobre este principio, y las características en la sociedad que siguen prevaleciendo y aquellas que se tornan cambiantes. Para ello, se hará una división periódica para el estudio por años de la participación ciudadana en el contexto de la dependencia de sendero a fin de entender el proceso a partir de la impronta de la trayectoria que se clasifica en tres periodos; entre el año de 1990 al año 2000, como precedente a la instauración de la Constitución Política de 1991 y la apertura a un Estado

Social de Derecho basado principalmente en la participación ciudadana, pasando por el año de 1997 en el cual se erigió después de seis años de promulgada la Constitución las bases para actualizar la reglamentación sobre participación ciudadana en relación al Ordenamiento Territorial; y hasta el año 2000, como primer momento de estudio a diez años de fundamentados los principios participativos; entre el año 2001 al 2010, periodo en el que se revisan después de decretada la reglamentación sobre Ordenamiento Territorial, experiencias en torno al supuesto de una participación incluyente de la ciudadanía, así como el establecimiento de una serie de instrumentos políticos impulsados desde el gobierno central en busca de procesos participativos; y finalmente del año 2011 al año 2013, marcado principalmente por la ausencia de legislación al respecto y la construcción de procesos participativos más allá de la institucionalidad.

Este caso es pertinente para ser analizado como evidencia de la hipótesis, partiendo de la concepción de que en Colombia, así como la gestión local en Bogotá se han caracterizado por incluir procesos que han incorporado métodos de participación, sin embargo, estos procesos no han sido del todo efectivos.

La pertinencia de esta investigación, por un lado tiene un carácter académico en la medida en que representa un aporte al debate frente al tema de la participación ciudadana, que si bien ha sido ampliamente abordado en América Latina, es relevante enfatizar en la relación que se da entre democracia participativa y democracia representativa y la incidencia de los frutos de la institucionalización en la participación; por otro lado, resulta un aporte a la discusión social, en el contexto actual latinoamericano, donde la participación ciudadana ha venido teniendo un carácter ineludible en la toma de decisiones frente a políticas públicas, y desde el ámbito constitucional latinoamericano en el cual se enfatiza la necesidad de la participación ciudadana.

La estructura temática presentada a continuación desarrolla una observación sobre los factores que han condicionado la participación ciudadana a nivel local, enfocado a la participación ciudadana dentro de la planeación territorial, para ello, esta investigación está estructurada de la siguiente manera:

En el Capítulo I, se desarrolla el marco teórico que rige el presente trabajo, bajo la conceptualización del rol de las instituciones en la participación ciudadana. En esta primera parte se hace un estudio teórico sobre el enfoque institucional, sus características y las teorías institucionales. Seguido de esto, se ahonda en el estudio del neoinstitucionalismo histórico como rector teórico y metodológico de la investigación.

Se teoriza la participación ciudadana y su implicancia en la toma de decisiones, sus variables, atributos y su estudio mediante la aplicación de un modelo que estudie los factores que generan mayores o menores niveles de participación en el tiempo y la incidencia que la participación tiene en la toma de decisiones.

En el Capítulo II, se realiza un estado del arte, analizando la participación ciudadana a nivel local y los factores que han condicionado su grado de intervención. En este acápite se estudian diferentes experiencias mundiales de participación y se hace un enfoque final en los procesos participativos que tienen influencia en la planeación de un territorio.

En el Capítulo III, se hace un recuento histórico de los procesos participativos en Colombia que determinaron conductas y tendencias en el desarrollo de la participación ciudadana a nivel nacional. Este recuento hace un recorrido por la legislación que forjó los espacios participativos para la ciudadanía y la incidencia de ésta en la toma de decisiones.

A continuación se hace una entrada a la participación en la ciudad de Bogotá, estableciendo la relevancia de los Planes de Ordenamiento Territorial en el direccionamiento de la ciudad, así como la práctica política que se ejerció para la planeación y ejecución de los programas.

Finalmente, se establecen las conclusiones a que da lugar la presente investigación, estableciendo tres factores determinantes en los niveles de participación que están relacionados con conductas y comportamientos adquiridos por parte de la ciudadanía a lo largo del tiempo y que tienen que ver con la baja participación más allá de los procesos electorales, es decir, el papel que se ha dado a la representatividad o la institucionalidad tradicional como tomador último de decisiones, lo cual ha incidido en los procesos participativos, pues finalmente si la decisión recae sobre un actor, los demás no consideran importante su papel en la toma de decisiones, por lo cual, a partir de esta premisa, se retoma la importancia del papel de la intervención ciudadana en la gestión pública; la dificultad normativa de hacer efectivo un proceso político de iniciativa ciudadana y la transversalidad institucional que rodea todos los espacios participativos así como la normativa, encausadas en preferencias de actores que desgatan los intentos de participación.

CAPÍTULO I

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El análisis de las instituciones y el rol o papel que desempeñan en la sociedad, se ha constituido como punto clave en el estudio de la participación ciudadana, principalmente por la función determinante que juegan en los procesos políticos sociales en razón de su importancia como garantes de legalidad.

Se considera a las instituciones como las normas, reglas y costumbres (Gunnarsson, 1991: 43) que rigen en una sociedad y a partir de las cuales se fijan las conductas colectivas (North, 1993: 15). Las instituciones no son necesariamente organismos públicos o estatutos prescritos, sino como se menciona, se trata incluso de las costumbres que se mantienen en el tiempo y que indican el modo de operación de un lugar.

En todo caso, las instituciones entendidas como reglas, normas y costumbres, implican a su vez todo tipo de representaciones preceptivas que de acuerdo a Rivas (2003), se visibilizan en las instituciones tradicionales (legislatura, partidos políticos); económicas (empresas); religiosas (iglesia); sociales (sindicatos); y diversas (ONG's) (Rivas, 2003: 37). Importante resulta tener en cuenta, que si bien todas son denominadas instituciones por su naturaleza bien sea normativa o costumbrista, han sido jerarquizadas y por consiguiente se han diferenciado una de otras de acuerdo a la incidencia o influencia que tienen en la sociedad.

La participación ciudadana, es justamente un proceso que surge a partir de la institucionalidad, de la generación de una serie de reglas y acuerdos que permite la coordinación social para la incidencia en la toma de decisiones públicas. Y considerada como institución, ha sido presidida por instituciones de mayor envergadura a partir de las cuales, se restringe o se propaga su labor. Este supuesto está relacionado con instituciones que se han consolidado a lo largo del tiempo como la *democracia*, y a partir de la cual surgen otras instituciones como la *participación ciudadana*, que funciona desde la articulación y funcionamiento de la primera, y que en este sentido está supeditada a su desarrollo.

En este primer capítulo, se hará un estudio descriptivo de las instituciones, su tipología, características y trascendencia a partir del enfoque neoinstitucional, como primicia para dar entrada al análisis desde el neoinstitucionalismo histórico, de la influencia de la *democracia* como institución, para el desarrollo de la *participación*

ciudadana desde una lógica de gobernanza democrática, teniendo en cuenta que son parte integral la una de la otra, y a partir de lo anterior identificar los factores que han generado mayores o menores niveles de participación y por ende la incidencia real de la participación en la toma de decisiones.

El estudio de las instituciones desde el enfoque neoinstitucional

El enfoque neoinstitucional hace referencia al surgimiento de un proceso crítico sobre la naturaleza de las instituciones políticas y sobre la postura que se ha tenido desde la ciencia política acerca del papel institucional, enfocado a la conducta de los individuos con un fuerte interés por el rol que juegan las instituciones (formales o informales), sobre el comportamiento de las personas. Este enfoque se atribuye a los esfuerzos hechos por James March y Johan Olsen (1995), a fin de retomar el papel de las instituciones y recrear la versión institucional originaria de la ciencia política.

En principio, el enfoque del neoinstitucionalismo, parte de las bases propias del llamado viejo institucionalismo, que trabajaba desde de dos ramas, el conductismo y la elección racional, a partir de los cuales se limita el accionar de los individuos a particularidades como la actuación autónoma de las personas o al beneficio propio, sin la necesidad de estar bajo supeditación de cualquier institución, sea formal o informal; pero el neoinstitucionalismo se diferencia esencialmente del viejo institucionalismo desde la base teórica y la metodología aplicada a la investigación de cada enfoque respectivamente (Peters, 2003: 13).

El neoinstitucionalismo ha basado sus hipótesis alrededor de diferentes enfoques que dan cuenta de la relación entre los individuos y las instituciones, los cuales han encaminado sus explicaciones a partir de diversas áreas como el institucionalismo normativo, sociológico o histórico, que si bien, parten desde una misma matriz institucional, en el fondo de cada enfoque se genera una teoría con rasgos característicos de su área de estudio y que los diferencian contenidamente uno de otro.

Si bien se parte de la idea de que en el neoinstitucionalismo las instituciones rigen el comportamiento de los individuos y es a partir de éstas que se explica por ejemplo el desempeño económico (Kalmanovitz, 2003: 189), el enfoque neoinstitucional va mucho más allá de eso, puesto que no existe un único pensamiento dentro de esta escuela, sino que trabaja diversas temáticas, entre las cuales, se destacan los supuestos de Hall y Taylor en cuanto a teorías institucionales como la sociológica, económica, de la elección

racional, entre otras (Hall y Taylor, 1996: 5). Estos enfoques se pueden observar a partir de la siguiente tabla:

Tabla 1.1 Características de las teorías institucionales

Teorías Institucionales	Características
Institucionalismo normativo	Énfasis en las normas de las instituciones para comprender cómo éstas determinan o moldean el comportamiento individual. Basado en la “lógica de lo adecuado”, considerado como el medio para moldear el comportamiento de los miembros de la institución.
Institucionalismo de la elección racional	El comportamiento de los individuos está relacionado en función de las reglas y los incentivos que se establezcan, tratando de maximizar su beneficio
Institucionalismo histórico	Análisis desde las decisiones tempranas en la historia política de un gobierno. Las decisiones iniciales determinan las decisiones posteriores. Se establece un rumbo del cual dependen las políticas, el cual es seguido hasta alguna fuerza política lo suficientemente fuerte los desvía de él (Krasner, 1984: 235, citado en Peters 2003: 38).
Institucionalismo empírico	La estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.
Institucionalismo internacional	Este enfoque está relacionado con las explicaciones sobre el comportamiento del Estado y los individuos
Institucionalismo social	Busca describir la estructuración de relaciones entre Estado y sociedad, relacionado a conceptualizaciones como el corporativismo y el pluralismo corporativo

Fuente: Elaboración propia. Basado en Guy Peters (2003: 38-39)

En el neoinstitucionalismo propuesto por March y Olsen, se realiza una crítica al conductismo (la elección racional) del institucionalismo, a fin de explicar cómo el enfoque de la ciencia política en los años 80's presenta una serie de problemas en lo que respecta a cinco características fundamentales: el contextualismo, en referencia al papel asignado al Estado, pues desde el neoinstitucionalismo, la política depende de la sociedad; el reduccionismo, pues considera que los individuos son influenciados de forma autónoma, mientras que en el neoinstitucionalismo se concibe la idea de que los individuos son influenciados por las normas, reglas y valores de las instituciones, bajo una serie de principios; el utilitarismo, bajo lo cual el neoinstitucionalismo da importancia a valorar las decisiones por lo que ellas producen para el individuo, esto en cuanto al comportamiento individual; el funcionalismo, en donde se critica cómo el enfoque conductista y de elección racional tratan la historia, dando poca importancia a los rasgos temporales que marcan secuencias políticas; el instrumentalismo, en el cual se trabaja el

análisis de la vida política más allá del sector público, como una compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos del proceso político.

Para los neoinstitucionalistas, todos estos problemas se solucionan entendiendo que las instituciones son el factor explicativo del comportamiento de los individuos, no los intereses de los actores, como consideraba el viejo institucionalismo. Además, recordando una de las diferencias fundamentales del neoinstitucionalismo con el institucionalismo, la metodología que cada enfoque maneja, implica un trabajo distinto en la comprensión del papel institucional en la sociedad.

A su vez, es trascendental retomar la visión institucional de Hall y Taylor (1996), que refuerzan el enfoque neoinstitucional y que de alguna manera robustecen la teoría acerca del alcance de las instituciones en el comportamiento individual.

De acuerdo a estos autores, se consideran tres tipologías del institucionalismo: histórico, sociológico y la elección racional; que si bien, hacen parte de un mismo enfoque, tienen características específicas y no siempre se han generado investigaciones que integren los puntos de cada uno.

Como un breve análisis de estos tipos de institucionalismo, a continuación se señala los puntos clave de cada una de estas tipologías, a fin de establecer cómo interpreta cada una la relación entre las instituciones y el comportamiento, y a su vez, el modo en que se originan o cambian las instituciones (Hall y Taylor, 1996: 5).

El neoinstitucionalismo histórico, de acuerdo a Hall y Taylor, fue originado a partir de un antecedente teórico basado en el funcionalismo estructural y la teoría de grupos; el institucionalismo histórico tiene como base la interacción entre las partes de un sistema global. Para el neoinstitucionalismo histórico la conducta colectiva se desarrolla a partir de la organización institucional de la política, e induce que las asimetrías del poder se originan en el desarrollo institucional. Metodológicamente entre las herramientas utilizadas, resalta la dependencia de sendero y las coyunturas críticas, y considera que las ideas se pueden traducir en resultados políticos (Hall y Taylor, 1996: 7).

Por su parte, el institucionalismo de elección racional apunta al establecimiento de preferencias de acuerdo a los intereses individuales, considerando lo político como un proceso de complejidades colectivas. El análisis sobre el comportamiento individual, indica que las elecciones son tomadas mediante el análisis estratégico de resultados, es decir por el cálculo estratégico. Metodológicamente trabaja el método deductivo por

medio del cual, se evidencia las funciones de las instituciones a partir de las cuales se determina su origen (Hall y Taylor, 1996: 10).

Por último, el institucionalismo sociológico, incluye en su estudio, más allá de las reglas o normas, la simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales, por medio de los cuales, da explicación acerca de la función de las instituciones en el comportamiento individual. Esta incidencia se explica a partir del enfoque cultural, por medio del cual se asignan roles que afectan el comportamiento, esto a raíz de la influencia que tienen las instituciones para indicar pautas de acción (Hall y Taylor, 1996: 13).

Los diversos enfoques del neoinstitucionalismo remiten entonces a la fundamentación clave sobre las instituciones y el rol que ocupan en el comportamiento individual, razón por la cual se hace relevante conceptualizarle. Las características propias de las instituciones, desde el análisis hecho a partir de la revisión analítica presentada por Peters, supone una serie de rasgos que permiten consolidar la definición de una institución a partir de la cual se genere una concepción teórica que permita aclarar en adelante el significado de una institución, entendiendo en principio que las instituciones son las normas por medios de las cuales se regulan las conductas sociales, las cuales permiten la interacción en una sociedad (North, 1993: 15):

Tabla 1.2: Características de una institución

En cuanto a:	Característica:
Sociedad	Mantiene un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno, formal o informal
Tiempo	Presenta cierta estabilidad a través del tiempo (unas demasiado estables que predicen el comportamiento sobre esa base)
Comportamiento individual	Debe afectar el comportamiento individual, restringir el comportamiento de sus miembros (formales o informales)
Valores	Tiene cierto sentido de valores compartidos, como en el institucionalismo normativo (March y Olsen, 1995: 21)

Fuente: Elaboración propia. Basado en Guy Peters (2003: 41)

En este sentido, desde el enfoque neoinstitucional el comportamiento de los individuos se explica a partir de las instituciones y en cómo estas influyen sobre las decisiones que se tomen, en función de sus grupos sociales y desde intereses personales (Olson, 1992: 10). Además, considera como una dificultad para la toma de buenas decisiones, el hecho de que existan instituciones que prevalecen sobre otras, o que se encuentran sobre el sistema político, razón por la cual se benefician unos pocos o las decisiones no se orientan

hacia intereses sociales. El neoinstitucionalismo busca poner la acción colectiva en el centro del análisis, “una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político” (Farfán, 2007: 89).

Cuando existen decisiones tomadas con anterioridad por medio de la acción pública, el neoinstitucionalismo considera que estas condicionan, bien sea positiva o negativamente las futuras elecciones. En este sentido, el neoinstitucionalismo, considera que las restricciones que se originan desde el ámbito institucional, generan influencia en cada uno de los actores y de esta forma limitan históricamente las opciones de los tomadores de decisión (North, 1993: 16).

Análisis de la relación entre democracia representativa (poliarquía) y la democracia participativa (participación ciudadana)

A partir de esta primera revisión y con el fin de proyectar el enfoque que se trabajará más adelante (el neoinstitucionalismo histórico), esta investigación busca mediante el análisis de la democracia representativa, o bien desde el estudio de la poliarquía de acuerdo a Robert Dahl (1989) y la democracia participativa introducir la exploración histórica sobre los condicionantes de la participación ciudadana.

¿Qué es la democracia? ¿A qué se debe su importancia? ¿Por qué resulta relevante su estudio y análisis? Como referente global del proceso histórico a analizar, el estudio de la democracia resulta útil para la identificación de cambios temporales y en especial para el establecimiento de patrones que han sido condicionantes de fenómenos políticos.

El concepto de democracia ha sido históricamente un tema de debate social de gran envergadura debido a la trascendencia que se le otorga como forma de gobierno, si bien no perfecta, como la única capaz garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, 2008: 41). La democracia, se ha definido como un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, teniendo en cuenta por tanto que las decisiones que rigen un colectivo, son tomadas por individuos con base en reglas (Bobbio, 2001: 24).

La democracia, requiere para su labor, el establecimiento de condiciones que regulen el óptimo desempeño en la toma de decisiones, basados en la regla de la mayoría, esto es, la decisión colectiva expresada en la representación de mandatarios que articulan la voluntad de los mandantes por medio de la gestión pública.

Esta forma de gobierno, que ostenta ser el “gobierno del pueblo”, concibe justamente dos tipologías que establecen su carácter público, y que si bien no son

excluyentes, no necesariamente significa que se hayan complementado históricamente, esto es la democracia representativa y la democracia participativa.

Postulados en torno a la democracia representativa y la democracia participativa

La democracia representativa refiere al modelo de gobierno elegido por voto popular, por medio del cual, los representantes toman decisiones con base en la voluntad política que la ciudadanía depositó sobre ellos, de acuerdo a proyectos y planes presentados para su respectiva elección; por su parte, la democracia participativa, que parte de la elección popular, se considera como la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, ya no sólo por medio de la designación de representantes, sino por el actuar directo de la sociedad en el establecimiento de políticas y la dirección de la gestión pública. Es aquí donde aparece el término de participación ciudadana, como parte integral de la democracia participativa.

Si bien, como se dijo anteriormente, la una no excluye a la otra, su complementariedad no se ha dado del todo para los países latinoamericanos. Cabe resaltar, que la democracia representativa es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía (Bobbio, 2001: 33), puesto que evidentemente la ciudadanía se sujeta y somete a reglas que establece una institucionalidad y que por ende, limitan su libertad de decisión, dando lugar a lo que exprese la mayoría como estamento supremo. Pero de otro lado, hay quienes consideran que el exceso de participación conlleva a la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral (Dahrendorf, 1977: 42 citado en Bobbio, 2001: 33).

En América Latina, los gobiernos son en su mayoría democráticos, pero en esencia son democracias que si bien no restringen la participación de la sociedad en la toma de decisiones a fin de legitimar su actuar, su condición principal es la representativa (Pachano, 2010: 10). A propósito de esta condición, los procesos participativos, aunque no son anulados por la representación existente, se ven limitados en muchos casos a la institucionalidad, y requieren del establecimiento de espacios formales para el ejercicio ciudadano, lo cual de alguna manera, contradice el fin último de las agrupaciones sociales, que propenden por intereses colectivos, sin influencia gubernamental y sin restricción en la forma de organización.

No con esto se quiere dar a entender que la participación ciudadana no requiera de espacios formales para su ejecución, pues en América Latina, las modalidades de participación institucionalizadas han permitido ejercer un control social e influir en los

asuntos del Estado y en los asuntos públicos, pero sí que la representatividad se ha constituido como un obstáculo por cuenta de la formalidad que muchas veces constituye un impedimento para que los ciudadanos ejerzan el derecho a participar o a organizarse debido a un conjunto de reglas y normas complejas que impiden la intervención.

Teniendo esto claro, también es importante indicar que los gobiernos representativos no son un inconveniente para el desarrollo de la participación ciudadana, sino lo es la forma en que se ejerce esta representatividad y cómo a partir de la institucionalidad se generan obstáculos para el libre desarrollo participativo, y que se han profundizado a lo largo del tiempo. Más bien la democracia representativa, acompañada de la democracia participativa, estimula la intervención ciudadana, sin embargo, en muchos casos, la participación se ha limitado a procesos de control o de legitimación de decisiones tomadas desde las instituciones tradicionales.

En el fondo, no está mal que se legitimen decisiones públicas mediante la participación, siempre que éstas ayuden a resolver problemas de los ciudadanos, el problema es cuando las decisiones que se van a tomar no corresponden a la voluntad del soberano, es decir del pueblo.

La democracia representativa tiene limitaciones profundas que están asociadas al crecimiento demográfico de la sociedad, la forma de operación de las instituciones, la forma de operación de la legislación y la distancia que ha tomado el cuerpo que administra la política, de los que en la práctica son, si se quiere, los que tienen el derecho de presentar la voluntad soberana. Ante estas limitaciones, se visibiliza la atribución de la democracia participativa, como espacio de planeación para el desempeño óptimo en la toma de decisiones, mediante la intervención ciudadana a fin de dinamizar las formas institucionalizadas.

Para efectos de la presente investigación, en el estudio de la democracia representativa, como variable independiente de este análisis, se considerará el término anteriormente acotado por Robert Dahl de *poliarquía* (1989), entendida ésta como las formas de gobiernos actuales, basado en principios claves característicos de la democracia representativa. De acuerdo a Dahl, mediante un análisis institucional de la democracia, se hace referencia a tres puntos relevantes en el sistema de gobierno, los cuales tiene relación con los sistemas de partidos, los sistemas de elecciones y la libertad de expresión. Estos tres atributos, se basan en las categorías de la democracia representativa presentada por Dahl, mediante las cuales se hace referencia a la definición de poliarquía:

Por un lado, el sistema de partidos, está relacionado con la primera de las siete características que definen la poliarquía, esto es con la labor asignada a los funcionarios electos de controlar las decisiones políticas y a su vez es respectivo a la segunda característica que indica la existencia de elecciones libres, periódicas y competitivas (Dahl, 1989: 221)

El sistema de elecciones se refiere a la tercera y cuarta característica de una poliarquía según Dahl, en donde se genera un sufragio inclusivo, o como actualmente se considera, sufragio universal y a su vez el derecho a ocupar cargos públicos.

Finalmente, el atributo relacionado a la libertad de expresión, se basa en las tres últimas características de la poliarquía, en donde como se indica, existe derecho a expresarse, se garantiza variedad de fuentes de información, no sólo públicas sino fuentes alternas; y la posibilidad de asociarse autónomamente (Dahl, 1989: 221). A partir de esta conceptualización, se considera el término de poliarquía, como el sistema de gobierno democrático imperante, en torno a los procesos representativos que se llevan en la actualidad.

En América Latina, la transformación que se dio a partir de los años setenta desde la introducción de la democracia en la región, llevó a una orientación de los gobiernos locales hacia un modelo representativo; las democracias actuales construyeron el poder político fundamentalmente por medio de la representación, lo que llevó a que históricamente, la democracia representativa se consolidara como la forma de gobierno categórica, y en este sentido, se establecieron modelos de gobierno encaminados al sistema jerárquico y burocrático que limitó el accionar social.

Aunque como se menciona, el sistema representativo ha sido la forma de gobierno destacada en la región, también es importante resaltar que no necesariamente esto significa que los ciudadanos participen activamente en la elección de representantes, sino que por el contrario, los niveles de abstención son altos, de modo que finalmente, no termina siendo legitimado el sistema de gobierno.

Se postula por tanto, que una de las causales de la desconfianza ciudadana hacia el sector público y por ende la abstención en procesos como el electoral, refleja el hecho de que el modelo de democracia representativa tenga mayor auge respecto de la democracia deliberativa, no porque sea la mejor (o única) forma de gobierno, sino por la falta de alternativas que se ha dado en los gobiernos hacia la ciudadanía (Font et al. 2010: 60).

No sólo la democracia representativa es aquella condición única para el direccionamiento de la gestión pública, sino que su complemento está en la democracia participativa como modelo de inclusión social (Pachano, 2010: 11). El reto de los gobiernos, tanto nacionales como locales, está enfocado en complementar la democracia representativa con la participativa, de modo tal que no se excluyan, sino que se complementen (Ziccardi, 2008: 42; Pachano, 2010: 6).

Por otro lado, la democracia participativa hace referencia al proceso de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, incluyendo la discusión sobre los procesos de transición que circunscriben a lo local como espacio estratégico para la incorporación de mecanismos participativos que garanticen la inserción civil en los ámbitos públicos.

El proceso de consolidación de la democracia participativa supone la idea de no observar cuántas personas participan activamente en las elecciones populares para designar cargos públicos, sino qué espacios son los que tienen para el ejercicio de esos derechos (Ziccardi, 2008: 51); y sumado a esto, la libertad con la que se cuenta para establecer cierto tipo de organizaciones o decisiones de acuerdo a las prioridades ciudadanas. La participación ciudadana por tanto, permite la construcción de democracia a través de una ciudadanía activa como herramienta formativa de primer orden (Velásquez y González, 2003: 15).

Recordemos que uno de los argumentos tradicionales que han supuesto la imposibilidad de la democracia deliberativa, está asociado a la dificultad que supone llevar a cabo procesos participativos a gran escala, es decir la dificultad de organizar grandes sociedades en un mismo espacio para la toma de decisiones, por lo tanto, el ámbito local adquiere protagonismo gracias a los espacios democratizadores que permite establecer y por la privilegiada posición que tienen los gobiernos locales para incentivar prácticas participativas por medio de diversos instrumentos (Font et al. 2010: 59), de modo que si bien los procesos participativos no se pueden llevar a cabo con facilidad a nivel nacional, desde los espacios locales se favorecen estas iniciativas.

Es aquí, en este espacio del debate sobre la democracia participativa, que aparece la concepción de la participación ciudadana, como parte integral y fundamental en la ejecución y desarrollo de un gobierno democrático deliberativo. En principio, el debate sobre la definición de la participación ciudadana ha sido tema de gran auge en la actualidad; se le considera como aquellas instancias de acción con que cuenta la ciudadanía a fin ser parte integral e incidente en la gestión pública, o como:

El proceso a través del cual distintos sujetos sociales 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 (Velásquez y González, 2004: 2).

Entonces, la participación ciudadana implica primeramente la incidencia de la acción ciudadana en las decisiones públicas, de ahí parte el fundamento y objetivo de la organización social. De esta forma, la participación ciudadana se asocia a procesos sociales que generan cambios en el entorno cercano, lo cual implica a su vez, solución a las demandas sociales de acuerdo a las necesidades reales y en tiempos óptimos.

La experiencia de ciudadanía implica entre otras cosas, la posibilidad de establecer un conjunto de relaciones entre la población, incluyendo con esto, espacios sociales, organizaciones y movilizaciones de variada índole (Remedi, 2004: 15), que no necesariamente deben ser originadas o establecidas desde la institucionalidad, pero que en el fondo requieren estar contenidas y soportadas por la legitimación ciudadana; esto por el hecho de que la participación en las instancias locales, resulta ser un proceso emergente que busca conseguir por parte de las autoridades públicas, legitimación de las políticas públicas, y que no siempre representa unanimidad de la ciudadanía (Font et al. 2010: 59).

La participación ciudadana en contextos locales, se ha convertido en una categoría ciudadana como elemento clave en el debate sobre la incidencia de la sociedad en la toma de decisiones. La participación por tanto, más allá de la elección de representantes, significa que los ciudadanos, se involucren en diferentes grados y espacios de decisión pública, para lo cual, implica entre otros factores, la existencia de canales que transmitan información pública con acceso adecuado y fácil para todos los ciudadanos, a fin de que estando informados sobre los procesos públicos que se llevan a cabo, cuenten con la posibilidad de debatir sobre cualquier tema de interés colectivo.

Lo local se constituye entonces, como un espacio estratégico (Cabrero, 2000: 7) para procesos de democratización y de desarrollo local, pues es en las ciudades o territorialidades, en que esta idea de redefinir la ciudadanía ha adquirido mayor potencial: la posibilidad de que sea la misma ciudadanía la que genere soluciones concretas, como el principio de subsidiaridad, de modo que los gobiernos sean más cercanos a las demandas sociales y las soluciones que se propongan sean acordes a las necesidades ciudadanas y a su vez sean de respuesta inmediata a los problemas locales.

Este tipo de definiciones están marcadas por el fuerte énfasis que se hace a la incidencia que se atribuye al papel de la ciudadanía en el proceso político y que implica un cambio en el ejercicio público, sin embargo, las definiciones sobre la participación ciudadana que están orientadas hacia este enfoque de incidencia de la ciudadanía pasan además por identificar los límites de la participación así como el insuficiente uso o aplicación que se hace de ésta.

Teniendo presente que el espacio que mejor permite el desarrollo de la participación ciudadana es el local, es justamente en esta dimensión que se visualiza una primera problemática entre las instituciones formales y la sociedad civil, que se constituye como un limitante en el ejercicio participativo y que tiene que ver con la dependencia que tienen los gobiernos locales de los gobiernos centrales, de modo tal, que las decisiones en temas participativos, muchas veces no son efectivas debido a que deben pasar primero por la autorización de instituciones tradicionales.

Las competencias y capacidades de los gobiernos locales, que abordan la esfera de lo público y que soportan los mecanismos de participación ciudadana, para la implementación y ejecución de políticas públicas, han adquirido nuevos ámbitos de ejecución, que muchas veces incluyen temáticas de orden nacional, razón por la cual, desde la constitución del Estado moderno, por formas y medios normativos y administrativos, los poderes locales fueron limitados al orden nacional, restringiendo sus competencias (Borja, 2001).

A pesar de la existencia de procesos de descentralización que han ido incorporando una serie de instrumentos para incentivar la participación ciudadana, no necesariamente estos han sido suficientes, debido a la limitación que se genera por la institucionalidad y la dificultad que se crea por establecer relaciones horizontales entre el gobierno y la sociedad.

La ausencia de participación ciudadana, genera falencias en el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales asociado principalmente a déficit en la formulación de políticas públicas desde la ciudadanía y mecanismos participativos efectivos. Estos problemas se evidencian en la dificultad que presentan los gobiernos locales para procesar las demandas ciudadanas en diversidad de temas que no necesariamente son resueltos por medio de los mecanismos tradicionales, lo cual genera desconfianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones representativas, al no considerar que sean capaces de resolver las demandas sociales, y esto su vez desencadena mayor interés y motivación en

la ciudadanía por participar en la toma de decisiones públicas a fin de resolver sus propias demandas (Font et al. 2010: 62).

La participación ciudadana, es por lo tanto, un elemento fundamental para la legitimización del accionar político de las instituciones, y está ligada a la construcción de la democracia participativa. Esta construcción, busca diseñar un modelo de carácter prospectivo y proyectivo, de cómo podrían orientarse las relaciones entre el gobierno y la sociedad (Alguacil, 2005: 7).

La lógica de la democracia participativa en relación a la gobernanza democrática

La democracia participativa, se relacionó íntimamente a los procesos que se originaron en los años 90's, en torno a la gobernabilidad o la llamada *gobernanza*. Este tipo de accionar público, se introdujo especialmente en los ámbitos locales a fin de establecer relaciones de horizontalidad entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, los límites que ha enfrentado esta horizontalidad, se relacionan desde la concepción teórica de que la democracia representativa es considerada como la mejor forma de gobierno, en el que el desafío para los gobiernos locales es mejorar el Estado de Derecho de modo que los ciudadanos ejerzan sus derechos complementando y dando calidad a la democracia participativa (Ziccardi, 2008: 39), lo cual supone el empoderamiento conceptual y teórico que mantiene en un sector de la academia latinoamericana el predominio de la democracia representativa sobre la participativa, aun cuando se incluya como complemento.

Siguiendo la línea del enfoque trabajado desde el neoinstitucionalismo, el planteamiento sobre esta horizontalidad o gobernanza democrática, se encauzó en la participación de la ciudadanía y en el paralelismo de las relaciones entre los diversos actores que interactúan en el ámbito público. El enfoque neoinstitucional plantea el término de gobernanza democrática (March y Olsen, 1995: 7), que desde esta perspectiva considera el arte de la gobernanza en torno a cuatro tareas: en primer lugar, la gobernanza implica el desarrollo de las identidades de los ciudadanos y los grupos en el ambiente político: las preferencias, expectativas, creencias, identidades e intereses no son exógenos a la historia política, los actores políticos actúan sobre la base de identidades que ellos mismos conforman a través de instituciones y procesos políticos; es responsabilidad de los gobiernos democráticos crear y apoyar instituciones cívicas y procesos que faciliten la construcción, mantenimiento y desarrollo de las identidades democráticas.

En segunda instancia, la gobernanza implica el desarrollo de capacidades para la acción política adecuada entre los ciudadanos, los grupos y las instituciones. La

gobernanza democrática debe aceptar la responsabilidad, no sólo para responder a la distribución de las capacidades en el sistema de gobierno, sino también para modificar esa distribución de forma consistente con los requerimientos de las identidades democráticas. En tercer lugar, la gobernanza implica cuentas en desarrollo de los acontecimientos políticos. Las cuentas definen el significado de la historia, las opciones disponibles y las posibilidades de acción. Por último, la gobernanza implica el desarrollo de un sistema político de adaptación, que pueda hacer frente a las cambiantes demandas y los cambios del entorno (March y Olsen, 1995: 10).

Por tanto, la gobernanza es una lógica de acción pública relacionada con la participación ciudadana, a partir de la cual se posibilitan vínculos entre el Estado y la sociedad para el direccionamiento de asuntos de carácter público, desde la cual se establecen parámetros diferentes acerca de la función de cada actor. Esto implica la incorporación de actores no estatales a los procesos de gobierno, que en palabras de Fernanda Cano señala:

La gobernanza emerge como una estrategia política para que los Estados redefinan sus funciones; como una nueva forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social, como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática (Cano, 2008: 149).

Este concepto de acción pública, se ha visualizado en mayor medida en torno a los gobiernos locales, considerando un nuevo estilo de gobierno que se aleja de los modelos jerárquicos impuestos históricamente, a relaciones horizontales y de mayor interacción entre el Estado y actores no estatales (Mayntz, 1998: 1). Esta reorientación en la toma de decisiones, implica además la consolidación de las relaciones entre los actores estatales y sociales, así como de los nuevos actores que surgen a partir del cambio político de una sociedad, que encuentran nuevos espacios de diálogo lejos de los espacios unilaterales existentes (Aguilar, 2009: 138).

La gobernanza moderna, planteada por Jan Kooiman (2003), amplía la perspectiva de la gobernanza en la medida en que la observa como un fenómeno social que reúne la participación de gobernantes públicos y privados. En la gobernanza moderna, las líneas divisorias entre lo público y lo privado se vuelven difusas y se comparten intereses, lo cual genera una transformación o remodelación en las actividades del gobierno hacia los problemas sociales que requieren más instrumentos y enfoques. Por lo tanto, la gobernanza es una propuesta en expansión que sugiere como punto principal el desarrollo social y se presenta como respuesta a las crecientes y cambiantes interdependencias

sociales, a partir de lo cual sugiere el direccionamiento y funcionamiento de las instituciones en torno a las necesidades sociales (Kooiman, 2003: 58).

El cambio del modelo tradicional “unidireccional” al “bidireccional”, entre la relación del Estado y la Sociedad, genera un modelo de gobierno interactivo, desde el cual la interacción entre los actores se torna espaciosa y práctica para quienes ejercen el poder político y sus representantes.

De acuerdo a lo planteado por Kooiman, ningún actor por sí solo, tiene el conocimiento para solucionar problemas, ni la perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios, ni para dominar de forma unilateral, es por eso, que la propuesta de gobernanza moderna, se direcciona a fortalecer las relaciones entre el gobierno y la sociedad para conseguir un sistema de gobierno eficiente y que responda a necesidades reales (Kooiman, 2003: 61).

El concepto de gobernanza entonces, apunta al total de interacciones entre los organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, por medio de las cuales se resuelven problemas sociales y de la misma manera se genera la creación de oportunidades para la sociedad (Pierre y Peters, 2000: 17), por medio de la participación ciudadana.

El Estado y la sociedad civil cooperan entre sí, como alternativa importante a la concepción verticalista de la gobernabilidad, mediante la cual se hace hincapié en la interacción entre los diferentes grupos de la sociedad con el gobierno, o incluso sin la participación directa del gobierno, es decir, existe una interacción entre los autores en lugar de la imposición de control desde arriba (Pierre y Peters, 2000: 18).

Análisis de la participación ciudadana desde el neoinstitucionalismo histórico

El término de institucionalismo histórico se atribuye a Theda Skocpol (Peters, 2003: 117), gracias a los trabajos realizados desde la revisión temporal acerca de las revoluciones. El neoinstitucionalismo histórico utiliza disciplinas como la ciencia política y la sociología para explicar el comportamiento de las personas respecto al papel de las instituciones, cómo surgen y se institucionalizan las políticas sociales, relatando aquellos sucesos que definen el nacimiento de decisiones de carácter político y cómo éstas evolucionan en el tiempo y generan una serie de acontecimientos en torno a esta primera decisión (Farfán, 2007: 101). Por una parte, se considera que las decisiones que toman los individuos, están determinadas por el pasado (North, 1993: 135), además el enfoque del neoinstitucionalismo histórico permite comprender por qué persisten en el tiempo cierto

tipo de instituciones y cómo las instituciones ya existentes condicionan las preferencias y elecciones de los actores.

Por esta razón, se considera que la historia, se relaciona con las restricciones que asumen los actores y que generan estructuras en sus comportamientos y en sus acciones, asumiendo una lógica aceptada respecto de la acción pública; esto ligado a la concepción de instituciones que enmarcan estas mismas conductas y que por tanto se consideran poco flexibles, teniendo en cuenta que las elecciones que puedan tomar los actores, son restringidas y eligen de acuerdo a las limitadas opciones que se ofrecen, dando garantías en el tiempo a las instituciones (Shepsle, 1983: 2).

El uso de la historia en el análisis de los cambios políticos, desde el neoinstitucionalismo histórico, permite indagar sobre los procesos que generaron el surgimiento de diversas teorías y políticas, y sobre todo, las prácticas que en el tiempo han ido complementándose, de esta forma, la metodología histórica recrea la constitución de las políticas que persisten en el tiempo, pero además su historicidad, es decir, la forma en que se efectúa en el presente (Laborier, 2009: 5). De esta forma, la historia permite conectar el presente y el futuro con el pasado, dando continuidad a las instituciones de una sociedad (North, 1993: 13)

La validez del institucionalismo histórico, está ligada al estudio de las secuencias temporales, las coyunturas críticas, a partir de las cuales se visibilizan espacios de tiempo largos que interactúan y dan forma a los procesos políticos y diseños públicos que se establecen. Por tanto, una de las claves para entender el cambio histórico, está en la revisión del cambio institucional, mediante la evolución de interacciones sociales en el tiempo (North, 1993: 13). La referencia a la explicación sobre el comportamiento humano, parte de una base histórica, mediante el análisis de eventos importantes que moldean los procesos políticos.

Para efectos de trabajo, el neoinstitucionalismo histórico considera dos enfoques: el enfoque de cálculo y el enfoque cultural. Por un lado el enfoque de cálculo centra el análisis en la maximización del cumplimiento de objetivos de acuerdo a preferencias por parte de los individuos, considerando por tanto la persistencia de las instituciones porque trabajan estratégicamente. El enfoque cultural trabaja el análisis del comportamiento individual desde las instituciones, considerando que éstas moldean las decisiones pues las prácticas sociales están asociadas a la institucionalidad (Hall y Taylor, 1996: 7).

A partir de este planteamiento, se abre el espacio para el análisis sobre la participación ciudadana desde un enfoque histórico, inicialmente retomando la noción

sobre la relación entre la sociedad y el Estado, y trabajando bajo la primicia de que esta relación se ha visto coartada debido a la limitada participación ciudadana e incidencia que la sociedad tiene en la toma de decisiones, que da paso a la preponderancia de las instituciones tradicionales, de lo cual deriva el hecho de que en la medida en que predomina un modelo institucional establecido bajo la democracia representativa, las formas de participación quedan diluidas y limitadas, pues la participación sigue siendo supeditada a la institución formal o asumida por el gobierno local.

Entender históricamente las incidencias de las instituciones sobre los procesos políticos, responde al cuestionamiento sobre los factores que generan una menor o mayor participación en la ciudadanía y la incidencia real de la participación en la toma de decisiones, reconociendo el papel que ha mantenido la institucionalidad, como eje central en las decisiones públicas, y cómo a partir de esto, la sociedad delega su facultad de decidir sobre representantes, por medio de la elección popular.

Condicionantes de la participación ciudadana a partir de la revisión neoinstitucional

A partir de una lectura neoinstitucional, y desde el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, se observa que los factores que han condicionado el nivel de participación en los gobiernos locales, ha estado ligado estrechamente con la institucionalidad que está detrás del régimen democrático representativo.

Para ello, el estudio de los factores condicionantes, se estudiarán desde dos instancias: aquellos que han coadyuvado a la mayor participación y aquellos que han estado ligados a la menor participación.

La participación ciudadana es menor en la medida en que hay una dependencia de sendero, a causa de la condición histórica que se presenta en la toma de decisiones marcadas por el pasado (Marin-García et al. 2010: 37), una dependencia histórica hacia un tipo de institucionalidad, como en el caso de Latinoamérica hacia la democracia representativa, lo cual ha llevado a que los procesos de participación ciudadana se vean minimizados o sirvan simplemente como mecanismo de legitimización de los gobiernos. Es en este sentido, que la participación a nivel local se ve coartada por las formas de democracia representativa que perduran en el tiempo y que generan dependencia en función de esa relación.

La democracia participativa, ligada con la gobernanza democrática entonces, implica no sólo la estrecha relación entre las formas de gobierno existentes y la toma de decisiones que afecta directamente a la sociedad civil y que debe dar respuesta a intereses

focalizados en la ciudadanía, sino que además requiere de instituciones y mecanismos que integren a ambos actores, acompañados de un sistema político fuerte junto a una sociedad comprometida con el interés general, lo cual a su vez implique un esquema de participación ciudadana que favorezca la intervención de la sociedad en la toma de decisiones que legitime el accionar político.

Sin embargo a pesar de la existencia de cambios sociales en la región, la institucionalidad tradicional ha operado sobre la participación ciudadana, pues los medios para que la ciudadanía haga parte en la toma de decisiones públicas, están enmarcados en su mayoría por la normativa y legislación que lo permite, es decir, las instituciones siguen afectando fuertemente la práctica de participación ciudadana y los espacios de acción, y a su vez, consolidando la teoría de dependencia de sendero que explica inercias y rigidez en la estructura política (Schreyögg y Sydow, 2009: 3).

En función del régimen democrático representativo, las instituciones tradicionales, como los cuerpos representativos, adquieren mayor autoridad sobre la toma de decisiones, esto implica que la delegación de responsabilidades en los representantes, sea la forma de expresión de la ciudadanía, y que a su vez, incida en la menor participación de ésta en la gestión pública. Condicionante además del menor nivel de participación, está relacionado con la apatía ciudadana hacia los procesos políticos y la falta de implicación por parte de la población en las decisiones públicas, esto justificado desde la academia por la desconfianza que se da al excesivo protagonismo ciudadano (Font et al. 2010: 59).

El sistema político local, que está en permanente cambio, es un factor negativo para la instauración de procedimientos y de rutinas, conllevando a una menor participación (Pachano, 2010: 3), pues debido al establecimiento de políticas públicas a corto plazo en temas de participación ciudadana, no se hace vinculante su continuación ni tampoco las decisiones que desde la ciudadanía se tomaron, de modo que en el fondo se genera un desgaste en la sociedad y por ende, menor participación en el tiempo.

Otro condicionante o factor que incide en la menor participación, se representa en la actualidad frente a la concepción de que a pesar de que los espacios locales o territorialidades permiten el ejercicio ciudadano en la toma de decisiones, en palabras de Alicia Ziccardi:

Las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas, no son fácilmente removibles para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas (Ziccardi, 2008: 39)”

Este enunciando se da por cuenta de la falta de voluntad política para el desarrollo participativo, y a su vez por la apatía política generada en la población por la desconfianza en los modelos representativos, y en el estoicismo de la ciudadanía a las decisiones de las instituciones tradicionales.

Otro factor que condiciona la participación a nivel local, está relacionado con temas de interés particular (Henríquez, 2013: 252), es decir, la ciudadanía participa en la medida en que sea de interés el tema que se lleva a cabo o que de alguna manera le afecte personalmente.

Contrario a los gobiernos locales que buscan fomentar la participación ciudadana en pro de sus intereses, un factor que condiciona la mayor participación, está estrechamente ligado a esta misma lógica, es decir, a los gobiernos que son reticentes a la participación como modelo de gestión pública (Font et al. 2010: 72). Aún, pudiendo controlar el tema, los gobiernos locales no abrirían procesos participativos que no ofrecieran evidencias de que podrían conducir todo el proceso y sus consecuencias; o no aceptarían una decisión participativa si esto no les diera visibilidad mediática y mejorara su imagen pública.

Los gobernantes por tanto, tienen la posibilidad de facilitar o no los espacios de participación, pues de acuerdo al plan de gobierno, se incentivan o se cierran vías de comunicación en pro de una colaboración activa de los ciudadanos.

Por otro lado, aquellos que han sido propicios para la participación, se establecen en torno a los siguientes parámetros; existen argumentos que explican niveles de participación altos y que están relacionados a las facilidades institucionales que se erigen para la ejecución y prácticas de actividades democratizadoras, lo cual implica en todo caso, una relación de dependencia entre los ciudadanos y las instituciones.

La descentralización es el telón de fondo para el emergente proceso de participación ciudadana, en la toma de decisiones públicas a nivel de gobiernos locales; la descentralización y la participación ciudadana se refuerzan y complementan mutuamente, y determinan un proceso distintivo, en respuesta a la acrecentada demanda de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas (Licha, 2005: 13). Gracias a los procesos descentralizadores, se da autonomía a las territorialidades o espacios locales, de modo que las decisiones que se tomen desde la ciudadanía, son incluyentes, categóricos y decisivos en el ejercicio político.

Una de las estrategias de los gobiernos locales, refiere a la lógica de factores que condicionan la participación ciudadana, desde el punto de vista en el que se pretende comprender qué elementos inciden en la mayor participación ciudadana. Los mecanismos institucionales que se establecen desde los gobiernos locales y que buscan fomentar la participación de los ciudadanos, conlleva a impulsar procesos democráticos que legitimen el actuar gubernamental (Font et al. 2010: 45), si bien no es la única función de la participación, sin embargo implica un modelo de control social y de rendición de cuentas.

A nivel local se privilegia el encuentro de bienes y servicios sociales y culturales, lo cual implica una mayor posibilidad de realización de los derechos de la ciudadanía, por cuanto se concibe que la riqueza y disponibilidad de estos recursos conlleva a la práctica de la ciudadanía mediante los espacios que existen (Segovia y Oviedo, 2000: 58), a partir de esto, se piensa la idea de que el acercamiento de la ciudadanía con sus derechos o posibilidades de acción, permite la inclusión masiva en temas territoriales y en las agendas locales, de acuerdo a los intereses establecidos para cada espacio.

La nueva ciudadanía no acepta instrumentos jerárquicos en la gestión pública para su intervención, por lo que las facilidades de acceso a espacios participativos, se considera un factor condicionante de la mayor participación, y esto a su vez, permite la asociación de personas en torno a intereses, tales como movimientos sociales (incluyendo la protesta); que a su vez, está relacionado con mayores niveles de educación y de accesibilidad en tiempos libres (Font et al. 2010: 66).

Aplicación del modelo histórico al análisis sobre la participación ciudadana

El método de investigación del neoinstitucionalismo histórico, supone el análisis de estudio desde un marco teórico macro justificado a partir de la denominada “lego” racionalidad (Pierson y Skopcol, 2008: 28), relacionado al desarrollo sólido de temporalidades a fin de dar con descubrimientos relevantes. En el enfoque neoinstitucionalista, se tiene en cuenta contextos amplios de los cambios o transformaciones que han surgido a lo largo del tiempo, de modo que no se deje por fuera ningún evento que marque trascendencia en la historia política a partir de la comprensión de fenómenos reales.

Se aborda una temática amplia, se da importancia a los tiempos y se rastrean transformaciones relevantes, se genera hipótesis combinando las consecuencias de instituciones y procesos, no examinando únicamente una institución o proceso sino que

se manejan tres rasgos: “agendas sustantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones” (Pierson y Skocpol, 2008: 9).

El modelo que permite el estudio del proceso de participación, se observa a partir de las democracias que se instauran. Este es un recorte histórico, que implica un cambio existente en un proceso social y cultural de un lugar, un cambio en términos incrementales y sutiles que responde a una coyuntura crítica o a la dependencia que se va marcando en una trayectoria.

La mayor o menor participación en este caso se identifica a través de cinco elementos, los cuales son categorías con las que se operacionaliza la participación a través del tiempo, y a través de las cuales se analiza la dependencia de la ciudadanía hacia la institucionalidad:

Por un lado, la metodología usada desde el neoinstitucionalismo histórico (basada en un importante análisis empírico), permite, sin negar otros datos importantes como los estadísticos, enfocar intereses hacia temas como la participación ciudadana, que va más allá de un único tipo de dato, en donde no se asume que toda la información que se necesita para identificar los factores que condicionan los niveles de participación ciudadana estén resueltos en procesos que se llevaron a cabo en determinado tiempo y a determinado grupo de personas, como por ejemplo las encuestas, que dan contestación y explican el comportamiento de los individuos en su momento (Pierson y Skocpol, 2008: 29), que no necesariamente son un justificativo a lo largo del tiempo para explicar los niveles de participación ciudadana, sino que implica la exploración de las actitudes de los ciudadanos hacia las formas y tendencias que se eligen al momento de participar.

Para ello, la investigación implica el análisis de los tipos de participación, entendido como las formas en que participa la ciudadanía, una categoría clave para distinguir de qué modo las instituciones inciden o reflejan dependencia por parte de la ciudadanía y cuáles son los tipos de participación preponderante en el ámbito local.

Por otro lado, el estudio por temporalidades, sin tener en cuenta un desarrollo integral del proceso democrático, no implica un grado de confianza suficiente para identificar cambios relevantes respecto del comportamiento de los individuos, pues se limita a un periodo de estudio, y deja por fuera los hechos que ocurrieron con anterioridad (Pierson y Skocpol, 2008: 21). Si se hace una revisión histórica de los procesos democratizadores en América Latina, requiere por ejemplo, relacionar la instauración de democracias en la región junto a la percepción ciudadana respecto al tema.

En este caso por ejemplo, las encuestas ciudadanas indicaban que en los años 90's, la ciudadanía tenía una percepción de escepticismo y cinismo hacia los gobiernos, junto a una crisis de confianza por las instituciones (Font et al. 2010: 64); por lo cual, el estudio histórico de los procesos sociales requiere del análisis de los eventos ocurridos en un periodo óptimo de tiempo, relacionado con los procesos de construcción ciudadana que surgen en cada territorio.

Añadido a este estudio temporal, se observa la pertinencia del estudio de categorías observables. Éstas hacen referencia a los conceptos propios de la democracia representativa, el estudio conceptual de las palabras claves que definen la participación ciudadana, desde un régimen representativo, tales como la elección popular y los estatutos locales que rigen el actuar social, desde un enfoque histórico.

Por otra parte, la comprensión de los procesos democráticos alineados a los factores que inciden en un mayor o menor nivel de participación ciudadana, requiere para su estudio, la investigación sobre las diferentes asociaciones y organizaciones ciudadanas que han existido, su consolidación e incidencia, o por el contrario su disminución e incluso desaparición, y en especial, la forma en que se han generado interacciones entre las organizaciones y los espacios institucionales en los cuales finalmente se toman las decisiones (Pierson y Skocpol, 2008: 17)

Para ello, la investigación requiere de la revisión histórica de los tipos de socialización, o formar de organización de la ciudadanía, es decir, esta categoría refiere a los modos en que la ciudadanía se ha organizado a través del tiempo, y permite el estudio de las formas de organización o asociamiento ciudadano y la relevancia que tiene para la decisión pública.

En este sentido, la investigación asume el estudio de los espacios con que cuenta la ciudadanía para ejercer la participación haciendo referencia a las instancias de participación con que cuenta la ciudadanía, la forma de apropiación que existe de ellas y la incidencia que tiene en los procesos de toma de decisiones y gestión pública.

Por otro lado, desde las instituciones, existen dos categorías en las que se operacionaliza igualmente el estudio de la menor o mayor participación ciudadana: los instrumentos, los cuales definen la oligarquía o supremacía de las instituciones, desde las cuales se generan los espacios participativos, y la incidencia de la democracia representativa, pues al ser institucionalizados, se comprueba la relevancia institucional en la toma de decisiones, pues aun cuando la ciudadanía participe, es a través de mecanismos dados desde la institucionalidad que se invita a la ciudadanía a participar.

Diseño y enfoque metodológico para la revisión histórica de la participación ciudadana

El neoinstitucionalismo histórico, resalta el papel de las instituciones y la influencia que ejercen en el tiempo sobre el comportamiento individual, especialmente aquellas que se mantienen a lo largo de la historia o por periodos prolongados y el papel que cumplen incidiendo en las decisiones que se toman (Farfán, 2007: 97). A partir de esto, el estudio histórico permite analizar la relación en el tiempo que se ha dado entre formas de gobierno, como el caso de la democracia y sus tipologías, es decir la democracia de tipo representativo y la democracia participativa, desde la concepción de participación ciudadana.

La dimensión histórica explica a partir de la llamada “dependencia de sendero” (path dependence), cómo se construye cierto tipo de estructuras de acuerdo al pasado. En este sentido, la instituciones se consideran como elementos claves a través de la historia, por considerarse limitantes en la elección que pueden tomar los decisores, pues mientras existan decisiones que anteceden a cualquier otro supuesto, estas siempre van a generar un postulado en el cambio que se pretenda lograr. Por ello, el estudio de los procesos históricos, resulta fundamental para comprender el cambio institucional y la permanencia de políticas o modos de operación en el tiempo, considerando de acuerdo a los postulados que se atribuyen a Douglass North que “el pecado mortal de la ortodoxia es su ahistoricismo” (Kalmanovitz, 2003: 200). Teniendo presente esto, resulta relevante indicar que la importancia de la historia está relacionada con la oportunidad que brinda de hacer una revisión en el tiempo sobre la influencia de las instituciones y como éstas configuran un modo de proceder social.

El enfoque o metodología del “path dependence” refiere a procesos o trayectorias que tienen permanencia en el tiempo y en los que se hace manifiesto una coyuntura crítica, es decir, un evento que robustece decisiones tomadas en el pasado:

Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro (Pierson y Skocpol, 2008: 13).

Este análisis histórico es un proceso que se decanta en el tiempo y que busca observar cómo a pesar de que existe una organización social, finalmente las dinámicas patrimonialistas o clientelares que funcionan alrededor de las características propias de la poliarquía como los sistemas de partidos, han ido mutando a través del tiempo pero

conservando sus espacios de poder y su repartición en términos presupuestales dentro de los planes de la ciudad y limitan el accionar social por sobre el sistema de poder actual.

Con el estudio a lo largo del tiempo, se busca entonces demostrar cómo las formas de democracia representativa generan grupos de poder entre representantes y representados, y que a pesar de los procesos de inclusión ciudadana y de mecanismos de participación puntuales, no ha mutado en el tiempo ni se ha generado una intervención concreta que derive en un plan de desarrollo formulado a partir de las demandas sociales, sino que éstas terminan quedando relegados a la fuerza de grupos de interés.

Se parte de la idea de que las formas de institucionalidad tradicionales han permanecido en el tiempo y más allá de los cambios o pequeñas transformaciones generadas, han mantenido su esencia y siguen distribuyendo el poder de la misma manera y manteniendo a los grupos y las relaciones de poder en casi siempre los mismos términos, lo cual se vuelve una muralla para incorporar actores por fuera de esos sistemas.

Por medio de la metodología de la dependencia de sendero, se analiza cómo las instituciones tradicionales perduran en el tiempo y cómo generan una incidencia tal, que se convierte en un camino marcado, basando la teoría en el estudio concreto que aborda una trayectoria en el largo plazo. A partir de esta revisión, se analiza la influencia que tienen sobre las decisiones que se toman en el largo plazo así como la incidencia en el comportamiento individual y colectivo.

La historia muestra a través del tiempo coyunturas críticas que marcan un punto de ruptura a partir del cual el rumbo presenta un evento importante y que representa un quiebre en el camino histórico, sin embargo el rumbo se mantiene constante, generando una dependencia en el camino y la continuación de cierto tipo de práctica. El proceso político estudiado, esto es el proceso político representativo, genera características patrimonialistas que a pesar de los cambios sociales, generan un proceso de dependencia que limita las formas de participación ciudadana.

Dentro del estudio de la dependencia de sendero, la configuración de los procesos se entiende en términos lineales; se realizan cortes periódicos que buscan por medio de este enfoque, demostrar cómo la democracia representativa se mantiene en el tiempo como sistema predominante y limita o no permite una incorporación real en términos de participación, más allá de ciertos mecanismos de la ciudadanía; entendiéndose de este modo que la dimensión institucional tradicional es tan fuerte que finalmente los procesos de participación que se empezaron, terminan siendo omitidos o de bajo nivel.

Variables y atributos para el estudio de la participación ciudadana desde el enfoque histórico neoinstitucional

El análisis histórico que permite identificar las causas que configuran determinado evento, así como los procesos que se erigen a través del tiempo, implica el rastreo minucioso de las variables y atributos que generan efectos sobre diversos contextos.

La identificación de variables considera dos espacios de estudio: una variable dependiente y una variable independiente. Como se pudo observar a lo largo del análisis principal, la variable dependiente que se ha trabajado es la participación ciudadana, bajo la concepción de que se trata de la intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por otro lado la variable independiente que se identifica es la democracia representativa, como coadyuvante y/o condicionante de menores niveles de participación ciudadana y entendida desde la concepción clásica de poliarquía.

A partir de la definición asumida en la presente investigación, recordamos que la participación ciudadana se considera como la intervención o las formas de intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. En torno a este concepto abstracto, se derivan atributos observables sobre los cuales se esquematiza un modelo de trabajo analítico.

En este sentido, interesa mirar dos elementos de la participación: por un lado la intervención ciudadana y por otro la toma de decisiones. En lo que respecta a la observación empírica de la intervención, se reflexiona en torno a los atributos que permiten observar el grado o nivel en que la ciudadana interviene. La intervención está relacionada y se observa a través de atributos como el grado de participación, el nivel de participación en términos de intensidad y periodicidad, es decir, cuántas personas participan (participan pocos o participan muchos), qué tipo de participación es, si es permanente o esporádica, o si es conforme a la coyuntura de las demandas o peticiones.

A partir de estos atributos, se deriva además el tipo de participación en términos de permanencia o coyuntura, de temporalidad y de la calidad de la participación, lo cual está relacionado al proceso de incidir en la toma de decisiones y de comprender en qué medida la presencia de la ciudadanía está incidiendo en la toma de decisiones, es decir, si es relevante la intervención que realiza un determinado grupo o personas.

Esta incidencia se relaciona en gran medida con la observación empírica que se lleva a cabo en los procesos participativos de Porto Alegre en Brasil, un tipo de sistema mediante el cual los ciudadanos deciden el destino de la mitad de los fondos de presupuesto municipales (Goldsmith y Vainer, 2001: 7), lo cual significa un proceso de

toma de decisiones que termina siendo acatado por la autoridad, y que se observa a partir de la incidencia ciudadana, la visibilidad de actores diferentes a los tradicionales y la generación de modalidades nuevas para el ejercicio del poder a nivel local.

Esta primera parte sobre los atributos de la intervención, como elemento de la participación ciudadana, se refleja a partir de la siguiente tabla:

Tabla 1.3 Atributos de la intervención ciudadana

Atributo	Observación
Grado de participación	Involucramiento real de personas en un determinado proceso político. Intensidad y periodicidad
Nivel de participación	Cantidad de personas que participan en determinado proceso político
Tipos de participación	-Participación permanente: temporalidades sucesivas -Participación esporádica: a partir de necesidades específicas
Calidad de la participación	Relevancia de la participación en un determinado proceso político

Fuente: Elaboración propia

A su vez, la observación empírica de la toma de decisiones, está relacionada en términos cuantitativos a la cuantificación de personas que participan, cuáles son los sectores que participan y cuál es el grado de intervención en el proceso de toma de decisiones. Este punto está relacionado con la observación empírica de Porto Alegre reflejado en un sistema de cogestión entre la participación ciudadana y la municipalidad (Rendón, 2004: 9), en donde se relacionan atributos observables que tienen que ver con el nivel de incidencia de la población visibilizado a partir de la cantidad de propuestas que son incorporadas por los gobiernos locales y las demandas establecidas en los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, interesa observar atributos específicos enfocados a la influencia ciudadana en el proceso de decisiones y la incorporación de la ciudadanía en las discusiones locales, a través de la medición cuantitativa de participación y además a partir de los mecanismos de participación existentes, para revisar desde este punto en qué medida estos se incorporan para aglutinar a una cantidad de personas en torno a intereses y demandas concretas. Además es importante entender cómo se incorporan las demandas ciudadanas en la agenda pública, de qué manera la formulación de agendas responde a la necesidad de determinada población y de qué manera un plan local se implementa o

introduce en una municipalidad, si se hace directamente desde el gobierno local o es construido desde la ciudadanía.

Para ello interesa conocer en qué medida estas demandas son incorporadas en la agenda pública, cuántas de esas demandas son estudiadas y puestas en marcha y cuál es el nivel de presencia ciudadana, no sólo en las consultas, sino en los procesos de decisión e implementación, mediante mecanismos como la rendición de cuentas y las veedurías.

Sumado a esto es relevante conocer cuáles son los mecanismos de representación dentro de la participación, es decir, de qué forma son elegidos los representantes que inciden en el proceso de toma de decisiones.

Desde una visión institucional entonces, interesa observar la intervención ciudadana, mediante los mecanismos concretos existentes dentro de un objeto de análisis específico o unidad de observación, en cuanto a su tipo e intensidad.

Esta segunda parte sobre los atributos de la toma de decisiones, como elemento de la participación ciudadana, se refleja a partir de la siguiente tabla:

Tabla 1.4 Atributos observables de la toma de decisiones

Atributo	Observación
Involucramiento en la participación	- Nivel de participación ciudadana en determinado proceso político - Sectores que participan
Incidencia de la participación	Cantidad de propuestas que incorporadas por los gobiernos locales y demandas establecidas
Mecanismos de participación	- Revisión de mecanismos institucionales existentes - Revisión de mecanismos de rendición de cuentas y veedurías. - Revisión de mecanismos de representación dentro de la participación

Fuente: Elaboración propia

El segundo nivel de estudio, es la variable independiente, esto es la democracia representativa o poliarquía. Los atributos que permiten observar este nivel, están relacionados al concepto inicial de poliarquía que se trabaja en esta investigación y que refiere a la concepción clásica de poliarquía. Entonces, interesa observar qué mecanismos permiten la participación en la democracia representativa, cuáles son los actores que participan, qué condiciones tienen y de qué manera las demandas son incorporadas.

En esta investigación como se mencionó, vamos a restringir la idea de democracia a una dimensión institucional, es decir la idea de la poliarquía como mecanismo de acceso y de cambio de poder mediante elecciones, de acuerdo a los parámetros establecidos por Robert Dahl.

Por tanto, la observación empírica de atributos está relacionada con la asignación de las elecciones, esto indica la operacionalización de la asignación de autoridades en determinada territorialidad. Además, observar desde una lectura de descentralización cómo funciona la distribución de poderes y concesión de presupuestos.

Esta primera parte busca analizar la dimensión institucional de la democracia, haciendo alusión y observándola desde el sistema de partidos existente y el sistema de elecciones, los marcos institucionales sobre los cuales gira la democracia representativa. Esto se sintetiza a partir de las características que definen la poliarquía indicadas en la tabla a continuación:

Tabla 1.5 Atributos observables de la democracia representativa

Características	Atributos
Funcionarios electos	- Proyectos a desarrollar en cada agenda pública presentada
Elecciones libres, periódicas y competitivas	- Temporalidad para el ejercicio electoral
Sufragio inclusivo	- Cantidad de votantes por elecciones municipales de acuerdo a unidad de observación
Derecho a ocupar cargos públicos o sufragio pasivo	- Número de inscritos en cargos de elección popular de acuerdo a unidad de observación
Libertad de expresión	- Espacios disponibles para debates y consultas
Variedad de fuentes de información	- Medios de comunicación existentes
Autonomía asociativa	- Número de asociaciones en determinado proceso político

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1989: 221)

Como se observó, en la medida en que una democracia cumpla con estos siete atributos indica que es una poliarquía, desde la revisión estrictamente política en términos institucionales se agrupa en tres grandes áreas: primero, sistemas de partidos, segundo, sistemas electorales y tercero, libertad de expresión.

Estos atributos que permiten revisar la democracia representativa, indican por un lado los niveles de participación que existen desde el nivel institucional de la poliarquía, y de alguna forma, visibilizan la limitación que existe para la participación ciudadana más allá del sistema de elecciones. Esta ingeniería institucional genera un choque para que se haga efectiva la participación autónoma, más allá de los espacios concertados para el ejercicio de elección de representantes. La legitimidad del poder que recae sobre los funcionarios públicos electos, resulta ser tan fuerte y de un valor altísimo en la elección popular que está por encima de las legitimidades que se puedan construir por un conjunto

de actores, la vía de elección popular es un sistema mucho más poderoso que las representaciones de coyunturas.

Las dinámicas del campo político se resuelven a partir de un sistema de partidos a nivel local, lo cual termina siendo más influyente que las organizaciones locales o corporativas como gremios o grupos de demandas específicos, puesto que el sistema de partidos resulta ser más agregativo en términos de preferencias, lo cual determina que otras formas de organización no sean visibles o no se legitimen respecto a un grupo formalmente constituido como un partido político, por lo cual un sistema de partidos termina diluyendo la organización social.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL. ESTADO DEL ARTE SOBRE FACTORES QUE HAN CONDICIONADO EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN

El estudio de la participación ciudadana ha trascendido diversas épocas en la historia de la humanidad bajo la concepción de la importancia de la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos. Sin embargo, no siempre la participación ciudadana ha significado la igualdad de injerencia de toda la población en la toma de decisiones, sino que estuvo limitada a ciertas características que concedieron la posibilidad de ser “ciudadanos” a ciertos individuos, categoría a partir de la cual se otorgaron derechos de inclusión en la toma de decisiones y en general en la discusión sobre cuestiones oficiales a unos pocos.

Uno de los campos de análisis que ha permitido visualizar el alcance de la participación ciudadana y el grado de incidencia que la sociedad civil ha tenido, es la historia política, por medio de la cual se describen los procesos políticos que han coadyuvado o que han sido limitantes para el ejercicio de la participación. La historia no predice con certeza sucesos que se desencadenarán en el futuro, así como tampoco verdades inequívocas *a posteriori*, pero sí gracias a su estudio, permite en el largo plazo conocer los factores que han propiciado sucesos o comportamientos en el transcurso del tiempo (Tosh, 1991: 74), y a partir de esta comprensión dar paso al ejercicio de sociedades más sanas a fin de que entendiendo el valor que la historia política entrega, se eviten y también se propicien, de acuerdo al caso, los acontecimientos aprehendidos.

A continuación se realiza un breve repaso en términos históricos sobre el inicio y consolidación de la participación ciudadana a lo largo del tiempo, esto debido en principio a que el estudio histórico es el tema de interés de la presente investigación.

La participación en la toma de decisiones públicas, traslada nuestro estudio a los primeros espacios participativos conocidos, las *asambleas de los ciudadanos* en la antigua Grecia. En éstas se restringía los espacios participativos a hombres (varones) libres, descendientes de por lo menos dos generaciones libres, para la toma de decisiones en lo relacionado a los gobiernos locales, excluyendo a las mujeres, niños, ancianos, extranjeros y esclavos.

En este punto vale la pena indicar que justamente es en Grecia donde se acuñó el término de *política* en la ciudad de Atenas, e incluso el de *democracia* como forma de

gobierno, bajo el manifiesto de ver los intereses colectivos representados por el estado por sobre los intereses individuales, sin pasar por alto sin embargo, que la voz de quienes eran considerados nobles o cumplían funciones públicas tenían mayor peso sobre las votaciones que hicieran los ciudadanos, incluso desde la concepción platónica no todos los ciudadanos tenían igual valor en las votaciones, sino que se daba prioridad al gobierno de los sabios o filósofos (Medina, 2011: 27).

En la antigua Roma, la participación ciudadana estaba orientada a la elección de magistrados y la aprobación de leyes, limitando aún más la esfera de participación que el de la antigua Grecia. En la Edad Media, el absolutismo que regía en los gobiernos, implicó un retroceso para la intervención de la ciudadanía en la esfera pública hasta los años 1300, en donde la consolidación de burgos permitió el desarrollo de derechos políticos.

En la época del Renacimiento, el florecimiento de las *repúblicas*, significó un avance en los procesos participativos, desde la concepción del pueblo como un cuerpo, que se dividía entre la minoría aristocrática y la minoría del común, pero a su vez implicó un paradigma y un pensamiento trascendental, en el que el que la minoría contaba con la capacidad intelectual de tomar decisiones y por tanto asumía la representación del cuerpo, y la mayoría se instituía como la parte desinteresada en los asuntos públicos y por ende se restaba importancia a la participación, dando entonces legalidad a la decisión de los representantes mediante el consentimiento de la mayoría.

A partir de estas nociones, el parlamento adquiere la preeminencia en la toma de decisiones públicas dado a partir de la elección popular de representantes. Entrado el Siglo XIV, la participación ciudadana incluye las peticiones populares y sugerencias ciudadanas por medio del parlamento, sin que éstas necesariamente se lleven a cabo. Con la Revolución Inglesa de 1688, surgió la instauración de sistemas constitucionales que daban mayor importancia al parlamento y a la ley, pero la participación ciudadana seguía limitándose a la elección de representantes.

La trascendencia que tuvo el parlamento desde esta época, se erigió como modelo de gobierno ideal, en donde la imposibilidad de que toda la ciudadanía pudiera participar en la toma de decisiones públicas, inducía a la elección de representantes que de acuerdo a la voluntad popular, se encargaran de crear leyes y gobernarán a la colectividad.

Otro hito en la historia de la participación ciudadana, estuvo marcado por la Revolución Francesa en 1789, dando preponderancia a un sistema representativo, en donde se consideraba que la intervención de toda la ciudadanía, podría conllevar a la irracionalidad en la toma de decisiones, por cuanto los impulsos emocionales podrían

estar sobre la racionalidad, y además, el limitado tiempo libre de los ciudadanos, impedía que todos pudieran hacer parte en la legislación de una ciudad, dando entonces esta potestad a los representantes.

En el Siglo XIX, se generó una crisis de representación y se volcó la mirada hacia la generación de espacios que permitieran la participación de la sociedad civil, más allá de la elección de representantes. Durante el Siglo XX, se consolidó la idea de la participación social y se integraron nuevos estatutos como por ejemplo la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones. A su vez, se desencadenó una serie de procesos sociales, como modo de participación, que se reflejó en marchas y movilizaciones sociales.

Actualmente, en el Siglo XXI, la crisis de representación sigue vigente y los espacios ciudadanos que buscan mayor intervención en la esfera pública siguen en ascenso, sin embargo, aún son muy limitados y el pensamiento arraigado acerca de los modelos de gobierno representativo, se configura como un proceso de dependencia histórica que ha confluído para la baja participación ciudadana y ha sido uno de los factores que ha restringido el interés de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que de alguna forma ha reducido la intervención de la sociedad civil simplemente a la elección de representantes.

Como se dijo anteriormente, la participación ciudadana transversaliza diversos campos de estudio, como el histórico que se acaba de revisar; pero además aunado a esta revisión de la participación, también convergen disciplinas como la ciencia política, la sociología política, los estudios locales, entre otros, a partir de los cuales se observan los factores que han condicionado la participación ciudadana. De forma sistemática, se pretende ubicar en términos de gestión local el análisis que cada una de estas áreas hace de la participación ciudadana.

Desde la ciencia política la participación ciudadana es uno de los temas de mayor interés en torno a debates como las políticas públicas y la democratización del Estado. Por una parte se estudia la influencia que tiene en torno a las políticas públicas de participación ciudadana, consideradas como uno de los indicadores más relevantes en la relación Estado – Sociedad (Escobar, 2004: 98)

Desde los gobiernos locales, en el estudio de la ciencia política, la participación ciudadana se analiza desde variables que comprenden la "teoría de la elección racional de la ciudadanía" y la "teoría estructural de la ciudadanía", a partir de las cuales se considera dos tipos de involucramiento social, esto es desde el utilitarismo y además del acceso que

los ciudadanos tengan a la información, y los incentivos que tenga para ser parte de un proceso participativo (Ramírez, 2012: 104).

Se considera por otra parte, respecto a lo estructural, la participación como un elemento colectivo a nivel macro que permite no caer en elecciones individuales ni determinadas por el status social de las personas, sino que más bien da paso al dinamismo colectivo y la confianza de los individuos en la toma de decisiones, lo cual permite que se trabaje en unidad colectiva para solucionar problemas comunes (Ramírez, 2012: 104).

Desde la sociología política el estudio de los movimientos sociales es el punto principal en el análisis de la participación ciudadana, enmarcado en gran medida por las circunstancias históricas que rodean las movilizaciones ciudadanas y los contextos culturales y políticos (Calle, 2007: 135), de modo que el estudio se relaciona con la búsqueda de formas de acción y de visibilización vinculado con la exploración de identidades.

Categorización del estudio de la participación ciudadana a partir de procesos democratizadores

Existe una amplia literatura en América Latina sobre los procesos participativos y la incidencia que ha tenido la ciudadanía en torno a decisiones públicas. Inicialmente se pretende hacer un barrido exploratorio por algunos países latinoamericanos que han tenido experiencias participativas a fin de categorizarlos de acuerdo a su línea de acción.

De modo concreto, los procesos participativos de mayor renombre en América Latina, han surgido en Brasil alrededor de los denominados presupuestos participativos. Esta modalidad de participación ha incidido en un sistema de cogestión, en donde la mitad del presupuesto municipal es discutido por la población para asignarle una función de acuerdo a necesidades sociales. Se encuentran además experiencias en torno a procesos de descentralización, temática es clave en Colombia que se desarrolló en la literatura colombiana en los años 80's frente a estudios alrededor de los procesos locales y la incidencia de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones gracias a los procesos de descentralización que permitieron el desarrollo de gobiernos locales.

Desde la corriente europea además, varios modelos de participación ciudadana fueron adaptados para América Latina, y desde este punto se han determinado patrones de conducta ciudadana y modelos jerárquicos de gobierno, que han limitado la intervención de la población en la toma de decisiones.

Históricamente en América Latina, la configuración de la democracia como sistema de gobierno implicó la continuidad de las formas anteriores de gobierno, en las que regía la jerarquía y donde la legitimidad del orden social imperante, se basaba en la historia, la costumbre y/o la religión (Guerra, 1999: 36)

Esta continuidad de pensamientos circunstanciales, trajo consigo además complicaciones en la idea y significación de la ciudadanía, lo que conllevó a un restringido significado de los derechos políticos y trajo consigo un imaginario acerca del ejercicio ciudadano como únicamente un proceso de elección de representantes para que por medio de éstos se tomaran las decisiones públicas. A pesar incluso, de la conformación de asociaciones sociales como los partidos o sindicatos, el arraigo por la representación incluso traspasó a prácticas clientelares y proyectos de nación difusos.

Esta fuerte relación que existe entre el pensamiento histórico que se generó principalmente en Europa, ha marcado robustamente la práctica de la participación ciudadana en América Latina. A nivel local, en la región, se observa como el debate sobre la relación entre la representación institucional y la participación ha buscado explicar la mayor o menor intervención ciudadana y su incidencia en la toma de decisiones.

La explicación a los factores que han incidido en una menor participación de la ciudadanía, han sido justamente los que históricamente han marcado la dependencia hacia la institucionalidad, delegando responsabilidades en actores elegidos a través del voto popular, y aislando a la ciudadanía de la participación activa, sumado a problemas estructurales como la desigualdad de ingresos, condicionante de una menor participación.

Un breve repaso a algunos casos latinoamericanos sobre los condicionantes de la participación ciudadana, reflejan la dependencia histórica que existe por parte de los ciudadanos hacia un tipo de representación legal que ejecute y ejerza la toma de decisiones.

En el caso mexicano, una de las reflexiones realizadas a través del estudio histórico sobre participación ciudadana en la Ciudad de México, abarca la deliberación sobre los procesos de institucionalización de la participación y advierte sobre la consolidación de una cultura política de la que se abasteció la población.

Considerando a la institucionalización de la participación ciudadana, como uno de los factores que limitan los alcances de la sociedad en la toma de decisiones o la forma de generar inactividad en los procesos políticos para la ciudadanía, en la Ciudad de México, desde el año de 1928 con el control político de la participación, la toma de decisiones locales estuvo a cargo de los representantes elegidos por medio de voto

popular, que para ese año estuvo en cabeza del presidente de la república por medio de la institución de normativa al respecto (Espinosa, 2004: 11).

Hasta el año de 1940, se privó de participación a la población local, pero sobre todo, generó un condicionante en el pensamiento ciudadano que generó una cultura política apática a los procesos urbanos, pero además generó conductas clientelares, pues quienes participaban de forma consultiva, hacían parte de la misma representación que existía en el gobierno. Sin embargo, en 1940 no acabó la restricción de la participación ciudadana, sino que se consolidaron reglamentos para el control absoluto de las decisiones en manos del ejecutivo en el gobierno de la ciudad, hasta el año de 1970.

Los espacios de participación luego de este periodo, si bien abrieron posibilidades de mayor intervención, seguían siendo controlados por la institucionalización que carecían de representatividad ciudadana, pero además generó estructuras de participación que terminaron por hacer más reticentes a los ciudadanos en la toma de decisiones locales a causa del control burocrático al que se debían someter.

Para la década de los 80`s, hubo un florecimiento en la organización ciudadana reflejado en las movilizaciones sociales que cuestionaban los medios institucionales de participación, y que permitió el regreso de las elecciones locales. Para la época de los 90`s e inicio de los 2000, las libertades políticas se concibieron como prácticas directas, pero que seguían siendo institucionalizadas, lo cual generó poca aceptación entre los ciudadanos y que finalmente no redundó en una mayor ni efectiva participación (Espinosa, 2004: 27).

El caso mexicano muestra como a través de la historia, los procesos de institucionalización han sido un condicionante de la baja participación ciudadana, y cómo esto se ha transformado en un modo de vida política, en donde la delegación de la toma de decisiones se ha atribuido a los representantes y el adormecimiento de la ciudadanía ha permitido que los procesos burocráticos sigan configurando los procesos políticos.

Este significativo hecho histórico, contrasta con el caso brasilero de participación relacionada a proyectos educativos; en Brasil la mitad de la población es afrodescendiente y el 0,4% es indígena, sin embargo, la educación que se brindaba restringía la enseñanza de la contribución civilizatoria de estas dos comunidades. La lucha social por conquistar los espacios educativos, implicó la movilización de las comunidades organizadas y a partir de esto, se extendió la participación en la vida pública a diversos sectores poblacionales que históricamente habían sido excluidos, como las mujeres, los sectores

pobres de la población, grupos étnicos originarios y población afrodescendiente (Lázaro, 2013: 21).

El proyecto de inclusión se instituyó bajo el nombre de Metas Educativas, y se erigió como un proceso de co-participación entre la sociedad y el gobierno para establecer la agenda política en determinado momento histórico.

Para el caso de la participación en la educación, se establecieron además posibilidades de ingreso de poblaciones marginadas a la formación profesional, hecho que se dio gracias a la creación de las mencionadas metas educativas que partieron por el empoderamiento social en los asuntos públicos. Pero en este caso, tampoco ha estado ausente la institucionalización de muchos de los procesos sociales de participación mediante la creación de normativa que vincula a la ciudadanía en la toma de decisiones; sin embargo para el caso brasilero, los movimientos sociales organizados, han sobrepasado los límites de la institucionalización, mediante la resistencia a las exclusiones históricas y la discriminación a ciertas etnias o comunidades minoritarias.

El caso brasilero, relacionado al mexicano, introduce nuevas concepciones sobre cómo la historia marca un estilo o tipo de cultura política en la sociedad. Si bien en México, la excesiva restricción de la participación ciudadana fomentó un modo de vida política en la población, dirigida hacia la apatía política y la inclinación hacia delegar funciones decisorias a representantes, para el caso brasilero, la historia de exclusión en la vida pública de diferentes comunidades, generó procesos de resistencia social a fin de conseguir espacios de participación autónomos y que se manifestaron posteriormente en normativas locales para la inclusión de todos los sectores de la sociedad civil.

En el caso boliviano, la participación ciudadana ha sido uno de los temas que mayor importancia social genera. La normativa nacional incluye la Ley de Participación Popular, creada en 1994, mediante la cual se establece regulación en la inversión social por medio de los actores sociales. A través del estudio histórico de los factores determinantes de la disminución de la pobreza en Bolivia, se concibe como punto central la participación ciudadana como facilitador de cambios estructurales en el país.

La participación ciudadana, que al igual que los casos anteriormente estudiados, está atravesada por la institucionalidad, resalta la intervención ciudadana en las inversiones sociales municipales, lo que ha significado un cambio histórico en la reducción de la pobreza, pues se tiene en cuenta no sólo a la población, sino al estimado de población que se espera en el futuro (Gray, 2005: 223). Coadyuvado por el sistema de gobierno descentralizado, los procesos de toma de decisiones en Bolivia, han permitido

mejoras en el acceso a la infraestructura de servicios sociales, pero se ha visto coartada en temas como la educación y la salud.

Sin embargo, a pesar de los alcances que ha tenido la participación ciudadana en Bolivia, los ciudadanos conciben en el gobierno central, la responsabilidad de la prestación de cierto tipo de servicios públicos, y es lo que justamente ha afectado los resultados en el área educativa y de la salud, pues a causa de la centralidad que se ejerce en el país, se consolidó un pensamiento popular hacia la creencia de que ciertos servicios, únicamente son responsabilidad del gobierno central, y de esta forma, se fortalece el pensamiento latinoamericano que desvincula a la sociedad civil de la intervención en todo asunto público, y que delega decisiones a representantes.

Otro ejemplo que permite divisar las consecuencias históricas de un determinado modelo de vida política que se instaure en una sociedad, es el caso de El Salvador. La historia de El Salvador, está marcada por una época de guerra civil que se prolongó durante 12 años y que reprimía la voluntad popular y el cierre de espacios políticos. Con los Acuerdos de Paz en 1992, si bien se restablecieron los espacios participativos, surgió a su vez una cultura política viciada por los comportamientos anteriores, que promovió procesos clientelares, exclusión social y el fortalecimiento de la corrupción y la impunidad (Grégori, 2012: 199).

Desde la firma de los acuerdos de paz en 1992, las experiencias de participación ciudadana se dirigieron a la consolidación del cumplimiento de los tratados, pero que declinaron hacia el año de 1997. El inicio de los años 2000 estuvo marcado por la institucionalización de las formas de participación, canalizando todas las peticiones populares desde el ente gubernamental, y que en adelante, se convirtió en la forma de participación local predominante (Grégori, 2012: 201). Esto redundó en el nuevo declive de la participación ciudadana desde el año 2004 hasta el 2006, y que no se recuperó ni con la victoria presidencial del ex movimiento guerrillero en 2009, que se ha manifestado en una cada vez mayor participación representativa que directa.

Los procesos participativos, como por ejemplo los relacionados a la planificación participativa, han estado enfocados a la institucionalización formal, dejando de lado los procesos participativos propios de la ciudadanía, lo cual ha sido un factor para el fracaso de diversas políticas públicas, y sobre todo han sido carentes de legitimidad y aprobación popular y representatividad (Grégori, 2012: 206).

Un caso con un trasfondo similar al salvadoreño, pero que se desarrolló de forma distinta, es el caso de Guatemala. La firma de la paz se dio en diciembre de 1996,

finalizando un conflicto de 36 años (Girado y Montoya, 2012: 121). Sin embargo la historia de violencia en el país, no se quedó en el olvido de la ciudadanía, sino que determinó un proceso de esclarecimiento social, del que se apropió la sociedad civil y que determinó un tipo de cultura política hacia la verdad histórica del conflicto guatemalteco.

Los procesos de recuperación de la memoria histórica, constituyen otro espacio para el estudio de la participación ciudadana, que para el caso de Guatemala, influyó en la intervención ciudadana para la reparación de las víctimas del conflicto y que si bien, ha estado marcado por secuelas de violencia, ha sido un proceso social que ha sobrepasado los límites institucionales.

En el Perú, el retorno a la democracia en el año 2000 con la caída del presidente Fujimori, marcó una coyuntura crítica para la historia del país, contrastada por la represión de las formas participativas. La historia de subordinación de las formas de expresión política de la ciudadanía e incluso de las legislaciones hacia el ejecutivo, generó masivas violaciones a los derechos humanos, impulsando a las organizaciones campesinas a ser parte del llamado *régimen del terror*. La eliminación de todo tipo de oposición y de organizaciones sindicales y populares, significó un avance en el proceso de popularización del gobierno Fujimori, que produjo mayor dependencia de la ciudadanía por el modelo representativo, y coadyuvó a la destrucción de movimientos sociales y el aislamiento a cualquier tipo de protesta social (Escárzaga, 2009: 158).

El descontento popular se hizo evidente en el año 2000, luego de la victoria fraudulenta obtenida por parte del régimen de Fujimori, pero los organismos internacionales, únicamente convocaron a representantes organizacionales y partidos políticos, para las negociaciones en el regreso a la democracia, lo que evidenció nuevamente la exclusión de los movimientos sociales y permitió la consolidación de las élites políticas en el poder.

El temor que creció en la ciudadanía, de ser señalado como terrorista, provocó la escasa e insipiente organización social, que hiciera frente a los cambios democráticos que prosiguieron, razón por la cual, las viejas élites continuaron con el poder y la representación de los intereses; sin embargo a partir del año 2001, los sectores populares efectuaron movilizaciones y marchas a fin de revocar el modelo neoliberal que venía instaurado en la economía del país, y promulgó por el cambio de sistema económico mediante la resistencia a las decisiones políticas y la obstaculización de diversos procesos llevado a cabo por el ejecutivo (Escárzaga, 2009: 166).

La historia del Perú, indica la jerarquía que obtuvieron las élites políticas a raíz de un proceso histórico de subordinación de las masas, pero a la vez, es clave para entender la soberanía que ejerce una sociedad que ha sido subyugada, al enfrentarse a los modelos jerárquicos y burócratas que se mantienen en el tiempo, y sobre todo la recuperación de espacios sociales y de derechos políticos que habían sido reprimidos.

Sin embargo, tanto la historia del Perú, como de los casos latinoamericanos señalados anteriormente, evoca la dependencia que diversos procesos sociales, políticos o económicos han marcado en la sociedad hacia modelos de representación, y que por ende, han limitado el accionar social en la toma de decisiones, que sigue siendo ejecutada desde el propio gobierno local.

Todos estos casos explican un problema de participación a partir de una revisión histórica. La mayoría de casos lo explica en función de elementos como la dependencia de las instituciones, pero además, se observan factores condicionantes como la cultura política y la apatía que se genera en la ciudadanía hacia las formas participativas para la toma de decisiones.

Estudios de caso sobre participación ciudadana en la planificación urbana

A fin de ahondar en casos de participación que nos ilustren sobre los condicionantes de la participación ciudadana, se presentan experiencias participativas a nivel local, específicamente desde la planificación urbana. A partir de la reflexión sobre estas experiencias se busca establecer parámetros comunes de conducta y comportamiento ciudadano que han afectado los niveles de participación ciudadana. A diferencia del acápite anterior, no se hará una reflexión desde experiencias exclusivamente latinoamericanas, sino que apoyados en la rica bibliografía que a nivel mundial existe sobre temas relacionados a la participación ciudadana en la planificación urbana, se pretende tomar experiencias significativas para el estudio de sus condicionantes sin tener en cuenta el lugar en donde sucedieron.

Los casos a continuación, mantienen la hipótesis principal de la presente investigación, en donde se revisan elementos claves de la participación en la planificación a fin de reforzar el argumento que indica la limitación que ha tenido la participación frente al sistema político imperante que perdura en el tiempo, es decir la democracia representativa.

La participación ciudadana refleja el ejercicio de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, a fin de generar transformaciones urbanas de acuerdo a intereses

comunitarios que inciden en todos los ámbitos de la vida pública. La planificación urbana ha sido uno de los temas que mayor intervención pública ha tenido a nivel local, por cuanto se considera como una de las cuestiones de mayor interés a nivel social, político, económico, cultura, entre otros.

La participación ciudadana en la planificación urbana ha sido una herramienta usada por los gobiernos locales, a fin de legitimar los procesos políticos que se discuten y llevan a cabo en sus administraciones, y que para los últimos años, se ha constituido además como una estrategia política para la aceptación pública de un mandato, aunque cabe recordar, que si bien genera posibilidades de continuidad en el poder para un gobernante, uno de los factores que han condicionado la baja participación ciudadana, también está establecido por la resistencia que un gobierno pueda tener a la intervención ciudadana, pues en temas claves como el urbanismo, la generación de beneficios económicos para ciertos sectores, genera un juego de intereses entre lo público y lo privado.

Es por esto, que en el estudio sobre procesos de participación en la planificación urbana, se obtiene un acercamiento empírico a uno de los principales condicionantes de la baja participación ciudadana, relacionado en principio con un entorno de dependencia histórica hacia la institucionalidad por parte de la ciudadanía, y en esa medida supone un limitante el hecho de que la decisión final esté en manos del ente gubernamental, viciado en ocasiones por los intereses económicos, sobre los intereses sociales.

Un ejemplo sobre este hecho, ocurre en el Malecón de Puerto Vallarta, en el Estado de Jalisco en México, uno de los centros turísticos más importante del país, siendo el sector turístico una de las actividades económicas dominantes. Esto ha conllevado a que por medio de los intereses económicos en torno a la economía turística se proyecten intervenciones en el espacio urbano, dejando en segundo plano las opiniones y derechos de los residentes del Malecón, dando prioridad a los turistas del disfrute y uso de los espacios urbanos, aun cuando el Malecón es uno de los lugares más representativos para los moradores (Córdova y Díaz, 2008: 6).

La exclusión en temas de interés público de la que es víctima la población residente, se constituye como una de las principales dificultades en la planeación urbana participativa. Si bien existe normativa para la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, esta está controlada desde la institucionalidad tradicional y fortalece la dependencia histórica hacia la representación, motivo por el cual se restringen los espacios democratizadores. La visión de planificación que rige en el municipio no

constituye por tanto un punto de vista y de acuerdo común, reduciendo la participación a la consulta para recibir comentarios o aportes formulados desde la comunidad (Córdova y Díaz, 2008: 30).

Los modelos de gobierno que se basan en la representación, siguen siendo una visión general de administración en muchos territorios, lo cual ha delimitado las formas de participación y que ha condicionado patrones de pensamiento ciudadano, para que sea por medio de lo establecido desde la institucionalidad tradicional donde se erijan normas para la planificación urbana, pero que para este caso en específico, se genera una visión de mayoría concebida desde los representantes y que da prioridad a los grupos dominantes para la toma de decisiones en la ciudad.

Retomando, uno de los condicionantes de la baja participación ciudadana, como lo es la institucionalización total de los instrumentos participativos que por ser establecidos desde el sistema de gobierno siguen generando dependencia hacia la representación, para el caso de la planificación urbana han significado un limitante para la participación. Al respecto, en Cataluña, desde el año 2002 la normativa local erigió como principio rector la participación de la ciudadanía en la planificación urbana; este evento significó una evolución en la intervención ciudadana consolidada mediante política pública, siendo la temática del urbanismo, una de las que mayor iniciativas participativas ha tenido (Mongil, 2012: 74).

Bajo esta experiencia de participación ciudadana en planificación urbana, se consolida la idea principal sobre los limitantes que genera para la intervención ciudadana la institucionalización plena de la participación, teniendo en cuenta por tanto, que mientras los diseños participativos sean elaborados por los entes gubernamentales, existe un grado de dependencia por parte de los ciudadanos hacia los gobernantes.

Como se indicó, para el caso de Cataluña, la participación ciudadana se ha visto limitada por la coerción institucional, y esto ha conllevado a que la participación se restrinja a espacios de consulta, y en menor medida a la decisión, gestión o diseño en la planificación urbana (Mongil, 2012: 86), y que más bien los elementos claves de la planificación urbana se gestionen por medio de técnicos y profesionales en el área.

Como ejemplo a esto además, considerando un nuevo ejemplo sobre la institucionalización de la participación, y a partir de un caso cercano a Cataluña como lo es la ciudad de Pamplona, encontramos el refuerzo sobre la normativa española que fomenta la participación de los ciudadanos en todas las áreas de la vida pública y posibilita la creación de espacios que permitan la integración de las personas en torno a sus

intereses; de la misma forma, la normativa local de Pamplona establece la posibilidad de que la población participe activamente en los procesos de planeación urbana y facilita la formación de organizaciones para la gestión urbana (Echalecu, 2001: 123). En este caso, se considera que aun cuando existen espacios de participación, están permeados por la estrategia del gobierno local, y no surgen directamente como iniciativa de la ciudadanía, por tanto, este dominio que se tiene sobre la institucionalidad de la participación, nuevamente se erige como causante de la continuidad de la dependencia histórica ciudadana sobre la representación.

Si bien la normativa otorga facilidades a los ciudadanos, también obstaculiza la completa ejecución de las peticiones sociales, pues estas deben ser sometidas a evaluación por parte del ente gubernamental y en el fondo la decisión final, no es la que ha tomado la ciudadanía sino la que la institucionalidad tradicional considera como pertinente para cada caso.

Estos hechos, han ocasionado que los ciudadanos se tornen apáticos hacia los procesos participativos y deleguen la toma de decisiones a los representantes, estableciéndose además, otro tipo de factores que han condicionado la participación como lo es la cultura política instaurada en la sociedad, como el individualismo, la competencia o la desconfianza, que intensifican la limitada participación política de la ciudadanía y por ende su organización (Echalecu, 2001: 128). La falta de información sobre la planificación urbana o la insuficiente socialización de los planes de desarrollo urbano, para la intervención ciudadana, a su vez componen uno de los factores que condicionan la participación, así como la percepción ciudadana sobre la gestión burocrática de que los gobiernos que no tomaría en cuenta las decisiones sociales.

En el caso de Santiago de Chile, se considera por ejemplo, que los mecanismos normativos de planificación urbana han sido deficientes en la definición y organización del territorio, la escasa información sobre dinámicas urbanas y la subvaloración del territorio, han aislado del debate sobre planificación a la ciudadanía, desarticulando las propuestas llevadas a cabo por los intereses sociales (Cooper y Henríquez, 2010: 1).

El espacio de participación con que cuenta la ciudadanía, se remite a los Planes Reguladores Comunales, en donde se busca llegar a consensos respecto del entorno urbano, pero además, organizaciones vecinales buscan sobrepasar las barreras de la participación institucionalizada por medio de procedimientos que se desvinculan de las que se consideran normas débiles; sin embargo, la intervención ciudadana no supone siempre su aplicación, de hecho, para la normativa de participación local, los plebiscitos

que se lleven a cabo, dejan por fuera el tema de la planificación urbana, razón por la cual, la “informalidad” en los procesos públicos, resulta una alternativa provechosa para que la ciudadanía tome voz en los asuntos locales.

Pero además, la institucionalización de la participación, no ha sido el único factor que ha generado la persistencia del modelo representativo, además, y en concordancia con los anteriores casos, la participación se ha enfocado a implicar técnicos en la toma de decisiones, especialmente para el caso de la planeación urbana, lo que ha conllevado a una participación tecnificada, que no supone la integración de toda la ciudadanía, sino que nuevamente excluye de estos procesos a la mayoría de la ciudadanía y se constituye como un factor que limita la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones.

Un caso vinculante a la participación ciudadana tecnificada en planeación urbana, se localiza en la ciudad de Mérida, Venezuela, que relaciona temas topográficos, geográficos y sociales a la planificación urbana, y que se basa en torno al avanzado descuido de la ciudad y un progresivo deterioro de los ecosistemas a causa de un precario o inexistente plan urbano (Rangel et al. 2009: 7).

Ante este acontecimiento, organismos como la Coordinación del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la Universidad de Los Andes, apoyado por los entes gubernamentales, han impulsado proyectos a nivel local que se consideran como una óptima planificación urbana; sin embargo, la participación de la ciudadanía hace parte del proyecto impulsado por la participación tecnificada, lo que indicaría que nuevamente se subordina la integración de la sociedad en la toma de decisiones a las directrices que se impongan desde grupos especializados como en el presente caso, o a la autoridad gubernamental.

Para el caso de Mérida, la participación en la planificación urbana, se evocó a la consulta sobre la imagen objetivo a utilizarse en el proyecto, o a talleres sobre cómo se pensaba la ciudad habitada; temas que no significaban un aporte clave en la construcción de los planes de ordenamiento territorial o en torno a la gestión y ejecución de los componentes urbanos.

En el distrito de Villa El Salvador, en Perú, se encuentra un caso de estudio significativo para la planeación participativa. La historia participativa del Perú, como se mencionó anteriormente, estuvo marcada por sucesos de represión que generaron temor en la población para ejercer sus derechos políticos. Esto conllevó a un estado de dependencia histórica sobre las formas de institucionalidad, y limitó el accionar ciudadano.

Sin embargo, las experiencias que surgen en espacios como Villa El Salvador, suponen un cambio de paradigma en el ejercicio de gobierno local, mediante la exigencia ciudadana por autonomía y participación.

Por medio de los procesos de descentralización nacional, la comunidad logró generar un proceso de gestión local democrático, interactuando con la interpretación ciudadana acerca de experiencias históricas, aportes culturales indígenas a la institucionalización. El aporte social, ha permitido entre otros, la optimización del uso de recursos escasos y la mejora de la calidad de vida (Zolezzi, 2005: 352).

Aunque en este caso, la institucionalidad sigue siendo transversal a todos los hechos políticos, la injerencia ciudadana, no se limita a los casos de consulta o aprobación de una ley o normativa, sino que involucra a los diferentes agentes locales en la generación de políticas públicas.

Finalmente, vale la pena mencionar un proceso de participación asiático, que involucra diferentes niveles de intervención ciudadana conocido como el *machizukuri*, una idea de planificación participativa que surge a través de la voluntad ciudadana por insertarse en el ámbito decisorio de la planeación urbana. Originado en los años setenta en Japón, el *machizukuri*, se consideró como una forma de gestión co-participativa entre los ciudadanos y el gobierno local, coadyuvado por los procesos de descentralización del gobierno central (Avila, 2008: 1).

No deja de ser institucionalizada la participación, sin embargo, el aporte del modelo, se observa en su metodología para la planificación en ámbito local, como una reivindicación de los derechos políticos de los ciudadanos, desarrollado a partir de la organización comunal que genera procesos de participación, que no necesariamente están marcados por la institucionalidad, sino que se genera una creencia hacia modos de democracia abierta a todo público y a la apropiación del espacio público, dirigido principalmente al planeamiento urbano.

Esta reivindicación parte de la idea japonesa, de que la ciudadanía no sólo debe ser representada sino que tiene el derecho a participar activamente en la gestión de los asuntos públicos. Si bien, ha sido coadyuvado por los procesos de descentralización del país y el fortalecimiento de entidades planificadoras locales, se trata de un nuevo concepto en la planeación urbana desde el “lado ciudadano”, es decir el denominado *machizukuri*, priorizando el consenso y el bienestar colectivo (Avila, 2008: 1).

Este tipo de sucesos, indican el retorno de la ciudadanía a la gestión y ejecución de proyectos sociales, y que en especial, están direccionados a la planificación urbana, un

tema de suma importancia para la sociedad, teniendo en cuenta el crecimiento urbano que se ha desatado en los últimos años. Por ello, el alcance participativo no es un obstáculo para los gobiernos locales, sino que más bien se erige como una fuerte cooperación en el asunto público respecto de la toma de decisiones que incluyen el interés popular y que significa orientar las políticas públicas urbanas a puntos de beneficio común.

Nociones preliminares a partir de los casos revisados en participación ciudadana

A partir de la revisión de estos casos relacionados con la participación ciudadana en la planeación urbana, y también de aquellos que en forma general muestran la concepción de participación, podemos identificar una serie de tendencias afines a la hipótesis de la presente investigación: en primer lugar se observa cómo la historia o el trayecto que se haya marcado en un determinado lugar, resulta condicionante de los procesos que a futuro se desatarán, para el caso de la participación ciudadana están expresados en una mayor participación o por el contrario en menores niveles de participación.

De acuerdo a la cultura y la institucionalidad que se haya concebido y con la que se hayan generado ciertos procesos sociales, se dará o se mantendrá cierto tipo de estructuras y comportamientos sociales en el tiempo. No significa que la trayectoria que ha marcado un tipo de comportamiento apático hacia la participación por parte de la ciudadanía no vaya a sufrir cambios, sino más bien, que de acuerdo a las normas o costumbres establecidas en una sociedad, se propiciarán mucho más los eventos relacionados a esta tradición.

Por tanto, lo que conlleva a reforzar y fortalecer el debate sobre los factores que han condicionado la participación ciudadana, está vinculado principalmente con la revisión sobre la participación en la planeación urbana, el último revisado en los casos anteriores. A través del Plan de Ordenamiento Territorial en la ciudad de Bogotá, se busca complementar la literatura al respecto sobre los condicionantes de la participación ciudadana a nivel local, pues aunque se ha estudiado de manera amplia los procesos de participación en contextos locales, inclusive en estos espacios de planificación, como factor determinante se busca exponer a la democracia formal como condicionante de estos mismos mecanismos.

CAPÍTULO III

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

El estudio de la democracia y el papel de las instituciones en la configuración política observado desde el neoinstitucionalismo histórico, considera al Estado como factor importante e influyente de los procesos políticos y sociales a través del direccionamiento de políticas y la interacción con la sociedad (Skocpol, 1985: 3).

Es por esto, que el análisis sobre la construcción política de la participación ciudadana en Colombia, está estrechamente ligado al estudio de la democracia representativa y sus instituciones, y cómo éstas han establecido parámetros de conducta social a través del tiempo. Para ello, se observan los períodos que han marcado un punto clave en la historia colombiana que explican la relación entre el Estado y la sociedad civil y la influencia en el comportamiento ciudadano.

En este estudio, se proyecta una observación lineal de la configuración de procesos políticos a través de cortes periódicos, que establecen parámetros de estudio en torno a la participación ciudadana; es decir, una exploración a partir de la caracterización de periodos de tiempos para su respectivo análisis.

En esta primera parte, en la que se hará un recuento histórico de los procesos políticos relacionados con la participación ciudadana en Colombia, se proyecta establecer los parámetros iniciales que han condicionado los niveles de participación, como entrada al estudio específico de nuestra unidad de análisis.

En este sentido, se busca en primera instancia, dentro de la propuesta metodológica para entender el proceso de la participación ciudadana y los factores que han condicionado su práctica a partir de su evolución histórica, partir de la identificación de una coyuntura crítica a nivel nacional y con ello caracterizar dos espacios de estudio para la revisión a nivel nacional: en primer lugar desde la visión histórica de la práctica política colombiana, una revisión de los procesos que coadyuvaron al proceso de participación ciudadana en el país, a fin de identificar la coyuntura crítica que se establece en el rumbo marcado en la trayectoria de la nación, así como los eventos que se desarrollaron desde la institucionalidad y desde la ciudadanía en torno a la participación como variable independiente de esta exploración, y en segundo lugar, se rastrea cuál ha sido la legislación que en el país ha promovido la participación ciudadana, vinculada al estudio de la variable dependiente de esta investigación identificada con las instituciones

tradicionales y asociado con la democracia representativa, buscando de esta forma establecer patrones de conductas asociados a tendencias constantes.

Primera parte: proceso de democratización en Colombia: una mirada desde la institucionalidad y la ciudadanía en torno a la participación.

El proceso que llevó a la democratización en Colombia, mediante el establecimiento del Estado Social de Derecho en el año de 1991 y la apertura a espacios de participación ciudadana definidos en la Constitución Política, estuvo precedido por diversas constituciones, que como instituciones fueron formando y construyendo el carácter político de la ciudadanía.

Desde la Independencia de Colombia, el surgimiento de la primera constituyente en 1811 fue redactada por Jorge Tadeo Lozano, quien inspiró la normativa con base en la constitución estadounidense, siguiendo los lineamientos de un gobierno federativo. Sin embargo, este periodo estuvo marcado por una inestable definición constitucional, pues desde el 1811 hasta el año de 1830 surgieron ocho constituciones en diferentes departamentos; esta primera etapa de constituciones corresponde a la primera mitad del Siglo XIX (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

Consiguiente a esto, desde 1830 a 1886 en Colombia, se dictaron seis constituciones, que fueron determinadas por un fuerte presidencialismo, acompañado del conservatismo y centralismo (Subgerencia Cultural del Banco de la República., 2015). Una segunda etapa de la historia constitucional del país, es la de la segunda mitad del Siglo XIX, en donde se dio paso al sistema político de gobierno del federalismo con la Constitución de 1853, caracterizado principalmente por la eliminación de la esclavitud, la extensión de sufragio a todos los hombres y la separación entre la Iglesia y el Estado. Para 1858 y 1863 se decretaron dos nuevas constituciones que legalizaron el sistema federalista, cambiando incluso el nombre del país por el de Estados Unidos de Colombia, en donde el poder legislativo tenía mayor poder que el ejecutivo (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

En este periodo finalmente se promulga la Constitución de 1886, la cual será la Constitución con mayor continuidad en el país impulsada por el Movimiento de Regeneración Conservadora, dirigido por el presidente Rafael Núñez, mediante la cual se dio paso a un Sistema Republicano, los Estados se denominaron Departamentos y la Constitución regía para todo el territorio nacional sin excepción y la Iglesia Católica

nuevamente tuvo un papel principal en el Estado. Esta Constitución pasó por sesenta reformas y estuvo vigente durante ciento cinco años, hasta el año de 1991.

La Constitución de 1886, determina un punto crucial de análisis en la historia política colombiana, pues además de ser la de mayor duración legal en el país, se erigió como una institución fuerte que se consolidó al mantener un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno, presentar cierta estabilidad a través del tiempo (estable que predice el comportamiento sobre esa base), afectar el comportamiento individual y restringir el comportamiento de sus miembros (Peters, 2003: 41), de acuerdo a lo observado con anterioridad, características propias de una institución.

Durante el periodo de vigencia de esta normativa, el sistema político colombiano de la segunda mitad del S.XX, estuvo marcado por el clientelismo y autoritarismo, este tipo de actos se constituyeron como referentes percibidos como legítimos en las conductas de los gobernantes y gobernados, naturalizando por tanto el sistema de gobierno que se fortalecía, en donde la participación ciudadana solo se asumía para la elección de representantes y no en la toma de decisiones. Esto generó un impacto en la ciudadanía que está asociado en primer lugar con un abstencionismo creciente, pero que a su vez generó movimientos de protesta ciudadana y la intensificación del conflicto armado debido a la restricción participativa (Velásquez y González, 2003: 18).

El proceso democrático en Colombia, mantuvo una configuración de democracia cerrada que se consolidó con el establecimiento de política públicas que limitaron canales de participación, incluso en las elecciones siendo este el único medio de participación formal existente. Con el Frente Nacional (1958 – 1974), la estructura institucional obstruyó las posibilidades de participación a cualquier ciudadano que no hiciera parte del sistema de partidos existente (sistema bipartidista), esto eran el Partido Liberal y el Partido Conservador, un sistema fuerte que consolidó la preeminencia de la democracia representativa como forma de gobierno.

Estos eventos propiciaron la desinstitucionalización del Estado, el corporativismo y el individualismo, lo cual no contribuía a la participación (p.19); un incremento en la violencia y el conflicto armado: para el año 2002 en 70 o 75% de municipios había presencia guerrillera, incluso en las ciudades capitales se vivía un ambiente de guerra, por ello el trabajo participativo era de bajo perfil, presentándose como un obstáculo para la participación y para la motivación a generar cambios sociales (Velásquez y González, 2003: 19)

En un contexto de desarrollo desigual de la participación ciudadana se propició un tipo de sistema político y cultura política reticente a la toma de decisiones públicas y a los procesos participativos, por tanto se buscaba renovar las estructuras formales de la democracia y los dispositivos que interpretaban las demandas y voluntad de la población, atravesadas por el clientelismo, conductas corruptas y desconfianza ciudadana que se constituían como una barrera para la participación (Velásquez y González, 2003: 18)

Precedida por 20 normas anteriores que desde 1811 hasta 1886, fueron designadas de acuerdo a los intereses políticos del partido político que estuviera en el poder, la constitución de 1886 fue el estatuto principal del país durante más de 100 años en la cual se limitó las formas de participación ciudadana, pues se creía que si se daba libertad política a todos los ciudadanos esto sólo generaría caos y violencia, produciendo en la ciudadanía comportamientos relacionados con bajos niveles de participación.

Este proceso político supuso inestabilidad para el país y contrario a buscar la unidad nacional, ahondó la problemática social que se consolidó con la conformación de grupos guerrilleros y cárteles de narcotráfico, que marcaron un tiempo de violencia durante todo el Siglo XX, por lo cual la solicitud para un nuevo proceso constitucional conllevó a la instauración de una nueva Carta Magna en 1991; sin embargo, la institucionalidad que fortaleció durante más de un siglo la anterior Constitución, limitó los poderes ciudadanos y en especial creó un vínculo de dependencia desde la sociedad hacia las instituciones para la toma de decisiones.

El cierre institucional generó una crisis que conllevó a condiciones de reformas participativas; la Ley 11 de 1986, en la década de los 80's fue pionera en el cambio de la arquitectura del sistema político, mediante la intervención en la discusión de las políticas por parte de la ciudadanía (Velásquez y González, 2003: 18).

En la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), se negociaron acuerdos para llegar a esta instauración por medio de debates con grupos guerrilleros en proceso de desmovilización que solicitaban que se convocara a una asamblea constituyente para abrir las puertas democráticas al país mediante la participación de diversos sectores sociales de la ciudadanía y no únicamente por medio de los dos partidos políticos existentes más fuertes en el momento: el partido conservador y el partido liberal, aunque existía desde 1985 el partido de la Unión Patriótica, como una propuesta alejada de las armas por parte de integrantes de grupos guerrilleros.

Sin embargo, la reforma constitucional no se llevó a cabo a causa de la gran problemática que existía en el país a raíz del narcotráfico y el aprovechamiento que de esto quisieran hacer los cárteles mediante la consulta popular que evitara la extradición.

En todo caso, ya desde 1980 se venían formando grupos sociales consolidados, como el de los universitarios que se organizaban en torno al propósito del cambio de constituyente que abriera las puertas a procesos democratizadores que propendieran por la participación ciudadana en la toma de decisiones. A raíz de esto, se convocó a la ciudadanía a solicitar el cambio de la Constitución Política que únicamente podía ser avalado por la venia del Congreso de la República, razón por la cual, se incluyó en las elecciones de 1990, una “séptima papeleta”, por medio de la cual la ciudadanía aceptaba o no una reforma constitucional, y esta iniciativa finalmente tuvo la aprobación de más del 70% de la población electoral.

El camino histórico recorrido para llegar a la institucionalización de la participación ciudadana supuso la confrontación política entre diversos grupos sociales que condujeron a la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente que diera paso a la consolidación de un Estado Social de Derecho a través de la norma constitucional. Con esto, se convocó a la elección de 70 representantes para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente para la reforma constitucional, que incluyó entre otros, la institucionalización de la participación ciudadana.

Es de anotar, que la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente fue la elección de partidos políticos integrados por el Partido Liberal, el Partido Conservador, el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento Unión Cristiana, la Unión Patriótica y Movimientos Indígenas. Cada uno de estos partidos eligió representantes para el establecimiento de una nueva Constitución Política, y a su vez hubo un representante del Movimiento Estudiantil, que se alineó al Partido Liberal.

En el fondo, la normatividad promulgada en 1991, si bien se fundamentó en exigencias ciudadanas, finalmente terminó como un proceso representativo en el que los partidos políticos tradicionales y las nuevas organizaciones determinaron las bases institucionales sobre las cuales se regiría el país.

La Constitución de 1991 marcó un hito no sólo en la historia política colombiana, sino que fue un punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina (Noguera y Criado, 2011: 18); esta Constitución es la de mayor extensión y desarrollo en América Latina y dio paso al Estado Social de Derecho (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

La Constitución Política de 1991: coyuntura crítica en el proceso democrático colombiano

A partir de la nueva configuración política en Colombia en el año de 1991 con la instauración de una nueva Constitución Política, el país abrió las puertas normativas e institucionales a los procesos de participación ciudadana, formalizados a través de los artículos 40 y 103 (Constitución Política de Colombia, 1991), por medio de los cuales se facultaba a la ciudadanía para participar activamente en las decisiones políticas y se establecieron mecanismos de participación.

La Constitución Política de Colombia de 1991, dicta las disposiciones por medio de las cuales todos los ciudadanos colombianos tienen la posibilidad de ser parte integral en la formulación, gestión e implementación de políticas públicas, haciendo de los procesos de participación política parte integral de la norma constitucional que rige en el territorio colombiano. Desde los propósitos del constituyente, se dictó en el preámbulo el carácter jurídico que representaba en Colombia la posición participativa ciudadana y las implicancias que tiene como parte en la garantía del orden nacional. Desde la promulgación de la Constitución, todos los ciudadanos colombianos, tienen la posibilidad de actuar por medio de los mecanismos de participación reglamentados jurídicamente para el ejercicio de la acción democrática.

La Constitución de 1991, marca un punto clave en la historia política de Colombia, que se desarrolla a partir del análisis de las decisiones tempranas en la historia política de un gobierno. Es importante recordar que las decisiones iniciales determinan las decisiones posteriores de acuerdo a la postura histórica y se establece un rumbo del cual dependen las políticas, el cual es seguido hasta que alguna fuerza política lo suficientemente fuerte los desvía de él (Krasner, 1984: 235, citado en Peters 2003: 38), una coyuntura crítica que para este caso está determinado por la nueva Norma Nacional, pero que sigue una ruta de dependencia de acuerdo a las instituciones que generaron determinado comportamiento en la sociedad con anterioridad.

Para el año de 1991, instaurada la nueva Constitución Política, aún no se evidenció la apropiación ciudadana por los procesos participativos, es por ello que surgieron nuevas leyes y decretos que desde el ámbito institucional propendieron por la formalización de los mecanismos de participación, a fin de que se consolidara un espacio participativo en la ciudadanía.

Consiguiente a la instauración de la nueva norma jurídica, el debate se dio en torno a la calidad de los mecanismos de participación y a un marco normativo que avalara cada

uno de estos. Con esto, surgió la Ley 134 de 1994, que dicta las normas sobre los mecanismos de participación de los que dispone la ciudadanía en general; planteó la importancia de los mecanismos y les dio forma jurídica de modo que los ciudadanos actuaran de acuerdo a las normas establecidas para la participación.

Seguidamente, la normativa se hizo más extensa pero a su vez de mayor dificultad para el accionar ciudadano, debido principalmente a la dificultad que representaba para la ciudadanía la aplicación de la legislación de acuerdo a los parámetros que se establecían.

Segunda parte: revisión de la reglamentación de la participación ciudadana en Colombia desde la institucionalidad tradicional

En este apartado, se revisarán brevemente tres periodos de tiempo para los cuales el estudio explora acerca de la legislación en torno a la participación ciudadana y experiencias en participación que se dieron en cada uno de los periodos comprendidos, revisando los alcances que ésta tuvo en relación a la incidencia en la toma de decisiones de forma directa.

Teniendo en cuenta dos puntos centrales en la investigación relacionado con las variables de estudio, se toma como variable dependiente la participación ciudadana, bajo la concepción de la intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas y como variable independiente la democracia representativa, como coadyuvante y/o condicionante de menores niveles de participación ciudadana y entendida desde la concepción clásica de poliarquía, estudiada a partir de la normatividad institucional.

En lo referente a la legislación, se revisa aquella normatividad relacionada con la participación ciudadana; el primer periodo comprende desde el año de 1990 como precedente a la instauración de la Constitución Política de 1991 y la apertura a un Estado Social de Derecho basado principalmente en la participación ciudadana; pasando por el año de 1997 en el cual se erigió después de seis años de promulgada la Constitución las bases para actualizar la reglamentación sobre participación ciudadana en relación al ordenamiento territorial; y hasta el año 2000, como primer momento de estudio a diez años de fundamentados los principios participativos.

A continuación, se relaciona el periodo comprendido entre el año de 2001 al año 2010, periodo en el que se revisan después de decretada la reglamentación sobre ordenamiento territorial, experiencias en torno al supuesto de una participación incluyente de la ciudadanía, así como el establecimiento de una serie de instrumentos

políticos impulsados desde el gobierno central en busca de procesos participativos. Finalmente se aborda el estudio sobre participación ciudadana en el periodo entre el año 2011 al año 2013, marcado principalmente por la ausencia de legislación al respecto y la construcción de procesos participativos más allá de la institucionalidad y también aquellos que apoyados desde la institucionalidad, ha establecido una nueva forma en el ejercicio político.

Primer periodo de análisis institucional y participativo, comprendido entre el año de 1990 al año 2000

Como anteriormente se expuso, los años previos a la Constitución Política de 1991, constituyeron la ruta para llegar a la democratización del país. La Constitución marcó un hito importante en la historia nacional y se fijó como una coyuntura crítica, esto es un momento que desató “mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol, 2008: 13), es decir el punto crítico que generó cambios en el trayecto histórico del país desde una ruta de sendero establecida.

Durante este periodo, el legado institucional en términos de participación ciudadana tuvo como resultado la prescripción de diversa legislación al respecto como la nombrada a continuación:

El Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela, fue uno de los primeros mecanismos de participación que mayor auge ha tenido en la historia participativa por su naturaleza de defensa a los derechos ciudadanos y especialmente por considerarse como uno de los instrumentos que resultan más efectivos en la solución a una solicitud social.

El artículo 86 de la Constitución Política, se refiere a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de cualquier persona a la que éstos le sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, teniendo en cuenta que se procederá a ésta, cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial y tendrá resolución en no más de 10 días (Constitución Política de Colombia, 1991: art 86). Por medio del Decreto 251 del 91, se amplía la cobertura para la acción de tutela, en los casos en que se violente un derecho que aun no siendo señalado expresamente por la Constitución como fundamental, su naturaleza permita su tutela para casos concretos (Decreto Nacional 2591, 1991: art. 2).

Una de las características de la presentación de tutelas, es que no requieren ninguna formalidad o autenticación, ni la actuación por medio de apoderado y pueden ser

enviadas por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, sea en caso de urgencia e incluso cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, pues esta acción puede ser ejercida verbalmente, dando cumplimiento por parte de un juez que deberá atender inmediatamente al solicitante (Decreto Nacional 2591, 1991: art. 14)

Este procedimiento ha tenido gran acogida por parte de la ciudadanía precisamente por su carácter informal, pues a diferencia de otros tipos de mecanismos de participación, su reglamentación permite la solución ciudadana sin más determinantes que la voluntad de ejercer un derecho fundamental.

A su vez mediante la legislación se regula el cumplimiento, los alcances, el contenido, notificación e impugnación del fallo y la decisión en la Sala de la Corte Constitucional, así como la reglamentación de tutelas contra particulares, entre otros (Decreto Nacional 2591, 1991: art. 42).

La tutela en Colombia, representó un mecanismo de acción para la consecución y el ejercicio ciudadano en relación a la protección de sus derechos, tanto sociales como económicos y culturales. Principalmente las temáticas en las que la ciudadanía usó este recurso correspondieron a los derechos de petición, defensa de la salud en donde de acuerdo a la Corte Constitucional, nueve años después de que se instauró la tutela como recurso social, el 17,6% de los expedientes recibidos correspondían a tutelas de salud; en el año de 1993 se presentaron 20.181 tutelas, en 1994 fueron 26.715 tutelas, número que fue aumentando conforme pasaron los años, hasta que el número de tutelas que se presentaron en 1999 fue superior a la de los siete años anteriores (Dueñas, 2001: 82); temáticas en educación, desplazamiento forzado y aquellas concernientes con la libertad de expresión fueron también cuestión de presentación de tutelas.

Este principio constitucional ha sido considerado como un recurso ilustre en la democracia latinoamericana y en la acogida del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (Carrera, 2011: 74), pues ha significado el desarrollo democrático en la defensa de los derechos fundamentales. Sin embargo, su limitación se encuentra en la medida en que muchos de los recursos interpuestos, si bien se han derivado desde la soberanía ciudadana por la defensa de sus derechos, han buscado intereses de carácter particular en contraposición con los intereses colectivos.

Encontramos además, la Ley 80 de 1993 sobre contratación, por medio de la cual se posibilita la participación comunitaria en la vigilancia y control ciudadano frente a todo contrato que celebren las entidades estatales, para ello la comunidad podrá hacer uso de

la denuncia ante autoridades competentes contra servidores públicos de actuaciones que constituyan delitos o faltas en materia de contratación estatal. En estos casos, las autoridades estarán encargadas de brindar apoyo y colaboración a este tipo de control y suministrarán la documentación que se requiera, además de establecer mecanismos de estímulo a la vigilancia y control comunitario. Las entidades estatales “podrán contratar con asociaciones de profesionales y gremiales y con universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas” (Ley 80, 1993: art. 66).

Este tipo de legislación, si bien tiene un carácter participativo, está enfocado principalmente al control y vigilancia, que si bien es un espacio de denuncia y seguimiento ciudadano, encuentra sus límites en estas mismas actuaciones, pues invita a la ciudadanía a ejercer un papel de fiscalización que conlleva a que en otras instancias se considere que esa es su función primordial más allá de la toma de decisiones.

Como anteriormente se enunció, uno de los aportes legislativos de mayor importancia está en la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Se considera una de las más importantes normas respecto de la participación ciudadana por cuanto establece la normatividad de mecanismos tales como la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto (Ley 134, 1994: art. 1); intervenciones de carácter directo que en todo caso no impiden el desarrollo de otras formas de participación ciudadana.

Para cada uno de los mecanismos nombrados, la Ley establece los promotores y voceros, la formulación, los requisitos de inscripción, trámites, la materia de que pueden ser objeto (como el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas) y los efectos a que dan lugar, entre otros (Ley 134, 1994).

Estos mecanismos, al igual que la tutela, han sido instrumentos reconocidos y aplicados por la ciudadanía en cuanto al ejercicio de la participación, sin embargo a diferencia del recurso de la tutela, para estos casos la legislación resulta abrumadora y engorrosa y no siempre la participación ciudadana desencadena una decisión final sobre un tema específico, pues si no se cumplen todos los requisitos normativos la incidencia ciudadana resulta nula haciendo de estos mecanismos espacios poco amigables y por ende utilizados en menor medida (Velásquez, 2015).

También encontramos la Ley 142 de 1994, que es la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual en su Título V sobre Regulación, Control y Vigilancia del Estado

en los Servicios Públicos y en el Capítulo I sobre Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, determina los principios de la Constitución Política en el artículo 369 mediante la conformación de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142, 1994: art. 62). Para efectos de su funcionamiento, los Comités ejercen funciones como las de proponer a las empresas de servicios públicos planes y programas de acuerdo a sus necesidades, solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación, estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto, entre otros (Ley 142 de 1994, art. 63).

Mediante esta legislación, la ciudadanía ejerce control sobre los servicios públicos y consolida su posición como fiscalizador, más allá de tomador de decisiones, pues aunque se establece la ocasión para la proposición, necesariamente esto no implica que sean tomadas en cuenta o que sean de carácter vinculante.

Por otro lado está la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, a partir de la cual se señalan los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo (art. 1), de aplicabilidad nacional y basado en los principios de autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo.

Esta es una de las principales leyes en relación a planes de desarrollo, por medio de la cual se establece la posibilidad ciudadana de hacer parte en el diseño de políticas encaminadas al desarrollo local de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía, y en especial teniendo en cuenta los alcances y limitaciones del territorio.

Se encuentra también la Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción, en el cual el papel de la participación ciudadana está ligado al Fondo para la Participación Ciudadana en coordinación con la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, a fin de realizar estudios periódicos a través de los cuales se consulte a la ciudadanía sobre las condiciones de las funciones que desempeñan o los servicios que prestan las entidades del Estado, respuestas que luego serán enviadas a las autoridades correspondientes para que se tomen las medidas pertinentes y publicados en el informe anual de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (Ley 190, 1995: art. 50), retoma

además el papel de la participación ciudadana orientada a la vigilancia y control de la gestión pública.

La Ley 393 de 1997, Acción de Cumplimiento, a través de la cual se regula el artículo 87 de la Constitución Política:

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido (Constitución Política de Colombia, 1991: art. 88)

En este caso la Ley indica como objeto, la posibilidad de que toda persona pueda hacer efectivo el cumplimiento de leyes o actos administrativos mediante el uso de la demanda hacia una autoridad administrativa o bien una acción de cumplimiento contra particulares, se explica además cómo debe dirigirse la solicitud y el tipo de trámites, recursos e informes, entre otros que se le dará (Ley 393, 1997).

La Ley 489 de 1998, Sistema de Desarrollo Administrativo, mediante la cual se orientó el control de la Administración Pública, y se buscó a través de las Políticas de Desarrollo Administrativo “estrategias orientadas a garantizar el carácter operativo de la descentralización administrativa, la participación ciudadana y la coordinación con el nivel territorial”, así como el “diseño de mecanismos, procedimientos y soportes administrativos orientados a fortalecer la participación ciudadana en general y de la población usuaria en el proceso de toma de decisiones, en la fiscalización y el óptimo funcionamiento de los servicios” (Ley 489, 1998: art. 17).

Además desarrolló y gestionó la democratización y control social de la Administración Pública bajo la disposición a todas las entidades y organismos de gestionar según los preceptos de la democracia participativa por medio de audiencias públicas, planes de desarrollo enfocados en el fortalecimiento de la participación ciudadana, la promoción de derechos ciudadanos, el incentivo a formación de asociaciones y mecanismos de asociación que representen a los ciudadanos, el apoyo a los mecanismos de control social y la aplicación de mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa (Ley 489 de 1998, art. 32).

Esta primera revisión periódica de los mecanismos institucionales de participación, fue antecedida por las iniciativas de participación en la década de los 80’s, la cual marcó un periodo importante en la consolidación de procesos participativos, los cuales fueron fundamentados mediante la Constitución Política de Colombia de 1991 y la legislación posterior anteriormente nombrada. En este sentido, vale la pena revisar la

incidencia de la ciudadanía como parte integral en la toma de decisiones públicas y los alcances que esta tuvo en el desarrollo de políticas públicas así como la percepción ciudadana sobre los mismos.

La institucionalización y formalización de la participación ciudadana a través del canal rector que fue la Constitución Política de 1991 y de la normatividad que surgió posterior a ésta, propició múltiples espacios institucionales de participación (Velásquez y González, 2003: 13).

Sin embargo, la institucionalización de la participación encontró tres tipos de obstáculos que limitaron su accionar los cuales están en primera instancia relacionados con una avalancha legal que limitó la participación a temas netamente consultivos, por otra parte el poco impulso de la clase política a la participación ciudadana no era coadyuvante de generar procesos participativos y el clima de violencia que se expandió por casi todo el territorio nacional restringía los procesos organizativos de la sociedad (Velásquez y González, 2003: 13).

La oferta de mecanismos de participación ciudadana e instancias para su ejecución fueron creadas en su gran mayoría en los años 90's y su repercusión se vio fuertemente marcado por los espacios de control y fiscalización y menor en los espacios de consulta, concertación y gestión (Velásquez y González, 2003: 21).

Hasta el año de 1991, las Juntas Administradoras Locales fueron la expresión más visible de participación ciudadana, pues se venía gestionando y ejecutando una política que si bien era descentralizada como la Ley 11 de 1986, su alcance era limitado. En principio, la participación fue escasa debido al diseño de las instancias para la toma de decisiones, sin embargo ha sido de los espacios mayormente utilizados tanto por población adulta como población joven (Velásquez y González, 2003: 24), a pesar de estar sujeta a un marco normativo dependiente de la institucionalidad.

Por otro lado, al respecto de los mecanismos de participación, a fin de establecer un abordaje sobre su utilización, se encuentra información acerca del uso de la revocatoria de mandato establecido en la Ley 134 de 1994.

Para el año de 1996 las estadísticas reflejaban la pertinencia del mecanismo para el control ciudadano a fin de revocar de su cargo a un funcionario público, al primer año de implementado este recurso:

Tabla 3.1 Revocatorias del mandato año 1996

Depto.	Munici.	Fecha Votac.	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
Boyacá	Iza	5-mayo	148	423	No prosperó
Atlántico	Puerto Colombia	2-junio	1.297	1.784	No prosperó
Bolívar	Mahates	9-junio	1.178	3.890	No prosperó
Atlántico	Tubará	21-julio	577	1.875	No prosperó
Magdalena	Pedraza	1-sep	1.363	3.332	No prosperó

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, (s/f)

En este punto cabe resaltar, que si bien ninguna de las revocatorias procedió, la utilización de la herramienta da cuenta de una ciudadanía activa y que controla los procedimientos políticos que se hacen en las administraciones locales. Como este caso, existen a su vez estadísticas respecto de otras experiencias de revocatoria de mandato para el año 1999 y 2000, que como se dijo anteriormente, aunque no se logró consolidar la solicitud, el ejercicio político implica moviliación ciudadana a favor de intereses comunes:

Tabla 3.2: Revocatorias del mandato año 1999

Depto.	Munici.	Fecha de votación	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
Antioquia	Peñol	Junio 27	27	54	No prosperó
Caldas	Victoria	Agosto 29	947	2.530	No prosperó
Antioquia	Dabeiba	Septiembre 12	482	1.191	No prosperó

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, (s/f)

Tabla 3.3: Revocatorias del mandato año 2000

Depto.	Munici.	Fecha de votación	Mínimo de firmas requeridas	Mínimo de votantes para que la revocatoria proceda (55%)	Resultado
Córdoba	Montelíbano	Enero 9	3.638	9.961	No prosperó
Cauca	Piamonte	Marzo 5		388	No prosperó
Atlántico	Polonuevo	Octubre 15		5.857	No prosperó

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, (s/f)

Al respecto, cabe mencionar que la forma institucional de la revocatoria de mandato, presenta dinámicas complejas para la consolidación del proceso, es por esto que los resultados finales no precisamente favorecen la postura de la ciudadanía. Por un lado, se menciona el hecho de que debe anteceder a esta solicitud, la presentación e inscripción

como iniciativa legislativa y normativa de la propuesta (Ley 134, 1994: art. 64), es decir se hace uso de dos mecanismos de participación para obtener el resultado de uno solo.

Por otro lado, si la organización ciudadana no logra la revocatoria, no puede volver a hacer uso de esta herramienta, aun cuando pudiera presentarse una razón justificada para tal acción. Y si faltare un año para la terminación del periodo electoral, no es el pueblo quien elige al sucesor, sino el Presidente de la República o el Gobernador quien asume esta responsabilidad, con lo cual de alguna manera se anula la voluntad popular y remite a la baja efectividad de la participación en la toma de decisiones.

Además, si se tiene en cuenta que luego de pasar por toda esta instancia procedimental, un proceso de revocatoria no tiene éxito, infiere en la deliberación sobre la disposición ciudadana y la dificultad de organización y concertación que pueda existir, no por ello dejar de pensar que existan otras causas que provoquen el declinamiento de una propuesta de revocatoria.

A su vez, experiencias en torno al uso de la consulta popular también son retratadas en el periodo de tiempo analizado y que representan la toma final de una decisión por parte de la ciudadanía. Como ejemplo está la consulta popular hecha en el año de 1997 en el municipio Tolú en el departamento de Sucre, a la pregunta sobre ¿está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de Coveñas?

Tabla 3.4: Consulta Popular Tolú, Sucre. Año 1997

Fecha	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
18 de julio	Sucre	Tolú	¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de Coveñas?	- Sí: 1.877 - No: 29	Sí procedió la consulta

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, (s/f)

En esta, la ciudadanía ejerce un papel decisorio sobre la consulta que se haga. Sin embargo, cabe mencionar que quien somete a consulta una pregunta de orden nacional, departamental, municipal, distrital o local, es el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde (Ley 134, 1994: art. 8), con esto, se limita a un carácter consultivo (aunque decisorio) la voluntad de la ciudadanía.

Segundo periodo de análisis institucional y participativo, comprendido entre el año 2001 al año 2010

En relación al periodo anterior, la legislación referente a la participación ciudadana fue menor, es decir, la normatividad que del año 1990 a 1999 se erigió fue considerable respecto de la que se dictó entre el año 2000 y 2010.

A saber, se encuentra la Ley 734 de 2002 mediante la cual se expide el Código Disciplinario Único, que en el Capítulo Segundo señala los deberes de todo servidor público, anotando en su artículo 34 como deber el:

Acatar y poner en práctica los mecanismos que se diseñen para facilitar la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones en la gestión administrativa de acuerdo a lo preceptuado en la ley (Ley 734, 2002: art. 34).

A través de esta legislación se precisa la participación ciudadana como pilar en el marco de las decisiones públicas de planeación siguiendo los lineamientos de mecanismos de participación preliminares.

Por otro lado se encuentra la Ley 962 de 2005, Ley Antitrámites por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, buscando evitar exigencias injustificadas a los administrados. Con esta Ley, se buscaba eliminar el proceso burocrático para la atención ciudadana y el proceso participativo a fin de generar espacios eficaces en la relación entre ciudadanos y la administración pública.

Se encuentra la Ley 850 de 2003, que marcó un momento trascendente en la participación, pues a partir de esta se reglamentan las Veedurías Ciudadanas, entendidas como:

El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Ley 850, 2003: art. 1).

Estas capacidades están establecidas en principio con el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, para el ejercicio de control sobre cualquier actividad que emplee recursos públicos. La veeduría es de carácter obligatorio

y puede ser solicitada por la entidad a cargo de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público, o por parte de la ciudadanía, informando a organizaciones civiles y personas en general a través de medios de difusión amplia en el territorio de ejercicio todo lo correspondiente a su acción. Su ejercicio es de aplicación nacional, departamental, municipal, y entidades territoriales, a quienes se hará control sobre su gestión y resultados (Ley 850, 2003: art. 5).

Las veedurías cumplen una función de control relevante en todo el ámbito nacional, y especialmente fortalecen los mecanismos de control a fin de combatir la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal; fortalecen procesos de participación ciudadana en toma de decisiones así como el seguimiento respectivo.

Las veedurías apoyan labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana entre las cuales incluyen el velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública; propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública; entablar una relación constante entre los particulares y la administración, evitando abusos de poder y parcialización excluyente de los gobernantes; democratizar la administración pública; y promocionar el liderazgo y la participación ciudadana (Ley 850, 2003: art. 6).

Las veedurías se rigen por principios rectores para su funcionamiento los cuales son: principio de democratización; principio de autonomía; principio de transparencia; principio de igualdad; principio de responsabilidad; principio de eficacia; principio de objetividad y principio de legalidad (Ley 850, 2003: art. 7).

Entre sus funciones principales están las de vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad; vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia; vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales; vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial; recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría; solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos; comunicar a la ciudadanía, mediante

asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando; remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría; denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos (Ley 850, 2003: art. 7).

Para la efectiva acción y ejecución de sus funciones, las veedurías tiene la posibilidad de elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley (Ley 850, 2003: art. 19).

Se encuentra a su vez la Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios. A través de esta legislación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, tiene como función apoyar tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, de acuerdo a su artículo 14, promocionando la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia de los servicios públicos.

La Directiva Presidencial No. 10 de 2002, se estableció a fin de que la comunidad en general realice una eficiente participación y control social a la gestión administrativa, mediante la construcción de un Estado Comunitario y la modernización de la administración pública, teniendo como Consejo Directivo para la Reforma de la Administración Pública al CONPES, encargado de establecer lineamientos generales del programa, su alcance y mecanismos de evaluación.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es “el responsable directo de la coordinación y orientación del programa de reforma de la administración pública, y quien velará por su oportuna divulgación y asegurará su coherencia conceptual y procedimental” (Directiva Presidencial 10, 2002) contando con coejecutores como la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Función Pública y cada Ministerio en lo pertinente, siendo los ministros y directores de departamentos administrativos los responsables de la ejecución del programa de planeación.

Los lineamientos de estos programas están relacionados con el servicio al ciudadano y la participación de la sociedad civil, el mejoramiento de la calidad del servicio, el mejoramiento de la atención al ciudadano y la creación de mecanismos reivindicativos de derechos para la ciudadanía, así como la promoción de veedurías comunitarias.

A partir de esta legislación, especialmente con la normativa en torno a veedurías y consolidación de espacios democráticos como las juntas de acción comunal, la incidencia de la ciudadanía implicó un importante proceso de reivindicación en la acción pública y el establecimiento de canales de comunicación para la efectividad de las políticas públicas.

Sin embargo, la consolidación de estos procesos tuvieron un quiebre debido a la falta de voluntad política por impulsar procesos de participación ciudadana, teniendo en cuenta que si la institucionalidad niega ciertos espacios de incidencia que son con los que cuenta la ciudadanía para ejercer su derecho político, se genera una brecha entre la representatividad y la sociedad, de modo tal que la delicada relación existente se ve afectada y genera a su vez menores niveles de participación.

La participación se ha fundamentado desde la normativa, y si este espacio se debilita, se pierde la confianza en los procesos políticos y en la incidencia que puedan llegar a tener, de modo que finalmente conlleva la apatía política y el resarcimiento por estos espacios.

A causa de esto, se generó un retroceso en los índices de participación ciudadana y estancó los procesos que se llevaban a cabo desde la participación institucionalizada, fortaleciendo la dependencia hacia las instituciones tradicionales como tomadores de decisiones y especialmente con desconfianza y duda sobre la forma en que se formulaban y se ejecutaban políticas públicas (Sudarsky, 2015), y desencadenó una cultura política que naturalizaba como en los tiempos de la constitución de 1886, la corrupción, el clientelismo y la ineficiencia de los servidores públicos, haciendo de la ciudadanía una sociedad apática e incrédula por el cambio social.

Unido a esto, durante este periodo, se manifestaron al igual que en el periodo anterior, amenazas contra las personas que ejercían control sobre los recursos públicos y que actuaban como veedores de sus municipios desde agentes criminales e incluso desde la institucionalidad tradicional (Enciso, 2015), un modo de diluir las intenciones participativas y llevar a la ciudadanía a un estado de sometimiento y de no intervención en la esfera pública.

Tercer periodo de análisis institucional y participativo, comprendido entre el año 2011 al año 2013

Este último periodo de estudio, es mucho más corto que los anteriores y establece una primera mirada a este siguiente decenio en torno a la participación, no necesariamente

implica un análisis de los procesos participativos sino que genera una visión sobre los nuevos cambios que se producen en la ciudadanía en relación a la historia que le antecede.

En primer lugar, la normativa entre estos años no es extensa, obviamente por el corto periodo, pero aun así los procesos participativos han estado vinculados a la normativa tradicional y no relacionada con nuevas normas.

En todo caso, encontramos con la modificación del Decreto 19 de 2012, la reglamentación por medio de la cual toda entidad pública, e incluso aquellos particulares que tienen injerencia en los asuntos públicos, deben someter todo trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la cual se justifica y se relaciona la eficiencia, eficacia y costos de implementación, estableciendo así mismo que los recursos existen, tanto administrativos como presupuestales. Este proceso puede estar acompañado con mecanismos de participación ciudadana para que quien esté interesado manifieste su observación. A partir de la aprobación del Departamentos Administrativo de la Función Pública, se realiza fiscalización por medio de informes entregados por parte de la entidad que solicitó el trámite.

En este sentido la participación ciudadana se revisa a partir de las encuestas de cultura política que permiten evidenciar en este periodo de tiempo, cuál ha sido la pertinencia de la participación en la toma de decisiones, de acuerdo a los estatutos tradicionales y la normativa que se ha instituido desde la Constitución Política de 1991:

Tabla 3.5 Distribución porcentual de las personas de 18 años y más según si forman o han formado parte de por lo menos una organización y/o grupo en el último año

¿Usted forma o ha formado parte de algunas de las siguientes organizaciones y/o grupos en el último año?	2013
SI forman o han formado parte por lo menos una organización y/o grupo en el último año	27,7
NO forman o han formado parte de alguna organización y/o grupo en el último año	72,3

Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política, 2013

- a. Iglesias, organizaciones y/o grupos religiosos
- b. Juntas de acción comunal y demás organismos de acción comunal
- c. Grupos y/o colectivos que promueven los derechos de las minorías étnicas y sociales
- d. Asociaciones, grupos, clubes y/o colectivos recreativos, deportivos, artísticos culturales
- e. Grupos, colectivos y/o asociaciones ambientales
- f. Partidos y/o movimientos políticos
- g. Sindicatos
- h. Otra organización

De acuerdo a la Encuesta sobre Cultura Política hecha en el año 2013 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se resaltan puntos relacionados con el objeto de estudio, esto es la participación ciudadana.

En principio la consulta sobre la participación en grupos sociales como se detalla en el cuadro anterior, indica que la mayoría de ciudadanos no hace parte de un grupo u organización social, lo cual demuestra la poca importancia que se da por parte de la ciudadanía a la integración social, y que desde ahí, indica apatía por la participación ciudadana.

A continuación se detalla otro de los puntos de la Encuesta que son pertinentes a la temática sobre participación ciudadana y que indican el nivel de relevancia que da la ciudadanía a la resolución de problemas comunes:

Tabla 3.6 Distribución porcentual de las personas de 18 años y más que realizan una acción para resolver un problema

Para resolver algún tipo de problema que lo afecta a usted y/o a su comunidad, en el último año:	%
SI hicieron alguna acción para resolver algún tipo de problema que les afectó y/o a su comunidad en el último año	14,8
NO hicieron acciones para resolver algún tipo de problema que les afectó y/o su comunidad en el último año	85,2

Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política, 2013

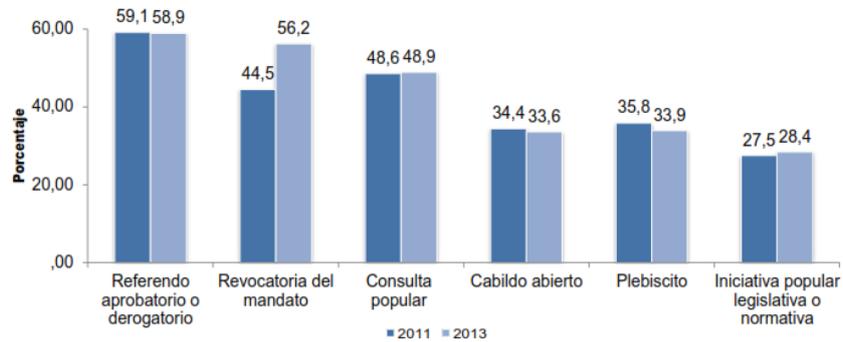
Las opciones de respuesta se presentan según el orden de aparición en el formulario:

- a. ¿Ha tramitado quejas, reclamos, solicitudes y/o peticiones ante las autoridades competentes?
- b. ¿Ha recurrido a medios de comunicación como televisión, radio, internet y prensa escrita? (nacional, local, internacional)
- c. ¿Ha pedido ayuda a algún tipo de líder cívico o líder político?
- d. ¿Ha participado en protestas, manifestaciones y/o marchas públicas?
- e. ¿Ha efectuado reuniones y trabajos colectivos con los miembros de su comunidad?
- f. ¿Otra?

Esta consulta sobre la intervención comunitaria para la resolución de conflictos sociales, nuevamente resaltó la apatía social por la convivencia comunitaria y la falta de interés que se demuestra desde la ciudadanía por los problemas que afectan su entorno, lo cual indica un comportamiento que asociado a la pregunta anterior señala una conducta arraigada en la sociedad que está vinculada a la pasividad política y asociativa.

Por otro lado, sobre los mecanismos de participación, se parte de un conocimiento general sobre estos, pero no sobre su aplicación, esto de acuerdo a la pregunta de la Encuesta de Cultura Política que indaga: de los siguientes mecanismos de participación ciudadana, ¿cuáles conoce o de cuáles ha oído hablar?:

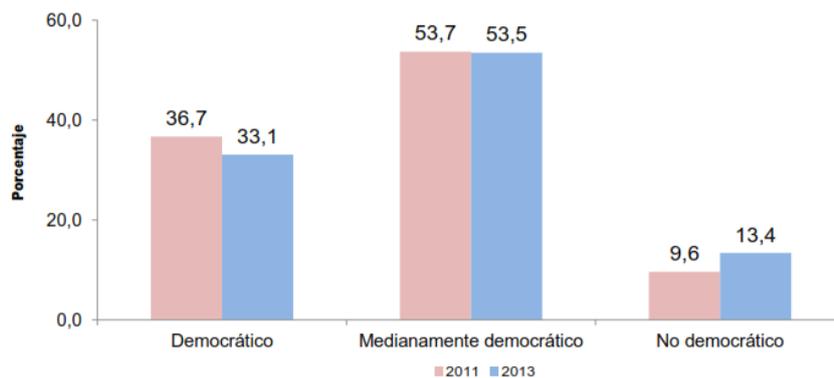
Gráfico 3.1 Porcentaje de personas de 18 años y más según conocimiento de mecanismos de participación ciudadana. 2011-2013



Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política, 2013

Incluso, la percepción misma de la ciudadanía, indica que el país no alcanza los niveles para considerarse democrático, sino que aún está en proceso de consolidación de un proceso legítimo de democracia deliberativo, a partir de lo cual se demuestra que existe una relación entre el desinterés por participar con la falta de garantía democrática asociada a la poca credibilidad en los gobiernos y el descontento popular por los mecanismos establecidos pues no son del conocimiento de todos ni han sido usados con plena efectividad:

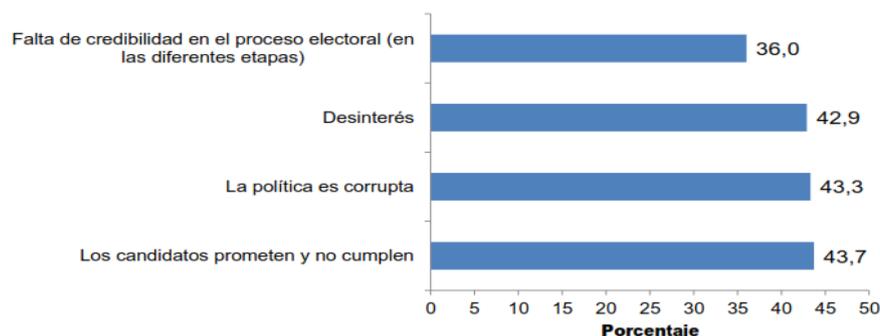
Gráfico 3.2 Porcentaje de personas de 18 años y más según consideración si Colombia es un país democrático 2011-2013



Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política, 2013

Y finalmente la falta de participación ciudadana en procesos como los electivos, se relacionan como se indicaba anteriormente, específicamente con desconfianza y desinterés como puntos principales:

Gráfico 3.3 Porcentaje de personas de 18 años y más que nunca votan según razones de no voto



Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política, 2013

Antecedentes de la planeación participativa en Colombia

Los procesos de planeación en Colombia, estuvieron supeditados en los años 30's, 40's y 50's, por la conformación de un Concejo encargado de coordinar los planes de desarrollo, integrado por altos funcionarios del Gobierno, junto con el acompañamiento de personal técnico; sin embargo estos dos entes no consiguieron interactuar entre ellos por razones como la rotación periódica de los cargos, lo cual impidió un trabajo coordinado y estable, hasta el que se considera el principio de la planeación en Colombia en el año de 1968 con la Reforma Constitucional (Vallejo y Fuentes, 2006: 103).

En este punto, vale la pena revisar la consecuencia histórica que este limitante trajo consigo para el país, pues a pesar de haber introducido esquemas de planeación, la decisión final del ordenamiento recaía sobre funcionarios públicos elegidos por el Gobierno Central y el acompañamiento de grupos técnicos, lejos de la ciudadanía.

Incluso, programas de planeación que precedieron a la Reforma Constitucional de 1968, fueron dirigidos y coordinados por grupos de expertos extranjeros, casi al margen de los organismos establecidos para la planeación (Vallejo y Fuentes, 2006: 103), excluyendo de esta forma, no solo las figuras de representación nacional, que eran elegidas por elección popular, sino evidentemente a la ciudadanía en general.

Una de las primeras reformas que dio paso a los procesos de planeación, fue la Reforma Administrativa por medio de la Ley 19 de 1958, a través de la cual se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, con el cual se conoce actualmente al Departamento Nacional de Planeación. Este tipo de organismos estaba enfocado en una planeación

técnica y con dependencia directa de la Presidencia de la República (Vallejo y Fuentes, 2006: 104).

Con la introducción de la Reforma Constitucional de 1968, se asignó al Congreso la facultad de establecer planes y programas de desarrollo social y económico. A partir de esta reforma el Gobierno y el Congreso son los responsables de la formulación y adopción de planes de desarrollo económico y social (Vallejo y Fuentes, 2006: 105).

Esta reforma tuvo un antecedente externo marcado por la propuesta del presidente Jhon F. Kennedy, en mayo de 1961 para entregar cooperación a América Latina, en donde cada país desarrollo un plan a largo plazo para recibir la ayuda ofrecida (Vallejo y Fuentes, 2006: 105). La CEPAL por su parte se encargó de asesorar a técnicos colombianos en materia de planeación (Vallejo y Fuentes, 2006: 106).

Seguido a esta reforma, los presidentes de turno propusieron planes de desarrollo, pero no se ejecutaron, sino hasta la Constitución Política de 1991, a partir del Plan de Desarrollo de Ernesto Samper “El Salto Social” (Vallejo y Fuentes, 2006: 105).

El Crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades colombianas (Vallejo y Fuentes, 2006: 106), generó el diseño de la Ley 61 de 1978, Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, para núcleos urbanos con más de 20.000 habitantes a fin de que se formulara un Plan Integral de Desarrollo, bajo dos aspectos decisivos en la planeación: integralidad e incorporación de la participación ciudadana. Un segundo acontecimiento fue la reforma descentralista del estado en los 80's, a través del Código de Régimen Municipal y la Ley 9 de 1989, Ley de Reforma Urbana, que determinó obligatoriedad de la planeación para todos los municipios (Vallejo y Fuentes, 2006: 107).

La planeación articulada en lo local, regional y nacional, se fundamenta en especial en la Constitución Política de 1991, desde donde se conformó un Sistema Nacional de Planeación, integrado por el Concejo nacional y delegados de entidades territorial y sectores económicos, culturales, sociales, que discuten el Plan Nacional de Desarrollo y se sugieren ajustes y cambios pertinentes.

A partir de estos antecedentes, el siguiente capítulo pretender hacer una revisión sobre la participación ciudadana en la planificación territorial desde el estudio de caso de la ciudad de Bogotá y observado a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, a fin de comprender cómo la democracia de tipo representativo que se instaura con la institucionalidad tradicional, perdura en el tiempo y se establece como condicionante de los bajos niveles de participación.

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

La revisión histórica de los procesos que conllevaron a la posibilidad ciudadana de intervenir en la toma de decisiones públicas, resulta ser una observación de trayectorias históricas que permiten estudiar el cambio social desde la dimensión espacio-temporal; en este mismo sentido, el análisis de secuencias históricas resulta una herramienta importante en la comprensión de los procesos de cambio (Skocpol y Somers, 1980: 174).

Para el caso de la participación ciudadana en la ciudad de Bogotá, la trayectoria histórica está cimentada en la base política de la Constitución Nacional, mediante la cual se instauro la organización de las formas y sistemas de participación en términos de planeación, seguimiento y control estatal. A su vez, la normativa que prosiguió a la Carta Magna, estableció el rumbo que encaminó los procesos participativos y a partir de los cuales se puede revisar la incidencia de la ciudadanía en la intervención pública.

La participación ciudadana se inserta en toda esfera pública como una herramienta útil en el diagnóstico inicial para la formulación de políticas públicas, así como en su respectiva formulación, ejecución y control, teniendo en cuenta que se fundamenta desde problemáticas establecidas desde la ciudadanía y para la ciudadanía, que evidentemente requiere del acompañamiento estatal y técnico para la elaboración de políticas eficientes, pero que cimentada en la participación social, involucra a todos los actores que hacen parte del sistema político legitimando la acción pública.

En este sentido, la participación ciudadana en la planeación urbana resulta un elemento esencial en la formulación de políticas públicas, puesto que la planeación contiene un carácter de tipo social a partir de la cual se generan estrategias que afectan la vida de la sociedad civil, sea positiva o negativamente (Velásquez, 1985), y que concibe en sí misma el cambio .

Las políticas de ordenamiento territorial a su vez, se conciben principalmente como un proceso planificado que permite forjar un carácter integral y coordinado en la ciudad, de tipo prospectivo y estratégico, pero que en esencia permite el ejercicio democrático al generar una resolución colectiva a partir de la deliberación (Massiris, 2005: 21), dando paso a nuevas formas de gobernabilidad, en donde la ciudadanía hace parte del procesos de decisión en torno a la planificación de su territorio.

Sin embargo, a pesar de la normativa que se conoce en Colombia para la participación ciudadana, fundamentada en la Constitución y la legislación específica en torno a la planificación, si bien existen casos importantes en torno a esta temática, en la ejecución de la normativa de mayor impacto urbano como lo es el Plan de Ordenamiento Territorial, no se hace evidente la incidencia ciudadana en el diagnóstico, formulación y ejecución de los planes.

Para ello, resulta fundamental hacer una revisión sobre el dinamismo que representa el ordenamiento territorial como herramienta clave para la participación de acuerdo a su naturaleza social y la ocurrencia que tiene sobre la vida social y el ejercicio democrático en una sociedad.

El Ordenamiento Territorial como base empírica en el estudio de los factores que condicionan la participación ciudadana

El ordenamiento territorial resulta ser una actividad relativamente nueva en el contexto latinoamericano, que inicia a finales de los años setenta asociado a planes urbano-regionales y urbanísticos. A partir de estos primeros planes, en los años 80's y 90's, el enfoque de ordenamiento territorial se dirigió a objetivos de desarrollo sustentable alcanzando mayor difusión. Para el caso colombiano, a mitad de los años 90's se da la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial mediante el Plan de Ordenamiento Territorial (Massiris, 2005: 16)

Las prácticas de ordenamiento territorial, incluyeron en principio la visión tecnificada de ciudad, dejando de lado la visión social y el argumento que los ciudadanos concebían acerca de lo que el territorio significaba. En este sentido, se dio prioridad a la opinión técnica y estatal sobre la ciudadana, limitando el alcance que pudiera tener el sentir social, y fomentando la dependencia que en el país se tenía por las instituciones y sus decisiones, con ello a su vez forjando un comportamiento en los individuos alejado del proceso político para el establecimiento de planes territoriales.

El ordenamiento territorial como una práctica socioespacial y de política pública, se considera como el orden territorial resultante de las acciones económicas, bien sea públicas o privadas conjuntamente a políticas públicas sectoriales (Massiris, 2005; 21), que para el caso de Bogotá, en sus primeros dictámenes, era el resultado del acuerdo entre actores que ejercían poder, intereses privados y que anegaba a la ciudadanía de incertidumbre sobre las decisiones que se tomaran en torno a las políticas que regirían sus ciudades.

El proceso de ordenamiento territorial entrelaza temáticas de orden técnico, por cuanto se requiere un estudio especializado de las potencialidades y limitaciones del territorio, un proceso político, por cuanto de él hacen parte diversas instituciones sociales, y enfocado como un proceso administrativo de largo plazo, a partir del cual se determina la configuración en el modo de ocupación de un territorio de acuerdo a las necesidades previas de su población (Massiris, 2005: 15), razón por la cual la participación ciudadana se concibe como un mecanismo relevante en conjunto con la institucionalidad, estableciendo relaciones horizontales en el procesos decisorio.

Además, el ordenamiento territorial tiene un rol como política de Estado, mediante la cual a largo plazo se erige un instrumento de planificación a través del cual se concilia un proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que se aspira con el objetivo final de elevar el nivel de vida de la población (Massiris, 2005: 17).

El Plan de Ordenamiento Territorial como unidad de análisis en el estudio de los factores que condicionan la participación ciudadana

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), por medio del cual se establecen los lineamientos locales para la configuración social, política, económica, de un territorio, se define:

como el instrumento básico para el desarrollo del proceso de ordenamiento del territorio local, constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Ley 388, 1997: art.9)

Los planes se clasifican de acuerdo a la cantidad de habitantes que haya en un territorio, y a partir de los cuales se adopta una normativa diferente. En este sentido existen tres tipos de planes: los planes de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes, los planes básicos de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes y los esquemas de ordenamiento, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes (Ley 388, 1997: art.9).

Se parte en todo caso, de la concepción de que la planeación tiene sobre todo un trasfondo participativo, mediante el cual se legitima el orden establecido y reconoce la participación como correctivo en contra de la marginalidad (Velásquez, 1985).

De acuerdo a la normativa, prevale la participación como eje fundamental en la planeación. Desde las autoridades locales se promueve la concertación para definir intereses de tipo social, económico y urbano a través de la intervención ciudadana. A partir de esto, la Ley pretende asegurar que las políticas públicas sean eficiente y respondan a necesidades en todos los sectores de la vida ciudadana mediante una serie de mecanismo establecidos como el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, de acuerdo a los términos establecidos en la ley y sus reglamentos (Ley 388, 1997: art. 4).

La Ley dispone de los mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana en cuanto a participación comunal en el ordenamiento del territorio, específicamente en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento. Para ello, las autoridades locales tendrán la posibilidad de delimitar áreas del perímetro urbano: los barrios o agrupamientos de barrios residenciales, o en el caso rural en términos de veredas o agrupaciones de veredas. Para la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, se tendrán en cuenta organizaciones cívicas debidamente reconocidas de barrios o veredas, que sean representativas a fin de poner a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan. Cuando se pasa al proceso de adopción o revisión del plan, las organizaciones seguirán siendo participes del ordenamiento del territorio en casos como la proposición en casos excepcionales de la

Asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales” (Ley 388, 1997: art. 4).

Excepcionalmente también, en los casos de zonas exclusivamente residenciales, las propuestas podrán hacer referencia a “normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales” (Ley 388, 1997: art. 22).

También se direcciona la participación a la formulación y propuesta de planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área y el ejercicio de acciones de veeduría ciudadana para garantizar el cumplimiento o impedir la violación de las normas establecidas (Ley 388, 1997: art. 22).

Como instancia de concertación y consulta, se instituye la participación como mecanismo de consulta a sectores como los gremios económicos y agremiaciones profesionales para la discusión del plan, así como

Audiencias con las juntas administradoras locales, la exposición de documentos básicos en sitios accesibles y la recolección de recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan (Ley 388, 1997: art. 24).

Es de anotar que los Planes de Ordenamiento Territorial, deben mantener una línea de acción guiada por Plan de Desarrollo de Gobierno Nacional, formulado a través de la Política Nacional Urbana, mediante la cual se despliegan directrices, orientaciones, objetivos, estrategias y parámetros para la determinación de los planes y fuentes de financiación del componente nacional. Esta política es formulada por parte del Ministerio de Desarrollo Económico de acuerdo a los intereses regionales y locales, teniendo en cuenta que el componente financiero estará acorde con los contenidos del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 388, 1997: art. 110).

En todo caso, la Ley sobre Ordenamiento Territorial, que fue reglamentada en 1999 por el Decreto Nacional 150, permitió a autoridades regionales sobre las locales a emitir los planes de ordenamiento territorial cuando no se formulan desde esa instancia municipal o distrital los respectivos planes (Decreto 150, 1999: art. 1).

Entonces, si bien la normativa establece las pautas para la participación ciudadana como rector fundamental, ¿realmente la participación ha sido visible a gran escala y especialmente, ha sido incidente? La pregunta surge al verificar que la democracia representativa tiene una fuerte consolidación en las prácticas ciudadanas pues se observa como la legislación es quien dispone de las posibilidades de intervención social y direcciona a quién, cuándo y cómo puede participar, donde la promoción a la participación parte desde la voluntad que tengan los gobernantes, sin recibir objeción o refutación por parte de la sociedad, sino que regula los comportamientos individuales y los condiciona a mantener una dependencia por la institucionalidad. Con ello, se puede pensar que si bien la institucionalidad abre puertas, también respalda su postura en la toma de decisiones lo cual finalmente redundará en una ciudadanía que entrega su derecho a decidir a la institucionalidad tradicional, empero de las posibilidades que tiene.

Sobre todo si se tiene en cuenta, que incluso en los planes de ordenamiento territorial, que resulta ser un espacio local óptimo para la toma de decisiones y el debate

con la ciudadanía, se supedita las decisiones a la norma establecida desde el ente nacional, la incidencia que la población pueda tener sobre su territorio se rige a lo que la institucionalidad permita y siempre y cuando se regule de acuerdo a lo ya establecido.

Otro tema de relevancia al observar la posibilidad ciudadana a participar, es que como se dijo anteriormente, la institucionalidad define el papel que juega la ciudadanía y con ello, el alcance que primordialmente ha dado a representantes ciudadanos, es el de controlar y manifestar opiniones que deben ser examinadas por el ente gubernamental, a fin de revisar si cabe dentro de la política, por tanto la decisión social no tiene un carácter obligante, a pesar de ser la población quien se considera como soberano en el ejercicio político.

Para ello, a continuación se establece una reseña sobre lo que ha significado toda esta normativa en la incidencia de la ciudadanía frente a la configuración de su territorio y los cambios urbanos que ha tenido.

La participación ciudadana en la planificación urbana en la ciudad de Bogotá

La participación ciudadana en la planeación urbana, está fundamentada desde el ámbito gubernamental como “la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios” (Ley 388, 1997: art.2). Esta fundamentación está concebida bajo el principio de un proceso organizado y participativo, que fortalezca espacios de acción colectiva a fin de concretar políticas públicas en el ordenamiento territorial que respondan a las necesidades ciudadanas.

Bogotá es la ciudad capital de Colombia y está dividida administrativamente en 20 localidades, cada una con una alcaldía local. El territorio de la ciudad corresponde en un 76% a área rural, en donde de las 20 localidades, 9 de ellas disponen de suelo urbano mayoritariamente, lo que conlleva a que la zona urbana esté altamente poblada, mientras que por su parte la localidad 20 de Sumapaz es 100% rural.

El sistema de participación está concebido para las 20 localidades, reglamentado a partir del Decreto 446 del 28 de septiembre de 2007, por el cual se crea el Sistema Distrital de Participación Ciudadana, a fin de tener una mirada territorial, sobre las particularidades territoriales, dinámicas institucionales y sectoriales.

La tarea de la ejecución de la participación recae sobre los organismos públicos que se crean en función de esto, como es el caso del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDEPAC), pero que al ser institucionalizado, no permite una

participación espontánea sino que se rige a parámetros y normas que deciden sobre quiénes participan y de qué forma, robusteciendo los procesos de dependencia hacia la institucionalidad.

Si bien, existen experiencias exitosas en la participación de la ciudadanía en Bogotá, a su vez hay muchísimas más experiencias que han ido agotando a la ciudadanía por falta de efectividad o incidencia en la toma de decisiones (Almario, 2015), y que se constituyen como limitantes y condicionantes de menores niveles de participación

Para ello, en Bogotá, se cuentan con espacios como el IDEPAC, el cual por medio del Sistema Distrital de Participación Ciudadana fortalece la intervención en espacios de consulta y deliberación en torno a temáticas como la planificación urbana, por medio de una nueva arquitectura institucional, que involucra trece sectores administrativos, entidades adscritas y vinculadas al sector de gobierno, seguridad y convivencia.

Estas instancias institucionalizadas, se rigen bajo la lógica de representatividad, en donde la ciudadanía es convocada para ser consultada sobre algún tema específico del cual se ha discutido desde el ente gubernamental, y se busca que se legitime mediante la aprobación ciudadana una política pública.

En este apartado se busca analizar la participación ciudadana en la planeación urbana a partir del estudio de los Planes de Ordenamiento Territorial en la ciudad de Bogotá, a fin de establecer los factores que ha condicionado los niveles de participación en la ciudad.

En la década de los años 90's surge una tendencia respecto a la explosión de espacios participativos para el direccionamiento de la gestión pública (Hernández, 2010: 88). Con la aparición de nuevas formas de control social, se dio una creciente presencia de movimientos que propugnaron por la consolidación de la participación en términos de control, seguimiento y denuncia. En la década de 1990 a 2010, se dio una explosión de mecanismos de participación ciudadana que buscaron fortalecer vínculos en la relación Estado-Sociedad y especialmente dar legitimidad a las decisiones políticas.

La promoción de la participación surgió como un discurso del mecanismo institucional, para hacer frente a la crisis de representatividad y mejorar la eficiencia de la gestión pública y a su vez mejorar la democratización, reducir desigualdades políticas y abrir espacios políticos. Sin embargo a lo largo de la historia participativa desde la promulgación, ninguna de las administraciones distritales hasta el año 2010 mejoró el proceso de representatividad que se consolidó (Hernández, 2010: 89).

En este periodo se desatacaron discursos políticos de los Alcaldes de turno, como por ejemplo en la alcaldía de Antanas Mockus, con un proceso de cultura ciudadana, en la alcaldía de Enrique Peñalosa, la recuperación de los espacios públicos, y en la Alcaldía de Eduardo Garzón, la estrategia de campaña: Bogotá Sin Indiferencia, en la que se pretendía generar una ciudadanía inclusiva y tolerante.

Además, se propugnaron instancias para articular la participación ciudadana con los niveles de planeación, para ellos se creó el Consejo Distrital de Planeación y se puso en funcionamiento los Encuentros Ciudadanos; además de instrumentos que canalizan la participación ciudadana como los Comités Distritales, los Consejos de Cultura, la Comisión Ambiental Local; y mecanismos orientados a derechos poblacionales y derechos humanos, como el Comité de Población Desplazada, de Juventud, de Mujeres, de Discapacidad. Todo esto con el propósito de abrir espacios a sectores excluidos y diversificar la participación en las políticas públicas a fin de mejorar la eficiencia de la administración pública (Hernández, 2010: 90).

En general el rasgo que ha caracterizado la participación en la ciudad, ha estado incidido por espacios de consulta, de control y de seguimiento, dando mayor preponderancia a la oferta institucional relacionada con espacios de consulta y recomendaciones. El diseño de la participación no está orientado a la co-gestión, pues son escasas las excepciones en las últimas décadas que tienen un enfoque de este tipo.

A propósito de esto, se considera que la explosión normativa y de metodologías, desnaturalizó los fines y propósitos de los espacios, y generó inestabilidad y escasa continuidad en los procesos participativos. Además, la escasa efectividad de los procesos de democratización desgastó el interés ciudadano en la incidencia política. Esto se evidencia en elevados déficit de representación, el desconocimiento ciudadano de los espacios, las prácticas clientelistas, y la débil capacidad para movilización autónoma (Hernández, 2010: 92).

Como se mencionó, la participación tuvo mayor énfasis en el control ciudadano, mediante la vigilancia y evaluación de políticas públicas, en defensa de intereses públicos del distrito y la exigencia de rendición de cuentas, esto representa una expresión saludable en la práctica política y una nueva cultura política democrática así como una nueva escala de ciudadanos.

En este sentido, es de tener en cuenta que la formulación de planes de desarrollo del Distrito así como la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, permite a muchos sectores expresar su punto de vista y analizar las propuestas presentadas por las

autoridades. Pero también se encuentra con limitaciones en el orden normativo, institucional y de los actores sociales, principalmente porque la participación es de origen consultivo y no decisorio; colocando el énfasis exclusivamente en el ejercicio del control social a la gestión pública y no en la fase de formulación y decisión de la actividad pública; no ofrecen a los ciudadanos interesados en intervenir en los escenarios públicos la capacidad real de incidir en las decisiones del Distrito y de sus localidades, por falta de información oportuna y de capacitación adecuada.

Junto a esta normativa territorial, en Bogotá se establecieron además parámetros jurídicos establecidos nacionalmente desde la Constitución Política y la Ley 34 de 1994, y junto a normativa institucional como la Ley 152 de 1994 que estableció la jurisdicción de los Planes de Desarrollo para las ciudades de Colombia; el Acuerdo 12 de 1994 para el desarrollo del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas de la ciudad de Bogotá; los Decretos 425 de 1995 y 739 de 1998 mediante los cuales se establecieron parámetros para los procesos de planeación local y creación de encuentros ciudadanos como espacios de discusión local; la Ley 9 de 1989 y 388 de 1997 para la gestión urbana y el ordenamiento territorial descentralizado; el Acuerdo 13 de 2000 que reglamentó la participación ciudadana en los planes de desarrollo local y la creación de Consejos de Planeación Local; y el Decreto 469 de 2003 para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial vigente; fueron instancias normativas que marcaron la paulatina institucionalización de la participación ciudadana a los procesos de planificación urbana y que legitimaban o garantizaban la intervención social en los asuntos públicos, específicamente en lo relacionado al desarrollo local.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, de orden nacional, fueron un cambio histórico en la participación ciudadana, que si bien estaba garantizada desde la Constitución, significaba la consolidación de las formas de intervención ciudadana a instancias específicas como la planeación de la ciudad.

Desde el Acuerdo 13 del año 2000, se dictan las normas en torno al Plan de Desarrollo Local, uno de los instrumentos de mayor alcance institucional para la participación ciudadana. En este Acuerdo se instrumentó la planeación, la visión estratégica, la concertación entre actores en torno a la planeación local. Conjuntamente se encuentra normatividad relacionado con el desarrollo urbano de Bogotá, estos son; el plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital, las Estrategias y Programas resultantes de los Encuentros Ciudadanos Locales, las políticas

sectoriales, definidas por la Administración Distrital, el Plan de Ordenamiento Físico Territorial.

Para ello las autoridades a cargo están en cabeza del Alcalde Mayor y conjuntamente con el apoyo de las Juntas Administradoras Locales, el Consejo de Planeación Local y espacios determinantes como los Encuentros Ciudadanos, una instancia de planeación en cada localidad, así como la Asociación de Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de padres de familia, las organizaciones juveniles, los rectores de establecimientos educativos, las organizaciones de comerciantes, las organizaciones de industriales, los gerentes de establecimientos de salud pública local, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones ambientales, las organizaciones de adulto/a mayor y/o de pensionados (Acuerdo 13, 2000: art. 5)

Una de las instancias participativas que se posibilitó desde la institucionalidad, es el Consejo de Planeación creado a partir del Acuerdo 13 de 2000, y que es convocado por el alcalde local a toda la ciudadanía dentro de los ocho días siguientes a su posesión, con el fin de conformarlo utilizando para ellos medios idóneos de difusión. Entre sus funciones se encuentran, diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad; proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad; organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, mediante la organización de foros informativos, seminarios, talleres y audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana; ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo local; evaluar los informes presentados por el Alcalde local de acuerdo con lo estipulado; formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde Local, en concordancia con la concertación realizada en los Encuentros Ciudadanos pensionados (Acuerdo 13, 2000: art. 5)

Los encuentros ciudadanos por su parte son una oportunidad con que cuenta la comunidad para establecer un diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, a fin de definir los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local. Todos los residentes de un sector pueden recurrir a estos cuando se realicen y todas las propuestas deberán ser recogidas para su estudio y evaluación pensionados (Acuerdo 13, 2000: art. 5)

A partir de estos encuentros ciudadanos, se recogen propuestas estratégicas locales que son revisadas y evaluadas por Comisiones de Trabajo. El Alcalde Local

consolida el proyecto del Plan de Desarrollo con base en lo concertado en los Encuentros Ciudadanos durante los 15 días siguientes a su finalización. Además, el Alcalde Local debe instalar y presentar en los Encuentros Ciudadanos la propuesta inicial del Plan de Desarrollo Local para ponerlo en consideración y concertar su contenido final, especialmente en términos de proyectos de gran impacto y propuestas estratégicas zonales.

Finalmente se decide sobre el proyecto definitivo del plan de desarrollo, al cual se hace un seguimiento y control por parte de la ciudadanía interesada, que procederá luego a una evaluación por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital para revisar la gestión y resultados. Se creó a su vez, un Banco de Programas y Proyectos en todas las localidades a fin de que funcione como instrumento para la Planeación, y es organizado y permanece bajo el cuidado del Consejo de Planeación Local pensionados (Acuerdo 13, 2000: art. 5).

Con esto, se visualiza, una etapa de consolidación fuerte de las institucionalidad, que desde el año de 1991, comenzó a generar normativa sobre la forma en que se permitía la ciudadanía participar, y sobre todo, los tipos de organizaciones que se podían conformar, determinando gremios y organizaciones de acuerdo a lo que se concebía desde el ente gubernamental y no precisamente desde la construcción ciudadana.

La iniciativa a participar, sigue tornándose un proceso complejo que está sujeto a la regulación normativa y que se permite desde la voluntad de los representantes, lo cual sigue condicionando la participación y estableciendo un rumbo marcado en relación a la dependencia que se tiene por la institucionalidad tradicional.

Antes de 1988, los alcaldes eran elegidos por el Gobernador de turno o por el Presidente de la República. Con la reforma de descentralización de 1988, los Alcaldes fueron elegidos por períodos de 2 años. Luego el período se amplió a 3 años y desde 2004 los alcaldes se eligen por 4 años. Además, desde las elecciones de 2007 se entiende que los períodos son institucionales y no personales y por lo tanto si algún alcalde no termina su período, el que lo reemplaza lo hace sólo por el tiempo que faltaba para cumplir el mandato, conforme a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC: s/f)

El 13 de marzo de 1988, se realizó la primera elección popular de alcaldes en Colombia, en esa ocasión 11.700.000 ciudadanos estaban habilitados para elegir 1.119 mandatarios municipales. El Acto Legislativo número 1 del 9 de enero de 1986, reformó la Constitución Política de Colombia y estableció que todos los ciudadanos deben elegir directamente los Alcaldes Municipales. Así mismo determinó, que la primera elección de

Alcaldes tendría lugar el segundo domingo de marzo de 1988 (RNEC: s/f). Antes de 1988, los Alcaldes eran designados por el Gobernador de cada departamento, que a su vez era designado por el Presidente de la República.

Este precedente histórico, junto a los estudiados en el tercer capítulo, fueron estructuras que se consolidaron en el tiempo y que determinaron la conducta de los individuos, en donde la elección y decisión incluso de representantes se dejaba a la institucionalidad y que fomentó un tipo de cultura ciudadana en la cual no se daba la relevancia que tenía no solo al proceso democrático de elecciones sino la intervención en la toma de decisiones.

La Ley 136 de 1994 establece que para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un año anterior a la fecha de inscripción o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

El control que ejerce la ciudadanía en torno al mandato del alcalde, se visualiza en la opción que tiene para revocar su mandato en caso de no estar satisfecho con su gestión; para ello transcurrido un año del mandato del alcalde, si la ciudadanía lo desea puede recoger firmas que soliciten la convocatoria a urnas para que el pueblo decida si se revoca o no el mandato del alcalde. Las firmas recolectadas deben superar el 40% del total de votos obtenido por el mandatario y para que la revocatoria sea efectiva en las urnas se requiere la aprobación de la mitad más uno de los votos depositados en la respectiva jornada, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al alcalde (RNEC: s/f)

Si se trae a memoria que uno de los principales limitantes de la participación, es la dificultad que tienen los ciudadanos para que sus decisiones sean tomadas en cuenta, es justamente este proceso de revocatoria que se observaba en el capítulo tercero, uno de los espacios de decisión que más complicación tiene para la población a fin de ejercer un derecho ciudadano.

Una de las corporaciones administrativas de mayor trascendencia en la historia participativa del país, son las Juntas Administradoras Locales (JAL), establecidas en la Ley 136 de 1994, que como se menciona son corporaciones que ejercen control, son veedoras y apoyan en los procesos administrativos de comunas, localidades y corregimientos (RNEC, s/f).

La función de las Juntas Administradoras Locales está relacionada con la participación y elaboración de planes y programas municipales cuando el Alcalde lo

autoriza. Para el caso de la ciudad de Bogotá, pueden distribuir y apropiar partidas globales asignadas a las localidades en el presupuesto anual. Además, son consultadas por los alcaldes municipales antes de la elaboración y presentación de planes de inversión y de presupuesto anual; en caso de que las autoridades locales desconozcan esta participación, se constituye un causal de mala conducta (RNEC: s/f).

La elección de sus miembros se hace por medio de elección popular, coincidiendo con la elección del Consejo Municipal y de Alcaldía y la duración de su periodo electoral es de cuatro años para los miembros que son llamados ediles. Bajo la reglamentación del artículo 122 de la Ley 136 de 1994, la elección de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, la participación se limita a los ciudadanos inscritos en el censo electoral establecido por la Registraduría Nacional del Estado Civil para cada localidad.

A partir del funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, se promueven reuniones que promuevan la consulta sobre prioridades en inversión o ejecución de obras públicas a cargo de éstas, para lo cual se convoca a asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyas actividades se realicen en la respectiva localidad, comuna o corregimiento (RNEC: s/f).

Las Juntas Administradoras Locales fueron establecidas desde el año de 1968 y reformadas por el Acto Legislativo en 1986 y elevadas a rango constitucional por el Artículo 318 de la Constitución Nacional de 1991. Están supeditadas, de acuerdo a la Ley 136 de 1994, por los Concejos Municipales, quienes autorizan la creación de la JAL en una localidad, comuna o corregimiento.

Los miembros constan de no menos de cinco ediles y no más de nueve, para el caso de la ciudad de Bogotá, el número de ediles no puede ser menor a siete y para las veinte localidades que conforman la ciudad, el número máximo de ediles elegidos es de once. El ejercicio de su cargo se asume una vez se han presentado ante el alcalde municipal respectivo en un acto bien sea colectivo o de manera individual.

Por otra parte, también se encuentra el Consejo Municipal consolidado en la Ley 136 de 1994 y está definido como una corporación administrativa que tienen como función el ejercicio del control político de la administración municipal y el estudio de los proyectos presentados. Entre otros, el Consejo determina las normas que se necesitan para el efectivo control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. El Consejo es encargado de elegir al Personero, así como de reglamentar usos de suelo en el territorio.

Entre otras funciones, el Consejo es el encargado de determinar la estructura de la administración municipal, y a su vez, es quien aprueba el presupuesto municipal en relación a rentas y gastos. Además, autoriza al alcalde para que pueda celebrar contratos municipales y se encarga de aprobar planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas (RNEC: s/f)

Esta corporación consta de no menos de siete miembros, ni más de veintiuno, esto de acuerdo al número de habitantes, exceptuando el caso de Bogotá que elige a cuarenta y cinco concejales. Reglamentado, aquellos municipios en cuya población no haya más de 5.000 habitantes se eligen siete concejales; para aquellos en los que la población es desde 5.001 hasta 10.000 habitantes, se eligen nueve concejales; municipios con población a partir de 10.001 y hasta 20.000 habitantes.

Por otra parte, los miembros del Consejo Municipal son once; para aquellos que tienen entre 20.001 hasta 50.000 habitantes, se eligen trece concejales; municipios con un rango de población entre 50.001 hasta 100.000 habitantes, eligen quince concejales; aquellos municipios con población que va desde 100.001 hasta 250.000 habitantes eligen diecisiete concejales; los municipios con población entre 250.001 a 1.000.000 eligen diecinueve concejales; y por último aquellos municipios con 1.000.001 habitantes en adelante, eligen veintiún concejales, exceptuando el caso de la ciudad de Bogotá como se digo anteriormente.

La instauración de la elección popular de alcaldes, les facultó para establecer los parámetros en relación a la planeación de la ciudad, que desde la Constitución de 1991 abrió las puertas al desarrollo territorial. Desde 1990, se han celebrado ocho elecciones de Alcaldes y se han promulgado tres Planes de Ordenamiento Territorial.

Ahora bien, en relación a los resultados que la normativa ha tenido en participación ciudadana, para el año 2011, se realizó una Encuesta Multipropósito para Bogotá, en donde se verifica el grado de intervención de la población, remitiéndose a la vinculación con organizaciones sociales y la percepción sobre la ciudad.

Para este caso, la encuesta demostró que si bien la percepción de la ciudadanía sobre temas urbanos relacionados con la seguridad, transporte urbano, respeto e igualdad entre los ciudadanos, tiende a considerarse en detrimento, la cultura política de la población no demuestra un cambio por esto:

Tabla 4.1. Extracto Encuesta Multipropósito Bogotá 2011

Tema	Total Bogotá
I. Calidad de vida	
Estructura de la población urbana	
Población	7.451.231
V. Temas nuevos: Condiciones urbanas	
Participación en organizaciones (%)	
Participación en organizaciones de personas de 10 años y más	
Personas que pertenecen a alguna organización	17,2
Percepción (%)	
Percepción de ciudad	
Atención en las oficinas públicas	
Mejor	28,9
Peor	22,5
Vigilancia, seguridad y reacción oportuna y eficiente de la policía	
Mejor	16,1
Peor	49,9
Sistema de seguridad social en salud, atención en salud	
Mejor	26,3
Peor	28,5
Educación pública	
Mejor	38,9
Peor	15,3
Transporte público urbano	
Mejor	17,5
Peor	38,8
Programas de alimentación y nutrición	
Mejor	28,3
Peor	11,1
Atención a la infancia	
Mejor	32
Peor	13,1
Respeto a los derechos humanos	
Mejor	19,5
Peor	33,6
Igualdad de oportunidades para las mujeres	
Mejor	35
Peor	18,9

Fuente: Encuesta Multipropósito Bogotá, 2011. Secretaria de Planeación, DANE

Con ello, lo que se demuestra en el fondo, es que la ciudadanía entrega a la institucionalidad la facultad de ordenamiento y de regulación en la ciudad, lejos de la intervención ciudadana y los procesos autónomos sociales que pudieran propender por el mejoramiento urbano, fortaleciendo la hipótesis sobre la cual se sostiene el hecho de que

este proceso sucede debido a la dependencia histórica que existe sobre las instituciones desde la sociedad.

Más bien, se robustece el pensamiento común que considera que es obligación de los representantes el mejoramiento de la ciudad, pues a través de esta revisión se observa el bajo nivel de participación, en una ciudad de más de siete millones de personas, donde sólo el 17,2% hace parte de procesos participativos en los últimos diez años, e indica cómo de acuerdo a la exploración histórica de Colombia, se ha reforzado un comportamiento colectivo que cada vez está más alejado de la incidencia ciudadana en la toma de decisiones.

Revisión de la participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial 1990-2013

Plan de Ordenamiento Territorial. Acuerdo No. 6 de 1990

Postulado a partir de la Alcaldía de Andrés Pastrana, primer alcalde electo por voto popular, el Acuerdo 6 de 1990 representó la primera figura de planeación para la ciudad, un año antes de promulgada la Constitución Política de Colombia.

En términos de participación ciudadana, en el Acuerdo 6 de 1990, el desarrollo de la política pública se hizo de acuerdo a los postulados que antecedieron a la Constitución, que si bien tenían un enfoque descentralizado, no vinculaba directamente a la ciudadanía con los procesos de gestión pública y toma de decisiones.

Se hizo una referencia en el artículo 217 a los procesos de concertación posteriores a su promulgación, pero no anteriores para su ejecución. En este se estableció un tipo de convocatorias que se concertarían con el Gobierno Distrital cuando este lo considerara conveniente o necesario, es decir la participación de la ciudadanía se limitaba a los requerimientos del alcalde para la definición del desarrollo de determinados sectores del territorio del Distrito Especial de Bogotá. A su vez, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, podría convocar a las personas o entidades que considerara que debían participar en la concertación, o que su participación resultara conveniente o legitimara el proceso.

Este tipo de convocatoria era de carácter personal o a través de avisos públicos divulgados a través de medios de comunicación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, de acuerdo a su consideración.

En el artículo 270 del Acuerdo, se regulo la dirección y coordinación de los programas de renovación urbana, a partir de lo cual los Programas de Renovación Urbana

serían impulsados por entidades y organismos públicos del orden distrital, bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, sin excluir la posibilidad de participación de otras entidades públicas y de los particulares, la cual en todo caso, estaba supeditada a las determinaciones de las Autoridades Distritales.

Este primer Plan de Ordenamiento Territorial, evocó las formas de limitación de la participación ciudadana que se establecieron desde la Constitución Política de 1886, pues cada decisión en la que la ciudadanía pudiera tener un mínimo de intervención estaba coartada por la consideración última de la institucionalidad.

Tabla 4.2 Atributos de la intervención ciudadana, POT 1990

Atributo	Observación
Grado de participación	El involucramiento real de personas en este proceso fue nulo, debido a la inexistencia de normatividad que avalara su participación y en espacial debido a la falta de voluntad de los organismos locales para la intervención de la ciudadanía.
Nivel de participación	No se determina un nivel de participación, se establecen parámetros <i>a posteriori</i> en los procesos públicos, pero no en su ejecución.
Tipos de participación	El tipo de participación no se determina debido a la nulidad de ésta.
Calidad de la participación	No existe relevancia de la participación debido a que no se llevó a cabo.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.3 Atributos observables de la toma de decisiones, POT 1990

Atributo	Observación
Involucramiento en la participación	Participa: Alcaldía Mayor, Departamento de Planeación.
Incidencia de la participación	Propuestas desde la Administración Pública.
Mecanismos de participación	No existen mecanismos de participación claros, ni en la norma ni en la ejecución del Acuerdo.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.4 Atributos observables de la democracia representativa, POT 1990

Características	Atributos
Funcionarios electos	Alcalde Mayor de Bogotá
Elecciones libres, periódicas y competitivas	Elegido por 4 años
Sufragio inclusivo	Elegido por votación popular. Primer alcalde electo en esta modalidad.

Derecho a ocupar cargos públicos o sufragio pasivo	Tres inscritos al cargo en el año de 1989
Libertad de expresión	Espacios de deliberación en torno a la Alcaldía de Bogotá
Variedad de fuentes de información	Medios de comunicación clásicos: radio y televisión.
Autonomía asociativa	Dos partidos políticos tradicionales, uno no convencional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1989: 221)

Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto No. 619 de 2000

El segundo Plan de Ordenamiento Territorial, se consolidó en el año 2000, a 10 años de establecido el anterior conforme a la Ley. Sin embargo es de tener en cuenta, que el anterior POT se fijó antes del establecimiento de la norma que rige los planes de ordenamiento territorial de 1997 y sin las bases de mecanismos de participación de 1994, y de la Constitución Política de 1991, por lo cual, la ciudad estuvo regida por un plan que no se ajustaba a los cambios y procesos políticos del momento durante diez años, tiempo que consolidó y fomentó la dependencia hacia la institucionalidad.

En relación a la participación ciudadana, el antecedente que presenta la alcaldía de turno, indica un proceso participativo para la ejecución del plan. Desde el 27 de mayo de 1998, comenzó el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, con el apoyo de procesos de participación ciudadana, que evaluaron propuestas y necesidades de la ciudadanía en general. Desde el inicio, el Departamento Administrativo de Planeación, junto con autoridades ambientales, encaminaron un proceso de participación ciudadana que evaluó opiniones de gremios y agremiaciones, mediante foros y conferencias, y expuso documentos básicos en sitios accesibles para la deliberación.

Dentro del proceso de participación ciudadana se desarrollaron 305 exposiciones, participaron 889 instituciones privadas y públicas, y los contenidos del Plan se divulgaron a través de tres teleconferencias, 44 boletines de prensa, 30 convocatorias de prensa a los diferentes eventos, 3 seminarios y foros internacionales, plegables y exposiciones permanentes e itinerantes del Plan y se realizaron y analizaron 500 encuestas. Se realizó un cabildo abierto sobre el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, en el que hubo 135 inscritos y 98 participaciones.

El objetivo de la participación ciudadana en el POT, se fundamentó en cimentar una cultura urbana de los ciudadanos alrededor de los planes urbanos que generara una movilización social sobre políticas de ocupación, uso, desarrollo y crecimiento de la ciudad. Se dispuso el direccionamiento para crear el Consejo Consultivo de Ordenamiento, en lo referente a vigilancia y seguimiento del POT, esto es un mecanismo

sobre avances e información, y medición del Plan de Ordenamiento Territorial, facilitando la participación ciudadana en el control de normas urbanas.

A pesar de la normativa, nuevamente, la incidencia que tiene la ciudadanía se limita a espacios de consulta y posteriormente de control sobre las políticas establecidas. La participación que tienen la ciudadanía en estos procesos, se encuentra limitada a las formas institucionales que existen, en donde los ciudadanos son únicamente valorados para la presentación de normas ya tomadas respecto a los barrios por parte de los gobiernos locales, es decir se restringe a prácticas consultivas y de apoyo a decisiones establecidas desde la institucionalidad (Gutiérrez, 2015. Entrevista)

Los procesos de participación autónomos que se llevaron desde las juntas de acción comunal por ejemplo, implicaron esfuerzos desde los líderes comunales para invitar a la ciudadanía a involucrarse en temas concernientes a su barrio, logrando con ello pequeños logros como construcciones de puentes peatonales o señalización de vías; sin embargo la toma de decisiones para el establecimiento de una política pública como un Plan de Ordenamiento Territorial, está fuera de los alcances que han logrado tener.

Tabla 4.5 Atributos de la intervención ciudadana, POT 2000

Atributo	Observación
Grado de participación	Durante la planeación, año de 1998.
Nivel de participación	Relacionado con porcentaje de participantes.
Tipos de participación	Cabildo Abierto. 135 inscritos y 98 participaciones.
Calidad de la participación	Consultiva, esporádica.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.6 Atributos observables de la toma de decisiones, POT 2000

Atributo	Observación
Involucramiento en la participación	POT 2000, el nivel se contrasta con las estadísticas de la alcaldía Sectores que participan: gremios y agremiaciones. Excluyente.
Incidencia de la participación	Propuestas de carácter consultivo.
Mecanismos de participación	Cabildos Abiertos. Espacios de deliberación.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.7 Atributos observables de la democracia representativa, POT 2000

Características	Atributos
Funcionarios electos	Alcalde, designación de funcionarios públicos: Secretaria de Planeación
Elecciones libres, periódicas y competitivas	- Espacio de tiempo para la elección de cargos públicos: durante 4 años
Sufragio inclusivo	- Cantidad de votantes por elecciones municipales de acuerdo a unidad de observación: elegido por voto popular: 619.086 votos, 48.82%
Derecho a ocupar cargos públicos o sufragio pasivo	- Número de inscritos en cargos de elección popular de acuerdo a unidad de observación: Elecciones debatidas por tres candidatos
Libertad de expresión	- Espacios disponibles para debates y consultas: Espacios de deliberación.
Variedad de fuentes de información	- Medios de comunicación existentes: Televisión y Radio
Autonomía asociativa	- Número de asociaciones en determinado proceso político: 889 instituciones privadas y públicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1989: 221)

Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 363 de 2013

- Memorias proceso de participación Bogotá POT 2013

El POT 2013 (actualmente suspendido), se centró en la necesidad de la modificación de la norma que le precedió en términos de ordenamiento territorial. Su desarrollo y ejecución fue programado para el periodo de 2012-2015, y se enfocó en la participación directa, de acuerdo a los parámetros establecidos por el voto popular al programa de desarrollo Bogotá Humana.

El último POT del año 2000 presentaba normas obsoletas, por lo cual el diseño de un nuevo POT se encausó en ganar en eficiencia e impacto social. El POT tiene una vigencia más alta que la de los planes de desarrollo, por eso su modificación excepcional cuando se amerita debe tener una concertación de participación ciudadana e interés común, debido al impacto que este genera.

Desde el año 2000 la norma no había cambiado, pero sí se presentaron grandes transformaciones demográficas y urbanísticas no previstas en la ciudad. Hubo cambios en las proyecciones y la composición poblacional, lo cual tuvo un fuerte impacto en temas de movilidad, adaptación al cambio climático, mezcla desordenada del uso del suelo, despoblamiento de la zona central, vacíos de normatividad en zonas rurales, hiperreglamentación de actividad edificadora para simplificar las normas en los usos del suelo en función de la capacidad de soporte de cada zona.

Esto generó la necesidad de actualizar el POT frente a los retos emergentes de ciudades menos segregadas, buscando mediante un consenso ciudadano, establecer políticas que propendieran por vivir cerca de los empleos, transporte integral, recuperar espacios ambientales, entre otros. Se articularon propuestas en torno a 4 ejes: cambio climático, ciudad compacta, desarrollo rural y regional y una ciudad incluyente (Decreto 364, 2013).

El proceso participativo inició en 2008 y se extendió hasta 2013, 20 meses de trabajo, deliberación y participación ciudadana, por medio del cual se adopta la modificación. Las memorias sobre este proceso están organizadas en 7 partes:

1. Participación en el contexto de la aprobación, ejecución desde el 2008 hasta 2013, para su elaboración.
2. Enfoque y metodología entre el año 2012 y 2013, articulación con el Plan de desarrollo y el Decreto 503 de 2011 de Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.
3. Dinámica de la participación ciudadana, sectores y academia, gremios, asociaciones, iglesias, expertos, entre otros
4. Contenidos de la deliberación ciudadana en torno a los ejes propuestos
5. Incidencia de la participación para los ajustes
6. Perspectivas que se abren para la participación en términos de su implementación
7. Divulgación del POT en medios de comunicación.

La legitimidad del Decreto 364, se fundamentó en los procesos de participación democrática que se realizaron desde 2008 hasta 2013, entre la ciudadanía y una concertación interinstitucional. Como no se dio su aprobación por el Consejo, fue expedido mediante decreto.

Este proceso de participación surge desde la iniciativa de la alcaldía anterior conocida como Bogotá Positiva, que no prospera por causa de la Corporación Autónoma Regional (CAR), pues la ciudad estaba extendiéndose hacia los cerros orientales. En este sentido la ruta de la participación incluyó en el año 2008, una fase 0 de motivación y divulgación de objetivos a 4.144 líderes en 23 eventos; en 2009, encuentros con 10.461 líderes en 125 eventos a partir de lo cual se realizó un diagnóstico gracias a 2.970 aportes ciudadanos respecto de temas físicos, sociales, económicos y transversales. En 2010 y 2011, se realizó la fase 2, que fue la primera formulación, rechazada por la CAR por carecer de un enfoque ambiental. Con el comienzo de la última administración distrital

denominada Bogotá Humana 2012-2015, se reformuló la fase 2, en relación a la expansión urbana y los ecosistemas de la ciudad. Se identificaron problemáticas urbanas y se establecieron espacios de socialización y consideración a la ciudadanía por medio de la metodología de Encuentros Ciudadanos Interlocales y Audiencias Públicas con las JAL, con la participación de 2.613 líderes en 87 eventos. Con esto, el Plan tuvo una visión favorable con la CAR.

En el año 2013, la Fase II, implicó la tercera formulación, con la metodología de cabildos locales, temáticos y sectoriales, en donde participaron 8.570 líderes en 174 eventos y se recogieron 2.113 aportes ciudadanos. Fue presentado al Consejo Distrital, pero no fue aprobado, por lo tanto se dispuso el Decreto 364 del 26 agosto de 2013, para la divulgación de la norma.

El alcance de la participación ciudadana, como derecho fundamental y responsabilidad estatal para favorecer a la ciudadanía, contó con contenidos, alcances y metodología para la participación ciudadana, mediante la construcción de una política distrital de participación como instrumento de movilización social de sujetos de derechos y un diálogo horizontal. Si bien, la participación en este último POT se considera más incluyente, finalmente el Decreto fue derogado así como todos los procesos consultivos y participativos que le antecedieron.

Tabla 4.8 Atributos de la intervención ciudadana, POT 2013

Atributo	Observación
Grado de participación	Periodicidad semestral y anual.
Nivel de participación	8.570 líderes
Tipos de participación	Participación permanente.
Calidad de la participación	Incidencia del proceso participativo en la norma final.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.9 Atributos observables de la toma de decisiones, POT 2013

Atributo	Observación
Involucramiento en la participación	Participación ciudadana, sectores y academia, gremios, asociaciones, iglesias, expertos, entre otros
Incidencia de la participación	2.113 aportes ciudadanos
Mecanismos de participación	Cabildo Abierto, Encuentros Ciudadanos Interlocales y Audiencias Públicas con las JAL

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.10 Atributos observables de la democracia representativa POT 2013

Características	Atributos
Funcionarios electos	Alcalde Local. Apoyo Secretaria de Planeación Distrital, Ciudadanía
Elecciones libres, periódicas y competitivas	- Espacio de tiempo para la elección de cargos públicos: 4 años
Sufragio inclusivo	- Cantidad de votantes: 723.157, 32.22%
Derecho a ocupar cargos públicos o sufragio pasivo	Cuatro candidatos inscritos.
Libertad de expresión	Debates públicos. Programas de Gobierno.
Variedad de fuentes de información	Medios Audiovisuales, Web
Autonomía asociativa	Partidos políticos, movimientos sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dahl (1989: 221)

Uno de los mayores limitantes que tiene la ciudadanía para el acceso a la toma de decisiones públicas, es la burocracia existente en las instituciones gubernamentales y el poco interés que muestran por las iniciativas populares, lo cual a su vez trae como consecuencia el desánimo de la ciudadanía para seguir formulando propuestas políticas. Si bien la Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, considera que existen limitantes en la participación, los gobiernos locales siempre están abiertos a recibir opiniones de los ciudadanos y a escuchar propuestas para el desarrollo de políticas, sin embargo escucharlas no siempre significa que se ejecuten.

Desde la instauración formal de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT's) en 1990 en la ciudad de Bogotá, los gobiernos locales bajo la normativa que regía, dieron espacios para las consultas ciudadanas, pero sólo hasta la consolidación de los mecanismos de participación con la Ley 134 de 1994 se dio importancia a la participación ciudadana en la toma de decisiones.

La deficiencia en la participación se da porque los ciudadanos no siempre quieren involucrarse en asuntos políticos y aunque la invitación a participar está abierta, los resultados son escasos. En este caso, la alcaldía del último POT, si bien puso un esfuerzo mayor que los anteriores gobiernos locales y buscó mayor intervención ciudadana en los POT's, mediante la consulta a las personas sobre las políticas y sus opiniones y a través de esto mejorar las políticas urbanas (Paredes, 2015. Entrevista), la institucionalidad tradicional influyó en derrocar todos los procesos participativos, y no sólo eso, sino que generó un desgaste en la población, llevando con ello hacia un retroceso en los avances de participación ciudadana.

Además, a pesar de la existencia de mecanismos de participación, la falta de conocimiento que tienen las personas por sus garantías participativas es alto y eso dificulta llevar a cabo cualquier tipo de proceso incluyente para la toma de decisiones públicas. Por otro lado, las únicas instancias en las que se solicita ayuda a las comunidades, es con fines consultivos o de aprobación de una política ya tomada, pero no se abre un espacio de debate o consenso para discutir la pertinencia de estas decisiones (Ortiz, 2015. Entrevista). En los Planes de Ordenamiento Territorial de la ciudad, la invitación a las juntas de acción comunal por ejemplo, es escasa y selectiva y especialmente no se cuenta con la opinión de los ciudadanos, sino que al igual que en la mayoría de los casos, sólo se les informa de la política establecida, su funcionamiento y aplicación.

Hallazgos a partir de la revisión de los planes de ordenamiento territorial sobre la participación ciudadana en la planificación territorial

Las preferencias de los actores son de suma importancia en la investigación histórica, con especial énfasis en las preferencias de actores claves en el direccionamiento de un proceso político, pues a partir de coaliciones o alianzas, estas preferencias pueden determinar un sendero. Las preferencias de estos actores inciden en las funciones que ejercen en los momentos clave de formación institucional, condicionando la ruta de un proceso de acuerdo a sus intereses.

El control político que ejercen ciertos actores, influye en las decisiones que *a posteriori* de un cambio trascendental se puedan tomar. Esto está relacionado con el caso de la participación ciudadana y en su proceso de consolidación normativo, pues recordemos que la coyuntura crítica trazada a partir de la configuración de una nueva Constitución Política, si bien estuvo precedida por movimientos sociales, finalmente fue consolidada por parte de grupos de poder tradicionales y por sistemas de poder consolidados como los partidos políticos.

De este modo las decisiones que se tomaron en adelante respecto de la participación ciudadana tuvieron influencia de los actores políticos tradicionales quienes tuvieron la oportunidad de modificar las políticas públicas en formas preferentes para ellos (Pierson, 2000: 810). Si bien, el fruto de la participación en la Constitución Política, es resultado de la movilización ciudadana, éste fue impulsado por una élite reformista, que desde su desarrollo inicial limitó el proceso participativo a la decisión de representantes. Finalmente estos procesos que surgieron como iniciativas populares, pero

que en su ejecución consiguiente, como la Ley que rige el Plan de Ordenamiento Territorial, se encuentran atravesadas por la preferencia de ciertos actores, especialmente en su ejecución, terminan adaptando a la ciudadanía a un tipo de proceso político y social.

Para el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial, las preferencias de actores desde la institucionalidad, fomentaron o no los procesos de participación ciudadana. De acuerdo a las decisiones que tomaron en relación a la planeación de la propuesta de planificación territorial se continuó por un trayecto marcado o se establecieron otras rutas. Como se observó al inicio de los POT para la ciudad, la participación fue limitada, y esto se debió principalmente a la inexistencia de normatividad que avalara la participación. Con esto se considera que la institucionalidad de la participación, si bien resultó un coadyuvante para que se abrieran espacios participativos, también demuestra cómo es un escudero para la falta de participación y cómo sirve para encubrir o disimular a falta de normatividad, la nulidad de participación ciudadana en la toma de decisiones. Esto tiene que ver esencialmente con todos los procesos participativos y en cómo los gobiernos locales pueden cubrir que en las administraciones se limite la participación por causa de falta de normatividad específica respecto de una demanda ciudadana.

Encontramos una baja participación en los procesos de planeación territorial en la ciudad de Bogotá, desde la unidad de análisis que son los tres Planes de Ordenamiento Territorial. Si bien existe participación no institucionalizada desde otras instancias, para el caso concreto de la planeación, específicamente en la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, se observa que en el POT de 1990, incide la inexistencia de normatividad en relación a la participación ciudadana, en el caso del POT del año 2000, la relación se configura de modo vertical, pues limitaba el alcance ciudadano a temas netamente de consulta sobre la propuesta ya diseñada. En el caso del POT 2013, la nulidad del POT indica que los procesos de participación fueron anulados por parte de la representación popular y como consecuencia se da un desgaste de la ciudadanía sin conseguir incidencia en la política territorial.

Entonces, los factores que condicionan la participación ciudadana identificados a partir de la revisión histórica, están relacionados con condicionantes establecidos desde la institucionalidad y que tienen que ver con la forma en que estos son determinados por fuerzas políticas tradicionales que identificamos y que condicionan los niveles de participación relacionados a los procesos institucionalizados, la desinformación y la apatía política que se produce.

De hecho, de acuerdo con investigaciones acerca de la planeación para el desarrollo que conectan con este estudio, se confirma la teoría sobre la cual se considera que “el despliegue legislativo desatado para operacionalizar el mandato de la Carta Magna, no solo desatendió el espíritu constitucional, sino que en, algunos casos lo contradujo, y generó el caos que hoy día padece [...] el ordenamiento territorial” (Gutiérrez y Sánchez, 2009: 16). De acuerdo a lo establecido desde la Secretaría Distrital de Planeación, el primer POT, tuvo un alcance limitado debido a la falta de normatividad en relación a la participación, pero aunque el último POT tuvo mayor participación, su nulidad dejó sin función el trabajo participativo. Vemos por tanto como una decisión de representantes puede limitar el alcance de una política en la que interviene la población soberanamente.

Los factores que condicionan la participación, no son en sí mismos causales, sino que la interacción entre estos, son los que generan causales interdependientes que limitan o no la intervención ciudadana. Estas causas están determinadas por la variable independiente de estudio, es decir la democracia representativa, la cual se apoya en su interacción con los distintos factores que tienen un impacto en los niveles de participación, como la violencia, la apatía política, la desconfianza institucional y que generan abstinencia en el proceso participativo.

Uno de los principales problemas en la baja participación, está ligado a la dispersión normativa y de organizaciones, además de los espacios poco eficaces, poco amigables y legítimos, en donde la legislación no permite conexiones entre las instancias y las organizaciones generando con ello fragmentación entre la sociedad y propendiendo por intereses particulares (Velásquez, 2015) constituyéndose como un inconveniente en el ejercicio de la participación ciudadana.

La democracia representativa se mantiene vigente, constante a lo largo de todo el proceso, salvo algunos cambios en temas participativos, sin embargo ésta se va fortaleciendo a lo largo del tiempo. La no participación se mantiene a lo largo del tiempo y se respalda en los obstáculos que presenta la burocracia, en periodos concretos en los que si bien hay variaciones en las conductas sociales, se mantiene una democracia formal, que en Colombia tiene la característica de ser la más “estable” de la región, y pese a que se incorporan instrumentos de participación, a que hay una nueva normativa o tipos de participación, esta no se visibiliza, demostrando con ello, cómo una tendencia se mantiene a lo largo del tiempo en función de algo que marco en su momento una estructura.

CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación estaba relacionado con la exploración sobre los factores que han condicionado la participación ciudadana a nivel local, con ello se propuso entender cómo los procesos de participación en función de la incidencia que tiene la institucionalidad tradicional, en este caso la democracia formal, generan dependencia desde la ciudadanía, haciendo que esta delegue las funciones decisorias a la representatividad.

Para este propósito se estableció un estudio de caso a partir de los Planes de Ordenamiento de Bogotá, y a través de tres periodos de estudio en los que se promulgaron tres unidades de análisis, debido principalmente a la pertinencia que tiene una ciudad como esta, en un país como Colombia donde la participación se formalizó en la Constitución más democrática de la región, pero donde no se visualiza completamente la intervención ciudadana en el accionar público.

La participación ciudadana es un canal clave en la relación Estado-Sociedad, a partir de la cual se direcciona con mayor eficiencia las políticas públicas de un determinado territorio. En el ámbito local, es donde se encuentra la mejor oportunidad para llevar a cabo procesos participativos que mejoren la gestión pública y que en especial respondan a necesidades concretas de la ciudadanía.

Sin embargo, la participación ciudadana encuentra sus límites en las formas históricamente institucionalizadas que fundamentadas desde intereses políticos, bloquean los espacios participativos mediante legislación abrumadora que dificultan el ejercicio libre de participación para cualquier ciudadano. Especialmente, estos procesos de institucionalización de la participación llevan a la ciudadanía a un punto de resignación sobre su quehacer político y dan preferencia a la elección de representantes que se encarguen de todos los asuntos públicos.

La nulidad que se ha hecho a los procesos participativos por parte de los mismos organismos de representación elegidos popularmente, se considera un factor clave en el detrimento de la participación y en niveles menores de intervención, esto debido a lo que se considera como un espacio deliberativo y decisorio, termina siendo apocado por las instituciones y genera apatía en la ciudadanía para otros nuevos procesos de tipo participativo.

La barrera normativa impide en muchas ocasiones llevar a cabo o cumplir con un proceso participativo, pues por un lado se encuentran obstáculos para los ciudadanos, o

incluso, debido a la inexistencia de normas en relación a un tema específico reclamado por la ciudadanía, los gobiernos locales pueden anular la petición abogando a la falta de reglamentación que apruebe cierta petición.

Si bien, los mecanismos institucionales brindan la posibilidad de que todos los ciudadanos intervengan en la toma de decisiones públicas, la efectividad de estos mecanismos está limitada a la escasa información con que cuenta la ciudadanía sobre ellos, considerándose por tanto como un factor condicionante de niveles de participación escasos.

En todo caso, estos mecanismos de participación que surgen de la misma representatividad, resultan muy complejos y no se socializan, porque no surgen desde la iniciativa popular sino bajo las reglas de los representantes, y que en el fondo fomenta la dependencia histórica de los ciudadanos hacia las instituciones.

En este sentido, la eficiencia de la participación ciudadana, se establece precisamente desde la concertación y la búsqueda de deliberación, sin obstáculos o impedimentos innecesarios para el ejercicio político. Recordemos que el éxito en procesos de participación ciudadana, se consolidó en la articulación entre los entes institucionales, extra institucionales y mixtas de control democrático, en palabras de Isunza Vera (2015), pues fue a partir de esta red de articulación que se lograron procesos de alcance nacional como la Reforma a la Ley de Participación Ciudadana en Colombia.

Tomando en cuenta en este punto por tanto, que la informalidad en la participación, es decir, la autonomía ciudadana para la intervención en asuntos públicos sin la necesidad de parámetros que exijan más allá de lo necesario, es un coadyuvante de mayores niveles de participación pues no requiere de mayor formalidad que la voluntad de ejercer un derecho fundamental, como en el caso de la acción de tutela.

Considerando que la participación institucionalizada es necesaria, también se tiene en cuenta que no es la única forma en que se la ciudadanía tiene parte en la toma de decisiones públicas, sino que la búsqueda por una coexistencia armónica con otras formas de participación ciudadana son claves para el ejercicio político.

Por lo tanto, la institucionalización de la participación como proceso desarrollado a partir de una democracia representativa, requiere del acompañamiento articulado de procesos extrainstitucionales y democráticos que permitan el desarrollo pleno de la democracia; pues en vista de que a pesar de la existencia de toda la normatividad respecto de la participación ciudadana, y como consecuencia de la institucionalización de las formas de organización, la observación indica cómo la ciudadanía ha visto limitado su

alcance sólo a las formas contempladas por la Ley y esto ha generado apatía, desconfianza hacia los procesos participativos y en especial desconocimiento sobre los mecanismos.

Desde una revisión histórica, se entrevé el posicionamiento que la democracia representativa, por medio de los instrumentos políticos y sociales como la Constitución Política, y especialmente como en su papel de institución social, generó una serie de comportamiento individuales que se mantuvieron en el tiempo, creando a su vez, un sendero dependiente marcado por la primacía de las instituciones. El proceso político instaurado desde 1886, que limitó los alcances de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, influyó en el comportamiento de los ciudadanos y conllevó a la restringida y condicionada intervención social.

Si bien, normativamente en Colombia, la democracia participativa ha sido consolidada como un punto de referencia en Latinoamérica gracias a procesos políticos como la promulgación de la Constitución Política de 1991, además de ser un referente regional por los procesos democráticos a que ha dado lugar, empíricamente la comprobación de la incidencia de la participación ciudadana y del interés social por este tipo de procesos, es limitado, principalmente por dos factores como lo son la corrupción y la violencia.

De fondo, la democracia representativa ha permitido que la corrupción se mantenga, pues la clase política ha estado ligada a intereses particulares sobre los generales, y la apatía política de la ciudadanía permite que este fenómeno se siga manteniendo en el tiempo. La elección de representantes, ha pasado además por un importante escándalo en relación a los grupos armados y al apoyo de estos para llegar al poder por medio de la fuerza y el sometimiento de la población, un punto que ha incidido en los procesos democráticos del país.

El comportamiento individual que las instituciones fortalecieron en el tiempo a nivel colectivo, conllevó a que la participación ciudadana limitara su alcance a la elección de gobernantes para que por medio de éstos, se definieran las pautas y la planificación del territorio.

No obstante, en este punto se encuentra otro hallazgo, pues la responsabilidad del uso de los espacios deliberativos o la búsqueda por espacios fuera de las institucionalidad recae también en la ciudadanía, quien es responsable de dirigir la marcha política, social, económica, cultura, etc., de su territorio. No sólo se limita a la existencia normativa de cierto tipo de mecanismos, sino que requiere de la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública.

A partir del caso de estudio revisado desde los Planes de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Bogotá, se pudo establecer patrones de dependencia histórica que condicionaron los niveles de participación, especialmente hacia un bajo grado de intervención ciudadana en la planeación del territorio.

Las reglas o normas institucionales, establecen un orden para la participación, sin embargo éstas no deben acabar la creatividad de la ciudadanía y de los nuevos espacios o instrumentos que puedan surgir en el tiempo desde la ciudadanía, es decir mecanismos articulados al gobierno representativo.

La participación además, implica un resultado que sea incidente, no se puede reducir su contenido a simples espacios consultivos ni a la oferta exclusiva de las instancias gubernamentales, sino que está enmarcado en un proceso de toma de decisiones en donde éstas sean de carácter ejecutable.

La apertura a una nueva fase de la construcción de la democracia, más que una medicina al gobierno representativo implica mantener democrático el ejercicio del poder, y que más allá del gobierno representativo, articula la ciudadanía como ente soberano y servidores públicos entre coyunturas electorales, que permiten la mejor deliberación y puntos de opinión para la decisión final.

Por tanto, la riqueza de la participación no institucionalizada alimenta a los mecanismos institucionalizados, que no se cierran en sí mismos, sino que se abren, por medio de espacios concebidos desde la ciudadanía como en el caso brasilero de los foros y conferencias para el direccionamiento del presupuesto local.

En este sentido, las organizaciones sociales, instancias de participación, espacios no reglados, se unen e interactúan, bajo procesos de gobernabilidad horizontal con el Estado, en un espacio no sólo de consulta, sino de incidencia de lo que requiere la comunidad a nivel local y que recoge el ejercicio de lo territorial, puesto que la participación más significativa, se encuentra en el ejercicio local.

La participación ciudadana, genera no sólo el mecanismo de poder tramitar conflictividades que en otros escenarios no se pueden tramitar, sino que se abren espacios en donde la ciudadanía pueda incidir y habrán más posibilidades de construir un país justo, más allá de la ley e involucrando nuevas instancias de participación, pues existen muchas posibilidades de participación, pero poca comunicación entre las instancias de participación, en donde se piense más allá del interés de las organizaciones al interés de la comunidad como un todo.

En el año 2015, el día 22 de septiembre, una semana antes de realizar la entrega final de este documento, el Gobierno Nacional de Colombia, firmó la Ley para la creación del Sistema Nacional de Participación, como reforma a la Ley Estatutaria, a fin de articular y establecer fuentes, con una lógica más orgánica de los actores y espacios de participación siendo una sombrilla para articular las formas de participación (planeación participativa, veedurías, etc) (Velásquez, 2015). Esta Ley, supone una esperanza en la lógica participativa del país y de cada territorio, que establece formas para diseñar el sistema participativo a fin de que sea útil y efectivo en el desarrollo participativo. Un diseño en el que la participación tenga incidencia, o el gusto por la participación se va a acabar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alguacil, Julio (2005). “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. *Polis*. Vol. 4, No. 12. <http://polis.revues.org/5614>. Visitada en Junio 02 2015.
- Almario, Ana (2015). “Sistema Nacional de Participación”. Ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de Participación. Camino hacia la paz. Septiembre 23 y 24. Bogotá, Colombia.
- Avila, Rosalía (2008). “Planificación urbana y protagonismo ciudadano: la idea de la planificación participativa del *machizukuri* japonés”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XIII, No. 773. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-773.htm>. Visitado en Junio 05 2015.
- Bobbio, Norberto (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Jordi (2001). “La ciudad y la nueva ciudadanía”. Conferencia presentada en Fórum Europa. Junio 23. Barcelona.
- Cabrero, Enrique (2000). “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”. En *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Enrique Cabrero y Gabriela Nava (Coords.): pp. 19-90. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Cano, Luisa Fernanda (2008). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”. *Estudios Políticos*, No. 33. pp. 147-177.
- Calle, Ángel (2007). “El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global”. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 120. pp. 133-153
- Carrera, Liliana (2011). “La acción de tutela en Colombia”. *IUS*. Vol.5, No. 27, pp. 72-94.
- Constitución Política de Colombia (1991). Congreso de la República. Bogotá, Colombia.
- Cooper, Marcelo y Henríquez Cristian (2010). “Planificación territorial y crecimiento urbano: desarticulaciones y desafíos de la sostenibilidad urbano-regional en Santiago metropolitano”. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y*

Ciencias Sociales. Vol. XIV, No. 331. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-14.htm>. Visitado en Mayo 30 2015

Córdova, Fernando y Díaz, Verónica (2008). “Participación ciudadana y espacio público, análisis del marco legal de la gestión urbana. El caso del Malecón, Puerto Vallarta”. *Topofilia. Revista de Arquitectónica, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Vol. I, No. 1. <http://148.228.173.140/topofiliaNew/vol1-nun1-abr-2008.html>. Visitada en Junio 22 2015.

Dahl, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dahrendorf, Ralf (1977). “Cittadini e partecipazione al di là della democrazia rappresentativa?”. En *Il cittadino totale*. (Dahrendorf, Ralf y Giovanni Sartori, eds.): pp. 35-59. Turín: Centro de investigación y documentación Luigi Einaudi.

Decreto Nacional 2591 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Presidencia de la Rep. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>. Visitado en Julio 10 2015.

Decreto 150 de 1999. Por medio del cual se reglamenta la Ley 388 de 1997. Presidencia de la República. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1315>. Visitado en Julio 15 2015.

Decreto 364 de 2013. Suspendido. Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55073>. Visitado en Julio 13 2015.

Dueñas, Óscar (2001). “Acción de tutela. Garantismo, realidades y contradicciones”. En *La Constitución por construir. Balance de una década de cambio institucional*. pp. 77-99. Bogotá: Centro editorial Universidad del Rosario.

Echalecu, Ana (2001). “La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuesta. El caso concreto de Pamplona-Iruña”. *Azkoaga*. Vol. 8. pp. 123-138

- Enciso, Camilo (2015). “Control Social, Herramienta para avanzar”. Ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de Participación. Camino hacia la paz. Septiembre 23 y 24. Bogotá, Colombia.
- Escárzaga, Fabiola (2009). “Venciendo el miedo: retoños de movimientos sociales en el contexto de la recuperación democrática en Perú (2000-2006)”. En *América Latina. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*. Margarita Favela y Guillén, Diana (coord.). pp. 155-189. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Escobar, Alejandro (2004). “Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”. *Revista Austral de Ciencias Sociales*. No. 8. pp. 97-108
- Espinosa, Mario (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”. *Andamios, Revista de Investigación Social*. No. 1. pp. 9-50
- Farfán, Guillermo (2007). “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales” *Revista Polis*. Vol. 3, No. 1. pp. 87-124.
- Girado, Jesús y Montoya, Mauricio (2012). “Las luchas por la memoria en América Latina: Un camino hacia la visibilización de las víctimas y la consolidación de una justicia restaurativa”. En *Política y cultura en América Latina*. William Cerón, (Comp.). pp. 89-134. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Goldsmith, William y Vainer, Carlos (2001). “Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre”. *Landlines*. Vol. 13, No. 1. pp. 7-9.
- Gray, George (2005). “Participación popular y reducción de la pobreza en Bolivia”. En *Ciudadanía activa. Gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*. Licha, Isabel (editora). pp. 223-246. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grégori, Karina (2012). “Democratización y participación ciudadana en El Salvador de posguerra”. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg, Kenneth Sharpe (edits). pp. 199-234 México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede.
- Font, Joan, Blanco, Ismael, Gomà, Ricard y Jarque, Marina (2010). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”.

- En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Manuel Canto Chac (Comp.). pp. 56-104. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Guerra, François-Xavier (1999): “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”. En *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Hilda Sabato (Comp.): pp. 41-42. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gunnarsson, Christer (1991). “What is new and what is institutional in the new institutional economics?” *Scandinavian Economic History Review*. No. 31. pp. 43-67.
- Gutiérrez, Tito (2015). Líder comunitario Junta de Acción Comunal (JAC). Barrio Japón, Bogotá. Bogotá D.C. Entrevistado en Mayo 15 2015.
- Gutiérrez Alberto y Sánchez, Liliana (2009). “*Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*”. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996). “Political Sciences and the Three New Institutionalisms”. *MPIFG, Discussion Paper* No. 6. pp. 1-32.
- Henríquez, Alfonso (2013). “Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental”. *Ius et Praxis*, No. 19. pp. 251-300.
- Hernández, Andrés (2010). “La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Interrelaciones entre identidades colectivas, movilizaciones sociales e iniciativas políticas en América Latina”. *Colombia Internacional*. No 71. pp. 85-107.
- Hevia, Felipe (2011). “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”. *Revista de Estudios Sociales*. No. 39. <http://dx.doi.org/10.7440/res39.2011.08>. Visitada en Junio 10 2015.
- Isunza, Alberto (2015 “Perspectivas Generales de Participación”. Conferencia presentada en el I Encuentro Internacional de Participación. Camino hacia la paz. Septiembre 23 y 24. Bogotá, Colombia.
- Kalmanovitz, Salomón (2003). “El neoinstitucionalismo como escuela”. *Revista de Economía Institucional*. Vol.5, No. 9. pp. 189-212.
- Krasner, Stephen (1984). “Approaches to the State: alternative conceptions and hystorical dynamics”. *Comparative Politics*, No.16. pp. 226-246.

- Kooiman, Jan (2003). "Governing as Governance". Traducción de Agustí Cerillo. En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Laborier, Pascale (2009). "La dimensión histórica en el análisis de las políticas públicas". Traducción de Roth, André-Noel. Disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00428874>. Visitado en Junio 10 2015.
- Lázaro, André (2013). "Derecho a la educación, derecho de participación". En *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*. Milton Luna (editor). Ecuador: Organización de Estados Iberoamericanos – Oficina Ecuador.
- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>. Visitada en Junio 15 2015.
- Ley 134 de 1994. Por el cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>. Visitada en Junio 10 de 2015.
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>. Visitado en Junio 11 de 2015.
- Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=321>. Visitado en Junio 11 de 2015.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>. Visitado en Julio 04 2015.
- Ley 393 de 1997. Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. Congreso de la República. Disponible en:

- <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=338>. Visitado en Junio 13 de 2015.
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>. Visitado en Junio 13 de 2015.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>. Visitado en Junio 13 de 2015.
- Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Congreso de la República. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>. Visitado en Junio 13 de 2015.
- Licha, Isabel (2005). *Ciudadanía activa: Gestión de presupuesto locales en Asia Oriental y América Latina*. Washington: Banco Interamericano de desarrollo.
- March, James y Olsen, Johan (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- Marin-García, Juan, Perello, Rosario y Garcia, Julio (2010). “Desarrollo de una metodología para identificar dependencia de camino en gestión de operaciones”. *Working Papers on Operations Management*. Vol. 1, No. 1. pp. 37-40.
- Massiris Cabeza, Ángel (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Medellín: Colección Investigación UPTC Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- Mayntz, Renate (1998). “New challenges to governance theory”. Traducción de Maria Angela Petrizzo. *Jean Monnet Chair Paper*. No. 50. http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf. Vistado en Abril 29 2015.
- Medina, Ignacio (2011). “Significados de la política en la Grecia clásica”. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Vol. 16, No. 52. pp. 13-37.

- Merchán, Rafael (2003). “Participación ciudadana: límites y posibilidades”, *Revista Perspectiva*. No. 2.
<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%202/participacion.pdf>.
 Visitada en Mayo 10 2015.
- Mongil, David (2012). “Planificación urbana, regeneración urbana integral y participación ciudadana en Cataluña: balance y retos de futuro”. *Hábitat y Sociedad*. Vol. 4. pp. 73-91
- Noguera-Fernández, Albert y Criado de Diego, Marcos (2011). “La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina”, *Estudios Socio-Jurídicos*. No. 13. pp. 15-49.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, Mancur (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva*. México: Grupo Noriega Editores.
- Ortiz, Félix (2015). Presidente Junta de Acción Comunal Barrio San Cayetano, Bogotá D.C. Entrevistado en Mayo 14 2015.
- Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: ILDIS - FES.
- Paredes, Arturo (2015). Coordinador Norma Urbana Secretaria de Planeación Distrital. Alcaldía Mayor de Bogotá. Entrevistado en Abril 13 2015.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Pierre, Jon y Peters, Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pierson, Paul (2000). “Three worlds of welfare state research”. *Comparative Political Studies*. Vol. 33, No. 6/7. pp. 791-821. Sage Publications, Inc.
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. No. 17. pp. 7-38.
- Ramírez, José (2012). “La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno local: caso Alcobendas, España”. *CONfines*. No. 8. pp. 101-131.
- Rangel, Maritza, González, Sabel y Pérez, José (2009). “Hacia la planificación urbana local de la ciudad de Mérida. Proyecto Institucional Participativo”. *Revista Investigación: Universidad y Sociedad*. No. 1. pp. 6-9.

- Registraduría Nacional del Estado Civil (s/f). “Histórico revocatoria de mandato”. Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/-Historico,427-.html>. Visitado en Julio 10 2015.
- _____ (s/f). “Histórico consultas populares”. <http://www.registraduria.gov.co/-Consultas-Populares,2411-.html>. Visitado en Julio 10 2015.
- Remedi, Gustavo (2004). “La ciudad latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público)”. En *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*. pp. 15-25. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Planeamiento.
- Rendón, Armando (2004), “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 1, No. 004. pp. 9-36.
- Rivas, José (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” *Reflexión Política*. No. 9. pp. 37-46.
- Schreyögg, Georg y Sydow, Jörg (2009). *The hidden dynamics of path dependence: Institutions and Organizations*. NY: Palgrave Macmillan.
- Segovia, Olga y Oviedo, Enrique (2000). “Espacios públicos en la ciudad y el barrio”. En *Espacio público, participación y ciudadanía*. Olga Segovia y Guillermo Dascal (eds.). pp. 51-69. Chile: SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Shepsle, Kenneth (1983). *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. Washington: Washington University.
- Skocpol, Theda (1985). “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research,” En *Bringing the State Back*. P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, (eds.). pp. 3- 43. Australia: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda y Somers, Margaret (1980). “The uses of comparative history in macrosocial inquiry”. *Comparative Studies in Society and History*. Vol. 22, No. 2. pp. 174.197.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República (2015). “Constituciones de Colombia”. Disponible en http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/constituciones_de_colombia. Visitado en Junio 20 2015.
- Sudarsky, John (2015). “Control social a la gestión pública”. Ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de Participación. Camino hacia la paz. Septiembre 23 y 24. Bogotá, Colombia.

- Tosh, John (1991). *The Pursuit of History. 2nd edition*. Estados Unidos: London Group UK Limited.
- Vallejo, Luís y Fuentes, Héctor (2006). “De la planeación normativa a la participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales” *Revista Apuntes del Cenes*. No. 1. pp. 99.118.
- Velásquez, Fabio (1985). “La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática?”. Ponencia presentada en V Congreso Nacional de Sociología. Mayo. Medellín, Colombia.
- _____ (2015). “Sistema Nacional de Participación”. Ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de Participación. Camino hacia la paz. Septiembre 23 y 24. Bogotá, Colombia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Editorial Fundación Corona
- _____ (2004). *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas*. Colombia: Fundación Corona, Foro Nacional Por Colombia.
- Ziccardi, Alicia (2008). “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos”. En *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera, 38-57. México: CIDE.
- Zolezzi, Mario (2005). “Participación en planeación y elaboración del presupuesto en Villa El Salvador, Perú”. En *Ciudadanía activa. Gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*. Isabel Licha (editora). pp. 327-352 Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

DOCUMENTOS

- Acuerdo 6 (1990). Mayo 8 1990. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones
- Acuerdo 13 (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. Julio 06 2000.
- Comunicado de Prensa No. 0684 (2015). Registraduría Nacional del Estado Civil.

Decreto 619 (2000). Revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003. Compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, Derogado por el art. 565, Decreto Distrital 364 de 2013. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Julio 28 2000.

Decreto 364 (2013). Suspendido. Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Agosto 26 2013.

Directiva Presidencial 10 (2002). Programa de renovación de la administración pública: hacia un Estado Comunitario. Agosto 20 2002.

Encuesta Multipropósito Bogotá (2011) Secretaria de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Año 2011.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAR: Corporación Autónoma Regional

CPC: Constitución Política de Colombia

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

IDEPAC: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal

JAL: Juntas Administradoras Locales

ONG's: Organizaciones No Gubernamentales

POT: Planes de Ordenamiento Territorial

RNEC: Registraduría Nacional del Estado Civil

SCBR: Subgerencia Cultural del Banco de la República