

**ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPARTI-
CIPACIÓN: PLANEACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL.
UN ANÁLISIS DE CASO PARA LA CIUDAD**

JOHN JAIRO URIBE SARMIENTO

**Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Bogotá.
2005**

**ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPARTI-CIPACIÓN:
PLANEACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL.
UN ANÁLISIS DE CASO PARA LA CIUDAD**

JOHN JAIRO URIBE SARMIENTO

**Tesis presentada para optar al título
Magíster en Ciencia Política**

RODOLFO MACÍAS

Director

**Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Bogotá.
2005**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente de jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, 01 de Diciembre de 2005

Dedicada a Zilia
por sus aportes

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al profesor Rodolfo Macías, porque me enseñó
una nueva forma de aprehender.

A Sonia Castillo por su inagotable paciencia.

A Oladis Sarmiento por su generoso apoyo.

A los profesores de la Maestría por sus invaluable aportes.

Mi reconocimiento por todo lo que han ofrecido.

Todas las limitaciones sólo me corresponden.

Muchas gracias.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. CIUDADANOS AL ENCUENTRO: PROBLEMATIZACIÓN DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS	5
2. PRODUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN: PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA	17
2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA	19
2.2 PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONES	24
3. KENNEDY. DESARROLLO Y CAPITAL SOCIAL	37
3.1 PANORÁMICA LOCAL: ACCESO A CAPITALES Y CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN	44
4. DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DE LOS MECANISMOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA	53
4.1 ¿GOBIERNO LOCAL? ¿GENERADOR DE DESARROLLO?	53
5. PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA KENNEDY 2001 - 2004	64
5.1 INSCRIPCIONES: ¿UNA CUESTIÓN DE ESTRATEGIAS?	64
5.2 ENCUENTROS CIUDADANOS Y METODOLOGÍAS	69
5.3 TRAYECTORIAS BÁSICAS EN LOS ENCUENTROS CIUDADANOS	83
6. POLÍTICA Y ORGANIZACIÓN: ¿JUEGOS EN LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL?	99
7. ORGANIZACIONES Y ENTIDADES DE GOBIERNO. ENTRE LA SOLIDARIDAD Y LAS RESTRICCIONES A LA PARTICIPACIÓN.	118
8. CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	136

LISTADO DE TABLAS

TABLA NO. 2 ENCUENTROS CIUDADANOS 2004	77
TABLA NO. 3 NIVEL DE CONCERTACIÓN – ORGANIZACIÓN PARA LAS NEGOCIACIONES EN ENCUENTROS CIUDADANOS	86
TABLA NO. 4 MOMENTO EN EL QUE SE ESTABLECEN LAS CONCERTACIONES INTRA GRUPALES	87
TABLA NO. 5 RELACIÓN CON LOS PROCESOS POLÍTICOS – ELECTORALES LOCALES	89
TABLA NO. 6 RELACIÓN CON LOS APARATOS DE POLÍTICA PÚBLICA DESCENTRALIZADOS	90

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO NO. 1 PORCENTAJES VOTACIÓN JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL	109
GRÁFICO NO. 2 VOTACIÓN POR PARTIDO PARA LA JAL – KENNEDY 1992 – 1997	111

INTRODUCCIÓN

¿Por qué ubicar la planeación participativa local de Bogotá entre la participación y la “repartición”? Acaso, ¿la participación ciudadana en el diseño de los planes de desarrollo local, se convierte en la *repartición* de los beneficios de la inversión local entre aquellos que cuentan con más habilidades y oportunidades? De ser así, ¿cuál es la diferencia entre las prácticas políticas “tradicionales” -que son imputadas a los aparatos de representación local- frente a la participación? ¿Cuál es el aporte efectivo de la participación a las dinámicas políticas en la localidad? ¿Cuáles los problemas que ella trae consigo?

El resultado del presente esfuerzo, indica que deben tomarse con cuidado las preguntas anteriores, pues si bien se observan prácticas particularistas en la gestión participativa del desarrollo local, los procesos de participación contribuyen a ampliar el escenario local de decisión, sin que por ello se erradican las prácticas clientelistas. De ahí que, a pesar que se ubique el particularismo como el principal problema al que se enfrentan los participantes del proceso, la dinámica participativa no pueda leerse como un mero espectáculo a través del cual los ganadores del proceso electoral (los grupos de electores efectivos y *sus* elegidos) prolongan su acción sin problemas.

Pero ¿cómo se entiende aquello de la participación particularista y cuáles son los problemas que ella puede traer consigo? Y por otro lado, ¿si este particularismo es tan inapropiado, cómo puede decirse que la participación ha ampliado los espacios para la construcción de las decisiones locales?

La concepción que yo he tenido en esta relación con la política, pues de verdad me sabrán disculpar, es muy pobre porque nosotros llegamos como representantes, como delegados de [una organización] X pero allí, allí nos sentamos en COPACO* y dialogamos todos los que estamos en el momento como delegadas, pero que se llegue a alguna decisión en beneficio a las [organizaciones] que nosotros representamos... pues la verdad es que nunca se ha visto, nunca se ha visto ese beneficio para la institución que represento, a pesar que en mi caso toda la vida he bregado y he estado en el cuento de la lucha de uno para todos y todos para uno, pero mi institución como tal no ha sido beneficiada en lo mínimo**

La idea de la participación como la búsqueda de beneficios para la comunidad representada, pone sobre el tapete una cuestión clave: ¿se participa para generar intermediaciones efectivas entre las poblaciones y los recursos de una entidad, o, se participa para generar procesos de desarrollo local en el cual los beneficios deben ser “generales” y no “particulares”? La misma líder del COPACO comenta sobre su participación en la planeación local:

Hace seis años pasé unos proyectos, de los cuales ninguno se me tuvo en cuenta, fueron cuatro proyectos y ninguno se me tuvo en cuenta. Hace

* Comité de Participación Comunitaria en Salud. Este comité responde a las definiciones de la Ley 100 y al Decreto 1747 de 1994. Este Comité se conforma por delegados de organizaciones sociales y sirve de escenario para la participación en la definición de las políticas en salud. Su principal interlocutor es el Hospital de Primer Nivel, en el caso de Kennedy, el Hospital del Sur.

** ENTREVISTA Líder COPACO. Bogotá, 20 de marzo de 2003

tres años hice lo mismo y tampoco, en las mesas de trabajo que estuve en Encuentros Ciudadanos yo no vi ninguna productividad a estos niveles, porque se enfoca en un área muy reducida y son muchos los que trabajan pero pocos los que se benefician. Entonces eso es una de las grandes debilidades que yo he notado de COPACO porque COPACO como le dije anteriormente lo conformamos diferentes instituciones, diferentes áreas del ámbito social de la localidad pero por la política en los espacios de participación [COPACO y Encuentros Ciudadanos] muchos no logramos nada y mientras a las cosas se les sigan poniendo este carácter politiquero la verdad es que seguiremos en lo mismo ¿cierto?*

¿Cómo entender la idea de que “muchos trabajan y son pocos los que se benefician”? Queda claro que la debida comprensión de los procesos de participación, pasa por el análisis de las relaciones entre la planeación participativa, las dinámicas electorales, las autoridades locales (Alcaldía Local y Junta Administradora Local) y las entidades descentralizadas (Hospitales, institutos, departamentos administrativos, etc.).

De otro lado, se intentará demostrar que pese a las dificultades, críticas y limitaciones, los EC amplían las discusiones sobre el presupuesto local colocando en la arena pública (aunque en forma velada), algunos acuerdos electorales así como diferentes tensiones frente las entidades descentralizadas.

Luego de la problematización de la participación y de los planteamientos teóricos y metodológicos que sustentan este trabajo, se propone una lectura del desarrollo local que se confrontará con el diseño institucional público de la planeación del

* **ENTREVISTA Líder COPACO.** Esta líder se refiere a los procesos de planeación participativa (Encuentros Ciudadanos) anteriores a los impulsados en el 2004. Bogotá, 20 de marzo de 2003.

desarrollo. En este escenario se trazarán las tensiones entre la participación formal y las trayectorias organizativas locales vinculadas al proceso. Posteriormente se analizará con mayor detalle los procesos electorales y de gestión de las entidades descentralizadas. Finalmente se plantearán algunas conclusiones de cara a la lectura de la participación local a partir de los hallazgos de los procesos de participación local en la localidad de Kennedy.

1. CIUDADANOS AL ENCUENTRO: PROBLEMATIZACIÓN DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS

Los mecanismos de participación se han considerado como escenarios creados para fortalecer la relación entre los gobiernos locales y las comunidades con las que interactúan, buscando con ello generar acciones más eficientes y gobiernos locales más legítimos. Puede decirse que los Encuentros Ciudadanos – EC, se constituyen en los espacios de mayor importancia para la participación de la Ciudad, esto es, dónde mayores expectativas se generan, donde se concentran los esfuerzos ciudadanos y gubernamentales en materia de participación y donde se evidencian los logros y las limitaciones de la participación en Bogotá. Su análisis pone sobre el tapete aspectos relevantes de la democracia y del desarrollo de local, esto es, ¿en qué medida y cómo inciden los ciudadanos en el gobierno de la ciudad?. El análisis de la localidad de Kennedy, se ha efectuado de modo que se privilegian las consideraciones que pueden proyectarse en el escenario distrital. Esta proyección se sustenta en las discusiones desarrolladas con funcionarios y organizaciones de otras localidades, así como en el análisis de las condiciones de la participación que tienen un alcance distrital.

Ahora bien, la participación se suele asociar a la descentralización y a la democratización de las decisiones políticas.

Sin embargo, no basta que las decisiones se tomen geográficamente más cerca [en cada localidad], sino que es necesario que las personas comunes y corrientes intervengan en política, que se vinculen a los espacios que el Estado les ofrece para proponer, decidir y controlar la gestión pública. Cuando esto sucede, la democracia es participativa, es más amplia y se limitan los riesgos de inequidad y corrupción porque los ciudadanos están ahí para garantizar que las decisiones y las acciones públicas favorezcan el interés público y no el interés particular. Los Encuentros Ciudadanos fueron creados con este sentido¹

Desde esta perspectiva, los Encuentros Ciudadanos – EC – se presentan como una suerte de antídoto contra la apatía, la inequidad y la corrupción, males que padece la democracia representativa. Entonces, la participación llevará en su *esencia* un potencial democratizador que se expresará en la generación de decisiones orientadas hacia el interés público (que se opone al particular). Esta justificación de la participación, puede entenderse como un discurso que la idealiza que desconoce el papel que los EC pueden jugar en la reproducción de las tensiones políticas de la ciudad, es decir, desconoce que dichos espacios expresan e inciden en las pugnas que se desarrollan por el acceso a los beneficios que genera la dinámica política local: la distribución de recursos públicos.

Podría decirse que en el momento en el que se escribió el texto citado (posiblemente en el año 2000), este desconocimiento partía de la inexperiencia, del simple hecho de que no se habían probado los mecanismos de participación definidos por el Acuerdo 13 de 2000 –que crea los Consejos Locales de

¹ **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** Secretaría de Gobierno Distrital. Encuentros Ciudadanos 1998 – 2000. En el camino de la participación. Elementos para el Análisis. Bogotá: Zeta Periodismo Investigativo. s. f. p. 8

Planeación y reglamenta los EC- para la planeación local y que no se contaba con un conocimiento que permitiera establecer las condiciones de este tipo de participación y sus efectos. Sin embargo, puede decirse que el problema no es sólo de información, es fundamentalmente de concepción: ¿por qué habría de suponerse que los EC no se convertirían en escenarios de tensión en los que se expresarían las dinámicas de reproducción política?. ¿Por qué los Encuentros se constituirían por sí mismos en espacios asépticos, lugares libres de prácticas políticas “tradicionales” (las que se definen por la defensa de algunos intereses particulares)?

Con la publicación de este documento, la Secretaría de Gobierno quiere aportar a los ciudadanos un conjunto de elementos iniciales para el análisis y el balance de los Encuentros Ciudadanos* como instrumento de planeación participativa y como espacio político. Es por tanto, una invitación a reflexionar y a preguntarnos: ¿contribuyeron los Encuentros Ciudadanos a hacer más eficiente, transparente y equitativa la inversión de los recursos públicos locales?, ¿aportaron a la participación política de los ciudadanos?, ¿significaron un avance en el empoderamiento de las comunidades?, ¿hicieron posible un acercamiento entre ciudadanos y gobernantes?, ¿apoyaron la legitimación del ejercicio del gobierno y la construcción de una ética ciudadana y de un compromiso con lo público en la ciudad?²

Estas preguntas permiten entender los alcances del análisis de la participación ciudadana, ¿logra generar transformaciones en las relaciones políticas locales,

* En 1998, a través del decreto Distrital 789, la administración correspondiente crea los Encuentros Ciudadanos, generando con ello la experiencia a la que alude el texto citado. Estos primeros EC contaron con un instrumental legal distinto al que define el acuerdo 13 de 2000, fundamentalmente en los procesos para diseñar y convocar a los EC (procesos en los que ahora el Consejo Local de Planeación juega un papel crucial), así como en el proceso de concertación entre los EC y la Administración Local.

² **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** Op. Cit. p. 4.

contribuyendo a la transparencia y la eficiencia del quehacer público?. Con todo, estas cuestiones sólo observan una parte del fenómeno, el de los efectos que producirían los EC y no toman en consideración las condiciones en las que estos se desarrollan. Puede preguntarse también si los Encuentros Ciudadanos han sido efectivamente diseñados y dotados de las condiciones necesarias para lograr los propósitos de participación, equidad, transparencia y legitimación de los gobiernos locales; si las relaciones políticas más generales se encuentran alineadas con estos propósitos y si las dinámicas de participación concretas se movilizaron en esta dirección. De ahí que la comprensión de los Encuentros Ciudadanos, no deba limitarse a sus posibles “efectos” en la gobernabilidad local, sino que deba comprender los “efectos” de otras relaciones políticas sobre sus propias dinámicas, es decir, se hace necesario comprender los procesos de producción de la participación ciudadana. Hacia esta comprensión se dirige el presente trabajo. Para ello, tomará en consideración un caso, el de la localidad de Kennedy, observando los dos últimos ciclos de Encuentros Ciudadanos (2001 y 2004). Se espera obtener conclusiones que de algún modo sean relevantes para el conjunto de la ciudad.

Ahora bien, otros enfoques tienden a limitar el impacto de los Encuentros Ciudadanos en las dinámicas políticas locales, dada su poca relevancia en términos del número de participantes. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Gobierno, en el año 2001, asistieron 2970 personas al ciclo de los Encuentros

Ciudadanos de Kennedy^{*}, mientras que en el 2004 esta asistencia llegó a 7288. De otro lado, los participantes en las elecciones locales del 2000, alcanzan un número veintidós veces mayor^{**} a la cifra más alta de participación en EC:

Las dinámicas de 'planeación participativa' permiten la ampliación de los derechos políticos, y dan a las comunidades la posibilidad de tener alguna injerencia en el acceso a derechos sociales. Aunque estos procedimientos participativos tienden a ser cada vez más usados por la ciudadanía, los niveles de participación siguen siendo modestos; además, muchas de las personas que asisten lo hacen de la mano de los políticos locales. Por otra parte, estos espacios participativos han sido manipulados tanto por políticos locales como por la administración distrital, quienes encuentran en los espacios de 'planeación participativa' un medio para dar publicidad a sus gestiones y promover los temas que les son prioritarios. Así, el pequeño desarrollo que han tenido los esquemas de participación directa en Bogotá obliga a que la evaluación de la vinculación de la ciudadanía con la política local deba hacerse reconstruyendo la evolución de la participación electoral³

Varios elementos se desprenden de esta rápida descripción: por un lado, las dinámicas de participación se encuentran definidas por complejas manipulaciones entre políticos locales y entidades públicas; por otra parte, el lugar privilegiado desde el cual entender las relaciones políticas locales, es el de la evolución de la participación electoral. Esas dos posturas refieren equívocos importantes: el primero, la oposición entre la participación electoral y la participación directa, oposición que, como se ha esbozado arriba, puede generar serios vacíos en la

^{*} Esta cifra es el resultado de la sumatoria de personas asistentes a cualquiera de los encuentros. No se distingue allí las que participaron en uno o varios eventos. No se presentan cifras de participación en algunos de los EC de dicho año.

^{**} Para el año 2000, se obtuvieron 158.977 votos válidos (Red Bogotá. Hacer Público lo Público). De éstos votos, 22.446 fueron representados, es decir, el 14.1% del total de la votación se "convirtió" en Edilato.

³ **GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel.** ¿Ciudadanía Avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Nacional. 2003. p. 71-72.

comprensión de los procesos políticos locales; el segundo, ignora los efectos que los Encuentros Ciudadanos pueden generar sobre las relaciones clientelistas y las manipulaciones que intentan las entidades públicas; el tercero, supone que los ciudadanos que participan en los EC son actores pasivos, fácilmente manipulables y que no negocian ni rivalizan con los políticos locales, ni con las entidades estatales que interactúan con ellos. Como corolario, el panorama de las relaciones políticas locales de Bogotá, no se encontrará completo sin un cuidadoso análisis, que vincule las dinámicas de participación directa con las de participación electoral. Se pretende desarrollar dicho análisis a través de la descripción de los procesos de producción de la participación.

En consecuencia, puede decirse que los Encuentros Ciudadanos se constituyen en un escenario central para el análisis de las dinámicas políticas locales, esto es, de los procesos de articulación de fuerzas para incidir en las decisiones que afectan a una localidad. Puede esperarse que este tipo de análisis conduzca a conclusiones relevantes en la construcción de dinámicas de democratización de las relaciones políticas (en el sentido de ampliación de los espacios de participación de los grupos con menor posibilidad de incidir en las decisiones que los afectan), de la legitimación de los gobiernos de turno y de la gobernabilidad democrática de la ciudad.

En esta interacción entre democracia representativa y democracia directa, aparecen temas relevantes: 1) las tensiones que se generan en torno al

particularismo que a un mismo tiempo se pone en cuestión durante los Encuentros Ciudadanos y que, con algunas modificaciones, se reproduce a través de éstos; 2) las limitaciones institucionales y normativas que ponen en evidencia las posturas conceptuales de la participación que se han presentado arriba (la acepción que reduce la participación a antídoto contra los males de la representación), posturas que empiezan a cuestionarse desde la propia administración distrital; y 3) la necesaria construcción de respuestas orientadas hacia el desarrollo de procesos que generen alternativas a la producción de la participación.

Vale la pena mencionar algunas consideraciones en torno a las relaciones entre los EC y el tejido social local, en tanto permiten precisar la relevancia del análisis de los Encuentros Ciudadanos. En la página WEB de la Alcaldía Mayor de Bogotá se leen algunas referencias a la dinámica de participación que permitirán esbozar elementos de importancia en el análisis de lo que se ha venido denominando como la producción social de la participación:

Los Encuentros Ciudadanos han sido una experiencia participativa importante, de lo cual se resaltan los siguientes impactos:

- I. Una ciudadanía más informada, en especial, sobre las condiciones básicas para su desarrollo y en políticas, programas y proyectos que se adelantan en las localidades y en las UPZs.
- II. Fortalecimiento de la organización social, ya que ha facilitado la articulación entre ellas, ya que cerca del 45% de las mismas participan permanentemente en procesos de desarrollo local.

El segundo impacto de los EC invita a plantear la relación entre las organizaciones locales y los aparatos de gobierno, así como las relaciones entre éstas y los aparatos electorales. Como se verá más adelante, ambas relaciones configuran un espacio de interacción central en la producción de la participación local.

Del desarrollo del proceso de planeación local, se puede llegar al siguiente balance:

Fortalezas:

- I. Reconocimiento de la heterogeneidad territorial y poblacional.
- II. Reconocimiento de las dinámicas sociales frente al tema de la participación y la planeación.
- III. Se cuenta con una normatividad tanto a nivel nacional como distrital que soportan el desarrollo del proceso.

Obstáculos:

- I. En la aplicación de la norma no se considera la noción de proceso y ante las dificultades se propone su modificación.
- II. No se cuenta con instrumentos de medición que permitan el seguimiento y monitoreo permanente.
- III. No hay una respuesta institucional adecuada que de soporte al proceso.

Este balance presenta unas fortalezas y unas debilidades algo confusas (¿quiénes y cómo, han reconocido la diversidad y las dinámicas locales?, ¿cuáles son las dificultades que motivan la modificación de las normas sin considerar la noción de proceso?), que deberán discutirse a profundidad: ¿cuál es la relación entre la fortaleza de las normas y las débiles respuestas “institucionales”?, ¿existe alguna debilidad normativa que facilite la debilidad en la acción “institucional”?

A pesar de las deficiencias señaladas, la administración de la ciudad ha avanzado hacia la comprensión de los procesos de participación*. Dicho avance permite plantear algunos retos en el fortalecimiento de la participación. El análisis del caso de Kennedy, podrá arrojar luz sobre el sentido y el contenido de tales retos:

Retos

La ciudad debe avanzar en la construcción de una política pública de participación que le permita el establecimiento de:

- Un Sistema de Planeación con participación ciudadana, que permita la articulación de los ámbitos (regional, distrital, local y zonal) con los actores, herramientas y tiempos; con un dispositivo institucional adecuado para el proceso y con el diseño y aplicación de indicadores para las instancias de participación.
- Claridad de las relaciones entre democracia participativa y representativa. Socialización de los instrumentos de medición del comportamiento de las organizaciones ciudadanas (densidad y articulación) y las instancias de reconocimiento electoral desde el territorio (mapa político).
- Procesos de formación y capacitación para la organización y la participación, a través de la Escuela de Gestión Social Territorial, propuesta de carácter público-privado, que busca implementar un programa masivo de formación y capacitación por competencias, dirigido a líderes de las organizaciones ciudadanas de Bogotá, para: i) mejorar la gestión, ii) participar en espacios para el debate público y iii) potenciar el establecimiento de redes y alianzas⁴

Como se ha venido discutiendo, el análisis de la producción de la participación, debe permitir una mejor comprensión de la manera como los diseños institucionales públicos entrarían en juego con las tensiones propias de la

* Prueba de este esfuerzo son las publicaciones conjuntas del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, en los cuales se presentan análisis de la participación y de la organización social: **SUDARSKY, John**. Densidad y Articulación de la Sociedad Civil de Bogotá. Localidades y sectores 1997-2001. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. DAACD-IDCT. 2003. **VELÁSQUEZ, Fabio**. La Participación Ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. DAACD-IDCT. 2003.

⁴ www.bogota.gov.co/participación. Sitio Oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultado 20 de junio de 2005

reproducción política local, así como de la propia reproducción “institucional” en los ámbitos locales. Se esperaría que de este modo se pueda superar la mera divulgación de los instrumentos de medición de los comportamientos electorales y de las organizaciones ciudadanas, como alternativa propia de la “claridad” de las relaciones entre la democracia representativa y la participativa. Sumado a ello, es necesario ubicar en el horizonte del análisis la cuestión de las posibilidades que tienen los ciudadanos que participan en la dinámica de planeación local del desarrollo –EC-, para incidir en dicho desarrollo. Desde esta perspectiva, se hace necesario plantear algunas consideraciones sobre ese desarrollo (supuesto objeto de la participación en EC), así como algunas conclusiones frente a la adecuación entre diseños institucionales y posibilidades de negociación. Al respecto se dirá, que a pesar que los Encuentros Ciudadanos pueden incidir en el Plan de Desarrollo Local, éstos no pueden incidir, realmente, en el desarrollo de su localidad. Esta confusión entre el nombre de un plan de inversión (denominado plan de desarrollo) y la formulación de una estrategia real de desarrollo, tiene consecuencias en la dinámica de la participación. Toda esta discusión, hace necesario que se aborde teóricamente y empíricamente la participación y el desarrollo.

A continuación se presentarán las precisiones conceptuales y metodológicas que han dado soporte al presente trabajo. Posteriormente se adelantará una presentación del desarrollo local, de las condiciones institucionales en las que los EC se han desarrollado, así como una descripción de los Encuentros Ciudadanos

adelantados en la localidad de Kennedy. Finalmente se presentarán las relaciones encontradas entre los procesos electorales y participativos, entre las dinámicas institucionales y los EC, relaciones que permitirán la articulación de las conclusiones más importantes del presente trabajo. Vale la pena presentar una definición preliminar que permite articular el contenido del presente documento. Por *proceso de producción de la participación*, se entiende la conjugación de varios elementos: 1) las condiciones legales que enfrentan los ciudadanos participantes, 2) las dinámicas de negociación propias de los actores políticos, esto es, de quienes compiten por acceder y/o controlar los beneficios de la actividad pública (distribución presupuestal, destinación de programas etc.) y 3) las dinámicas de reproducción de los aparatos estatales que desarrollan su quehacer en cada localidad (las redes que se articulan alrededor de funcionarios públicos, los discursos que justifican su quehacer –y su cargo-, en pocas palabras las “necesidades de las instituciones”).

Como se verá, los elementos 2 y 3, corresponden a formas de acumulación del capital político, es decir, a estrategias desarrolladas en torno al control de los beneficios de la actividad estatal. Tales estrategias responden a las posiciones ocupadas en el espacio político local. De este modo, quienes se encuentran más cerca de la Junta Administradora Local, buscan negociar con los Ediles la destinación de recursos para “sus” comunidades, a la vez que legitiman sus demandas en los Encuentros Ciudadanos. Otros actores que rivalizan con los “ganadores” del juego electoral, tienden a protagonizar los Encuentros

Ciudadanos. Los *habitus*, o las disposiciones (gustos, saberes y actitudes) resultantes de las posiciones ocupadas en el espacio social⁵ (en este caso, sobre la arena política local) permiten la lectura de los procesos de participación como procesos de producción que son afectados y afectan a su vez las dinámicas políticas más generales, aquellas referidas a los procesos de reproducción política, esto es, los procesos de distribución de los beneficios de la actividad pública.

⁵ **BOURDIEU, Pierre.** Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción. Barcelona: Anagrama. 2004. p. 11ss.

2. PRODUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN: PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA

Para dilucidar la cuestión de los procesos que inciden en la participación local, vale la pena iniciar con una discusión que pone de manifiesto que las fronteras que separan las prácticas democráticas de aquellas que no lo son, se desdibujan y recomponen al tenor de la aparición de nuevas formas de relación clientelista. En primer lugar, vale la pena mencionar que las relaciones patrón/cliente se vienen reproduciendo en el contradictorio escenario de apertura democrática y de reproducción de las asimetrías económicas: en este sentido aparece la democracia como un régimen político bajo el cual se mantienen estructuras de acceso desigual a los recursos sociales (canalizados por el Estado y/o el mercado). De acuerdo con Luis Roniger⁶, esas nuevas formas clientelistas no se oponen abiertamente a las definiciones legales, sino que las atraviesan, las rodean y las emplean. De ahí que el análisis de los Encuentros Ciudadanos deba poner atención en esta tensión entre la reproducción y la ruptura del clientelismo. Ahora bien, esas nuevas formas clientelistas no suponen los mismos tipos de relación estables entre patrón y cliente; en este escenario de apertura democrática e inequidad económica, los primeros deben enfrentar la competencia, mientras los segundos se enfrentan a la posibilidad de orientar sus peticiones hacia un

⁶ **RONIGER, Luis**. The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world. En: **RONIGER, Luis y GÜNES-AYTA, Ayse**. Democracy, Clientelism and Civil Society. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publisher. 1994.

conjunto de actores que les ofrecen diversas de alternativas, los clientes han aumentado su poder de negociación frente a los jefes políticos. Sin embargo, al igual que antes, las relaciones clientelistas se cobijan bajo el control de los aparatos estatales.

De otro lado, si se consideran las relaciones clientelistas en términos de acceso equitativo a la toma de decisiones bajo el marco de reglas objetivas, éste se opondrá a la noción de representación política, tan caro a la democracia moderna. Si se reconoce que los patronos y los clientes no se interesan en la equidad política sino en el acceso a recursos que les beneficien, se observará que este tipo de relación permite cierto tipo de influencia individual sobre el curso de las tensiones que se despliegan en la arena política, en la continua construcción de las relaciones entre lo público y lo privado:

Equidad y libertad pueden moverse en direcciones separadas y/o opuestas [...] Para aquellos sectores beneficiados del patronazgo y de las interacciones patrón/cliente, el clientelismo puede aparecer como una ruta pragmática de libertad controlada de gran importancia, útil para ascender en aquellos dominios social, económico y político que están regulados por la competencia por el acceso al poder, los recursos y los servicios. Al mismo tiempo, éste puede ser resentido, criticado y enfrentado por fuerzas y coaliciones sociales que desean reducir su presencia al tenor de burocracias universalistas y mercados racionales⁷

Si se considera que las relaciones clientelistas se establecen allí donde se produce un acceso inequitativo a servicios y bienes ofrecidos por el Estado y por

⁷ *Ibíd.*, p. 10.

el mercado, es necesario indagar no sólo por la distancia que va de las relaciones democráticas ideales hasta las que realmente existen, sino que es necesario entender el tipo de soluciones y situaciones concretas que establecen dichas relaciones clientelistas, abordar el carácter mutuamente beneficioso de las relaciones clientelistas, lo cual equivale un esfuerzo por aproximarse tanto a las relaciones de poder que supone el clientelismo, como a las funciones sociales que cumple.

Este primer aspecto, pone de relieve el segundo de los elementos de la definición que se ofrece de la producción de la participación. Para ahondar en él y dar paso al abordaje de los demás elementos, así como de las relaciones que entre ellos se establecen, se avanzará en una discusión sobre la democracia representativa y sus tensiones frente a la democracia participativa.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA

La democracia tradicionalmente se presenta como un régimen político en el que los gobernantes son reemplazados con cierta periodicidad a través de procesos electorales. Una democracia se caracterizará por el hecho de que cada cierto tiempo se desarrolla una competencia por la obtención del poder político. A esta definición básica se suma la existencia de un marco de referencia constitucional al que tanto gobernantes como gobernados se someten. Este tipo de definiciones, entiende la democracia como el régimen político en el que gobierna la mayoría.

Desde esta perspectiva Powell⁸ desarrolla un análisis comparativo en el que se pregunta por la eficacia de las elecciones para generar democracia, es decir, para que los ciudadanos ejerzan control y/o influencia sobre sus gobernantes.

Para este autor existen dos modelos básicos, dos tipos de diseño constitucional: los mayoritarios y los proporcionales. Para ambos tipos de diseño institucional democrático, el encadenamiento entre electores y gobernantes es diferente. En el primero, se espera que las elecciones sirvan de mecanismos de control, es decir, que los electores puedan sustituir a los elegidos si estos no cumplen con la labor que les ha sido asignada. En el segundo modelo se espera que las elecciones sean instrumentos para que los ciudadanos influyan sobre las decisiones del gobierno.

En el primer tipo, los ganadores de las elecciones, obtienen el control de los aparatos de gobierno, toman las decisiones y responden ante los ciudadanos por su labor. En este diseño, el principio democrático se resume en el principio del gobierno de la mayoría. En el diseño proporcional, el principio se refiere al gobierno de la mayor cantidad de facciones o grupos ciudadanos. El diseño mayoritario insiste en la concentración del poder, el proporcional en la representación de los ciudadanos.

⁸ **POWELL, Bingham.** Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions. New Haven: Yale University Press. 2001.

En cada caso, las elecciones pueden desempeñar su papel democrático (control o influencia) si se cumplen ciertas condiciones: para el diseño mayoritario es crucial que la responsabilidad de las decisiones de gobierno sea clara, es decir, los electores debe tener la oportunidad de evaluar si sus elegidos actúan como estos esperaban o si sus actuaciones son las que consideran adecuadas; para el diseño proporcional, es crucial que los sectores sociales sean representados proporcionalmente y que los elegidos negocien siguiendo los intereses de sus electores.

Ahora bien, frente a este tipo de análisis centrado en los mecanismos electorales, específicamente en la capacidad de control e influencia que tienen los ciudadanos frente a sus gobernantes, se encuentran perspectivas que definen la democracia como la participación de la ciudadanía en las definiciones que les afectan*. Desde esta perspectiva, la democratización de una sociedad, no se referirá sólo a la instauración de elecciones competitivas para designar a los gobernantes (por ejemplo, la transición de un régimen autoritario a la celebración de elecciones libres), sino a las posibilidades que tienen los ciudadanos de incidir en las acciones de los gobiernos elegidos**.

* En este sentido, Fabio Velásquez y Esperanza González, presentan una interesante revisión de esta discusión en su libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. 2003

** En tomo a la profundización de la democracia, las condiciones institucionales y políticas que ésta implica, puede abordarse la discusión en torno a la consolidación democrática. En este sentido vale la pena referirse a las discusiones presentadas por: **LINZ, Juan y STEPAN, Alfred**, *Toward Consolidated Democracies*. En: *Journal of Democracy*. (April 1996); **SCHEDLER, Andreas**, *What is Democratic Consolidation?* En: *Journal of Democracy*. (Aug 1999).

En esta línea de reflexión puede ubicarse el trabajo de Peter McDonough, Doh C. Shin y José Álvaro Moisés⁹, en el cual se comparan los niveles de democratización de España, Corea y Brasil, a partir de mediciones de los niveles de participación de la ciudadanía en organizaciones cívicas voluntarias y de su adscripción a los partidos políticos. Estos países han pasado por procesos de transición hacia la democracia luego del desarrollo de largos períodos autoritarios y totalitarios. Según los autores, España cuenta con los niveles de apatía política y de participación en organizaciones voluntarias, más bajos de los tres países analizados. Esta apatía no puede explicarse por el nivel de desarrollo (en este caso, Brasil debería ser el país con los menores índices), ni por los efectos de las acciones totalitarias sobre la sociedad civil^{*}, argumentan que las variables que mejor explican estas diferencias, se refieren a los niveles de participación de la mujer en los mercados laborales, así como al papel que han jugado las iglesias en los procesos de transición. Ese papel (de movilización a favor de la democracia en los casos de Brasil y Corea, de silencio en el de España) generó un conjunto de valores frente a la democracia que al parecer han incidido en los niveles de participación y democratización de sus sociedades.

⁹ **DEMOCRATIZATION AND Participation: Comparing Spain, Brazil and Korea.** En: Journal of Politics. /Southern Science Political Association. Vol No. 60 (Nov 1998). p. 919 – 953.

^{*} En España, el régimen totalitario, condujo a una polarización de las posturas políticas. Se ha argumentado que como consecuencia de este fenómeno, los ciudadanos han asumido una postura apática en materia política, como un medio para hacer viable la democracia, es decir, para disminuir el nivel de intensidad de los conflictos políticos, de modo que el régimen democrático pudiera establecerse. Los autores consideran que en los otros países se produjeron fenómenos con ciertas características parecidas, pero con resultados diferentes.

En Colombia, el desarrollo del proceso de descentralización, ha implicado la apertura de espacios de participación a la vez que el impulso de dinámicas que acerquen las autoridades locales a la ciudadanía. Este proceso puede leerse como un esfuerzo por legitimar el accionar estatal¹⁰, en últimas, un esfuerzo por generar una mejor articulación entre los gobiernos y los ciudadanos.

Ahora bien, la simple creación de espacios de participación ciudadana, no garantiza el desarrollo de prácticas democráticas, es decir, de acceso equitativo a la toma de decisiones. En un contexto en el que han primado las relaciones clientelistas como forma de relación entre representantes y representados¹¹, es previsible que los nuevos espacios de participación se encuentren tensionados por este tipo de clientelas. De hecho, algunos autores han llegado a plantear que la apertura de nuevos espacios de representación política al nivel municipal y local, así como la generación de nuevas reglas electorales (como la circunscripción nacional para el senado), implicó el desarrollo de nuevas relaciones clientelistas, relaciones que no democratizan los espacios de participación, es decir, que impiden el acceso a los espacios de participación, en igualdad de condiciones.

Como se ha constatado durante el desarrollo del presente trabajo, no basta con referir las tensiones clientelistas-participativas, para presentar un análisis suficiente de la producción de la participación. La acción de las entidades públicas,

¹⁰ GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel. Op. Cit.

¹¹ *Ibíd.*

sus esfuerzos para reproducirse, así como las reglas de juego que movilizan, también generan elementos relevantes que deben observarse con detenimiento.

2.2 PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONES

Con el propósito de enmarcar la discusión en torno a la participación de las instituciones en el desarrollo de los procesos de participación, vale la pena detenerse en algunas consideraciones sobre las relaciones entre cultura y política. Este pequeño rodeo dotará la discusión de nuevos elementos que ponen de relieve aspectos que no han sido considerados en los tradicionales análisis de la participación¹².

Puede limitarse el concepto de cultura al marco bajo el cual los sujetos inscriben sus acciones, de este modo, lo cultural no abarca la acción en sí misma, ni se confunde con la decisión que toman las personas o los colectivos en un momento dado. En este sentido, la cultura se refiere al conjunto de prejuicios, de justificaciones, de predisposiciones que enmarcan las posibles acciones de los agentes. Lo cultural limita el mundo de lo posible para las personas, de esta manera orienta las acciones, pero no explica las actividades concretas, actividades que responden a las particularidades de los agentes sociales. Si se

¹² Se hace referencia a los que han sido ofrecidos por las publicaciones conjuntas del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Instituto Distrital de Cultura y Turismo: **SUDARSKY, John**. Densidad y Articulación de la Sociedad Civil de Bogotá, citado por **VELÁSQUEZ, Fabio**. La Participación Ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. DAACD-IDCT. 2003.

acepta esta delimitación del concepto, es posible asumir lo cultural como variable explicativa de las diferencias en los comportamientos políticos, de otra forma, la cultura se convierte tanto variable dependiente como independiente, es decir, en una tautología¹³. De acuerdo con esta perspectiva, lo cultural emerge como explicación de un fenómeno, cuando se han descartado y/o planteado explicaciones estructurales o institucionales, es decir, explicaciones que surgen de la composición proporcional de grupos y clases, o que refieren a la existencia de normas generalizadas. Por la anterior razón, lo cultural sirve de herramienta explicativa cuando permite dar cuenta de las diferencias de comportamiento de grupos sociales ubicados en estructuras similares. Si las anteriores condiciones no se presentan (control de variables estructurales e institucionales, y comparación de fenómenos ocurridos en diferentes escenarios nacionales y/o regionales) los autores consideran que lo cultural debe limitarse a la reflexión y el análisis descriptivo.

Este tipo de delimitación del concepto deja de lado la participación de la cultura en los procesos de transformación social. Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo, puede retenerse la idea de lo cultural como marco de referencia, como delimitación de lo posible, como mediación de la acción de las organizaciones sociales y de los habitantes de la localidad frente a la participación.

¹³ **ELKINS, David y SIMEON, Richard.** A Cause in Search of Its Effect, or What Does Political Culture Explain? En: CULTURE AND Politics: A Reader. St. Martin's Press. Lane Crothers and Charles Lockhart Editores. New York: 2000. p. 21-38.

Ahora bien, los referentes para la acción se establecen en los escenarios simbólicos. El símbolo representa, en el sentido de que una palabra o una imagen evoca y/o prescribe un significado; el símbolo denota diferentes relaciones entre objetos y grupos sociales: prescribe quienes tienen derecho a qué, o bien, señala la presencia de clases de individuos cuando, por ejemplo, el acceso a cierto *tipo de objetos* convierte a sus poseedores y/o conocedores en cierto *tipo de personas*; el símbolo demarca fronteras, prescribe y/o prohíbe, por tanto, pone en acción diferencias sociales a la vez que moviliza relaciones jerárquicas¹⁴.

La participación como actividad simbólica se relacionan con la estructuración de las relaciones sociales: “El trabajo de las instituciones ha sido una de las fuerzas más poderosas en la creación del mundo en que vivimos. La etnografía institucional intenta arrojar claridad sobre ella”¹⁵. Desde esta perspectiva, el conocimiento de los lenguajes institucionales, sus prácticas y preocupaciones, brinda un conocimiento muy aproximado de los modos de pensar y actuar. De acuerdo con lo anterior, la comprensión de las acciones institucionales dirigidas hacia la participación, facilita claves para entender sus diferencias, sus perspectivas, sus debilidades y potencialidades.

Vale la pena destacar dos importantes características de esta perspectiva sobre las instituciones y su trabajo de creación de los mundos sociales. En primer lugar,

¹⁴ **AUGE, Marc.** El Sentido de los Otros. Barcelona: Gedisa. 1995.

¹⁵ **ESCOBAR, Arturo.** La Invención del Tercer Mundo. Bogotá: Norma. 1996. p. 207

lo que Escobar denomina como la invisibilización de los alcances de las acciones institucionales: “La institución posee esquemas y procedimientos de estructuración, implícitos en sus labores rutinarias, que organizan la realidad de una situación dada y la presentan como hechos, como la forma de ser de las cosas. Estos procedimientos estructurales deben volverse invisibles para que su operación tenga éxito (...)”¹⁶. En segundo lugar, la acción institucional como reproducción de las asimetrías sociales: “Nuestra relación con los otros en la sociedad y fuera de ella está mediatizada por la organización social de su manejo. Nuestro ‘conocimiento’ es por tanto ideológico en el sentido de que la organización social preserva los conceptos y medios de descripción que representan el mundo tal como es para quienes lo dirigen y no como es para quienes son dirigidos”¹⁷

Arturo Escobar plantea que frente a la creación de lenguajes y, fundamentalmente, de categorías que determinan las acciones a seguir por las instituciones, aquellos que las enfrentan pueden crear contra-categorías que permitirían la generación de alternativas frente a los efectos de poder que las instituciones movilizan: “Para que esta posibilidad se hiciera realidad sería necesario analizar de cerca la forma como operan las categorías como mecanismos de poder en casos institucionales concretos, y reaccionar contra sus efectos individualizadores [como sucede con

¹⁶ **Ibíd.**, p. 207-208

¹⁷ Citado de Dorothy Smith por **ESCOBAR, Arturo**. La Invención del Tercer Mundo. Op. Cit. Pp. 208

los aparatos del desarrollo que analiza su libro] a través de prácticas políticas colectivas”¹⁸

El marco cultural al que se ha aludido, no sólo ofrece un conjunto de referentes para la acción, sino que ordena el mundo según relaciones de dominación y/o subversión. La participación se encontrarían en esta encrucijada: entre la reproducción de las relaciones de poder establecidas y su transformación. Al respecto vale la pena citar a Elizabeth Jelin¹⁹ quien hace referencia a los procesos que han enfrentado las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los Movimientos Sociales en América Latina. La autora problematiza las formas como se han promovido o limitado las construcciones de la democracia política y la democratización de la sociedad, rechazando los análisis lineales y unilaterales que consideran que los movimientos sociales latinoamericanos tienden a desaparecer como consecuencia de la apertura de canales de expresión ciudadana luego de la caída de regímenes autoritarios. En su artículo insiste en la necesidad de analizar las contradicciones que enmarcan las dinámicas de los Movimientos Sociales, de este modo anota que éstos pueden jugar varios roles al mismo tiempo: 1) son fuerzas que presionan por la democratización de la sociedad, 2) son mediadores entre grupos sociales marginados y el aparato estatal, 3) hacen parte de la estructura institucional de reproducción del Estado o 4) pueden reproducir modelos clientelistas de relación política.

¹⁸ **Ibíd.**, p. 213

¹⁹ **JELIN, Elizabeth.** Citizenship or Exclusion? En: **KORZENEWICH, Patricio y SMITH, Richard.** Restructuring and Social Change in Latin America. North – South. Miami. 1997. p. 231-251

De otro lado, al analizar los vínculos entre procesos transnacionales y locales, Jelin anota la presencia de redes de ONG que llevan a cabo varias tareas: median entre el Estado y grupos sociales excluidos, vinculan movimientos internacionales y demandas de las organizaciones locales, así como la cooperación internacional y los receptores finales de la ayuda. Refiere que esta ayuda internacional tiene un impacto diferente entre los países. Los países pequeños obtienen mayor apoyo financiero que los de mayor desarrollo. El dinamismo y fortaleza de las ONG locales de estos últimos, depende de la manera como el Estado, los partidos políticos u otras organizaciones se relacionan entre sí y de cómo esta relación define el espacio para las ONG. A lo anterior, Jelin agrega que en los 90, dada la aplicación de políticas neoliberales y el recorte de políticas sociales, el rol de las ONG se expandió, llenando el vacío que ha dejado el recorte estatal.

Esta mención de las tensiones que enfrentan las organizaciones sociales, se hace evidente en la medida en la que los Encuentros Ciudadanos, pueden entenderse como espacios en los que se evidencia ese dinamismo de las ONG y que surge del espacio que queda entre el Estado, los partidos y otras organizaciones.

En adición a lo anterior, puede plantearse que la estructura social es asumida por los agentes, lo que en términos de Bourdieu²⁰, se conoce como *habitus*. Este enfoque, enfatiza en los procesos de socialización, en tanto procesos a través de los cuales esta estructura social se hace funcional para el sujeto. En otras

²⁰ **BOURDIEU, Pierre.** La Distinción. Análisis Social del Gusto. Madrid : Editorial Taurus. 1995.

palabras, dicha estructura es convertida *en razón práctica* que orienta a los agentes, esto es, en una serie de concepciones, percepciones y valores que enmarcan las elecciones que aquellos realizan, que pre-disponen, que establecen límites entre lo que es permitido para unos y reservado para otros, al tiempo que prescriben (distribuyen) el gusto.

Como consecuencia de lo anterior, las preferencias de los agentes sociales tenderán a encontrarse enmarcadas en las fronteras sociales, lo que se traduce en desigualdades, en procesos de dominación, de resistencia, de complicidad y/o de negociación entre diferentes grupos sociales. El “estilo” (o la manera de vestir, de actuar, la manera de juzgar los actos propios y de los demás) de cada cual, se encontrará en estrecha relación con la organización social, tanto si es asumida sin reparos, como si es cuestionada. Las formas de participación, desde esta perspectiva, tenderán a reflejar el Habitus, la organización social, es decir, las tensiones entre grupos y las expectativas de futuro.

En síntesis, las tensiones entre clientelismo y participación, se encuentran estrechamente asociadas a los procesos de reproducción social que viabilizan las instituciones y se convierten en referentes culturales o en razones prácticas. Pero tales procesos no son una mera imposición de las estructuras sobre las personas, pues son ellas a través de sus acciones y de sus negociaciones, las que crean, destruyen o modifican esas estructuras, según posibilidades diferenciadas que se despliegan en los terrenos de la lucha política. De este modo, el abordaje de las

formas de producción de la participación y de las formas concretas como ésta producción se despliega, deba reconocer el accionar de los actores específicos, indagar por sus percepciones y actitudes. Esta indagación conduce a la necesidad de emplear técnicas de observación participante, entrevistas a profundidad, así como análisis de datos electorales que permitan contrastar los puntos de vista de los actores con las condiciones que enmarcan sus prácticas. De este modo la lectura de las prácticas no se dirige sólo al análisis de la racionalidad (relación costo beneficio) del actor en cuestión, sino a las formas como dicha racionalidad emerge. De ahí que el trabajo institucional de creación de la realidad, así como las diferentes formas como este trabajo se proyecta y es respondido por los agentes, se constituya en un referente central del presente análisis.

Vale la pena prestar atención a algunas consideraciones sobre las instituciones de modo que puedan precisarse aún más los alcances metodológicos de las propuestas de abordaje mencionadas. Según Aoki²¹, las instituciones pueden ser conceptualizadas como el conjunto de reglas que orienta las elecciones de los actores y que generan cierto tipo de equilibrio*. Estos equilibrios pueden surgir por la participación de ciertos actores privilegiados (legisladores, técnicos, etc.), por autoorganización del sistema y/o por la acción deductiva de los jugadores que se

²¹ **AOKI, Masahiko.** Toward a Comparative Institutional Analysis. Cambridge : MIT Press. 2001.

* Desde esta perspectiva, las instituciones (reglas de juego social) se diferencian de las organizaciones sociales (como las entidades de gobierno, de control político, de representación ciudadana u otras).

genera a partir de dinámicas de retroalimentación*. De este modo, las instituciones pueden ser concebidas como un sistema auto sustentado que da forma a las creencias sobre la manera como el juego puede ser repetidamente jugado (es decir, las reglas de juego). Este sistema no se producirá por un agente externo, sino por la interacción estratégica de los agentes, esto es, por la interacción de agentes que continuamente evalúan los costos y beneficios de sus acciones en términos de los referentes de las acciones ofrecidos por el contexto institucional.

Esta perspectiva enfatiza en la acción estratégica de los actores, a quienes las instituciones facilitan información sintética sobre la cual ellos definen las tácticas adecuadas. Si las acciones surgidas de este modo no son eficaces, los actores buscarán nuevas instituciones.

De forma general, puede plantearse que los beneficios por los cuales compiten las organizaciones y los ciudadanos a través de la participación en el mercado de proyectos sociales, se refiere a la obtención de recursos. Para ello, el prestigio, los contactos, las alianzas, etc. se pueden considerar como herramientas que sirven a este propósito. Una buena perspectiva de este tipo de procesos, se deriva de la idea de que los Encuentros Ciudadanos, en tanto espacio de planeación participativa, se constituye en un espacio en el que se desarrolla un juego de

* La acción deductiva se traduce en los grados de certidumbre frente a las acciones de los demás agentes y frente a las consecuencias de las propias elecciones.

suma cero: los recursos destinados a un proyecto cualquiera, son recursos que otro proyecto perderá.

Desde esta perspectiva, la presentación de la información obtenida, debe hacer evidente las perspectivas de los “jugadores”, sus posiciones sociales, las reglas de juego y los modos como ellos las enfrentan. Si bien se presentan las perspectivas de los jugadores, el trabajo que aquí se desarrolla no se limita a la descripción de sus posturas, ellas se ubican como referentes para la comprensión de la producción de la participación local, en el entendido de que sus percepciones y análisis, se encuentran enmarcados culturalmente. Para dar cuenta de la participación, será necesario dar cuenta del enmarcamiento en el cual ella se circunscribe.

De ahí que la comprensión de la producción de la participación a través del análisis detallado de los Encuentros Ciudadanos de Kennedy 2001 y 2004, precise inicialmente los referentes normativos como primer nivel de circunscripción de las reglas de juego, describa las generalidades de los procesos desarrollados, presente las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa y posteriormente especifique las condiciones institucionales así como las estrategias de los actores observados.

Vale la pena mencionar algunos de los elementos centrales que han permitido que se construya el presente documento. El proceso de investigación se ha

desarrollado a través de dos estrategias de recolección de información claves, que se suman a los análisis de documentos y cifras que ofrecen diversas entidades: 1) el desarrollo de entrevistas a actores claves (líderes, organizaciones que despliegan diferentes trayectorias de participación) que permitió la reconstrucción de la dinámica de participación en el 2001 (entrevistas desarrolladas entre septiembre y diciembre de 2003) y 2) la observación participante en el proceso de planeación participativa de 2004^{*}, dicha observación se tradujo en la interacción en todos los EC desarrollados, en las discusiones con el Consejo Local de Cultura, con funcionarios de la localidad y del distrito. Esta observación que se registró a través de diversas formas (diarios, grabaciones, apuntes, informes). Cabe decir que el acceso a los actores claves, se construyó a partir de una experiencia de trabajo previa en la localidad, como referente para la participación de la Dirección Local de Salud, entre 1997 y 2000. En esa ocasión se participó en la dinámica de planeación local que desarrolló la administración de Enrique Pañalosa y fue posible identificar e interactuar con diferentes procesos en torno a la discusión del plan de desarrollo local, así como con las instituciones de mayor arraigo en la localidad. De este modo las afirmaciones se sustentan a partir del contraste de diversas fuentes (textos, conversaciones con funcionarios, participación en discusiones con organizaciones y analistas de la dinámica, etc.) y con ello se buscó dar mayor alcance a los análisis así como mayor precisión a los temas.

^{*} Durante el 2001, se participó en el desarrollo de la dinámica de participación en Ciudad Bolívar. De este modo, se tuvo contacto con el Consejo Local de Planeación de Kennedy, con quien se compartió algunos escenarios.

Cabe decir que el proceso de investigación ha combinado un abordaje que podría denominarse “naturalista”, y si se quiere, “desprevenido” de observación no-intrusiva durante los Encuentros Ciudadanos a la manera como lo plantea Manuel Delgado²². Este tipo de observación permitió replantear los alcances iniciales de la investigación. De este modo, los aspectos relacionados con las limitaciones institucionales y formales de la participación local, adquirió mayor relevancia. Sin embargo no puede decirse que esta observación haya sido completamente “desprevenida” en tanto que se articuló con las entrevistas y encuestas desarrolladas durante un proceso previo de investigación que interrogaba sobre los procesos organizativos locales y la democracia local. Estos elementos previos dieron luz sobre la relación entre los procesos de participación en Encuentros Ciudadanos, las dinámicas electorales locales y las dinámicas promovidas por las organizaciones estatales.

Estas dinámicas de abordaje han dado como resultado el presente panorama de la participación local, panorama que espera aportar elementos claves para la mejor comprensión de las dinámicas políticas locales.

Es necesario iniciar con una breve descripción de la localidad, así como de algunas de las dinámicas más sobresalientes de su desarrollo, esta presentación

²² **DELGADO, Manuel.** Naturalismo y realismo en la Etnografía Urbana. Cuestiones Metodológicas para una Antropología de las Calles. En: **Revista Colombiana de Antropología.** Vol 39 (ene – dic. 2003). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004. p. 7-39.

ofrecerá algunos puntos sobre los cuales ubicar los temas relevantes de la discusión: ¿la participación ciudadana puede incidir en el desarrollo local?.

3. KENNEDY. DESARROLLO Y CAPITAL SOCIAL

Antes de presentar el panorama local, vale la pena introducir una breve perspectiva sobre el significado del desarrollo. Esta perspectiva pretende ofrecer un marco de lectura comprensiva de la localidad en tanto preámbulo para la discusión sobre el diseño institucional que enfrenta la planeación participativa. Tal y como se busca demostrar, existe una distancia entre las posibilidades de participación y la construcción de una estrategia compartida de desarrollo local.

Tenemos entonces el reto de comprender que la globalización debe ser negociada desde nuestras identidades, tanto locales como nacionales. A esto apuntaba el discurso de Enrique Iglesias en el foro del BID [Banco Interamericano de Desarrollo] ... pues también los banqueros se han dado cuenta de que las comunidades culturales de América Latina se están encerrando frente a la modernidad, en su versión neoliberal, porque no cuenta con ellas como cultura sino únicamente como recurso de producción. Y las culturas producen en la medida en la que son asumidas como identidades, no sólo como recursos productivos, es decir, si la dimensión identitaria es reconocida como ingrediente de producción y no al revés como obstáculo, que fue lo que nos sucedió en años anteriores con las ilusiones del desarrollismo que nos decía que para ser modernos teníamos que abandonar nuestro pasado, porque se asumía que la relación de nuestros campesinos con la tierra era una superstición que había que suprimir²³

En la conferencia que se cita de Jesús Martín Barbero, aparece una referencia que vale la pena destacar: los banqueros también se han dado cuenta de la relevancia de la cultura en los procesos de desarrollo. Incluso éstos se han

²³ **MARTÍN BARBERO, Jesús.** Las Industrias Culturales En: Serie Cuadernos de Trabajo. No. 22 Industrias culturales. Universidad Nacional. Bogotá (2000) p. 18-19.

percatado del papel positivo de las identidades en su promoción, lo que puede significar un viraje crucial sobre las percepciones negativas que se han establecido entre éste y la culturas locales* (las últimas como obstáculos del primero), un viraje que pone el énfasis en el papel central que adquieren los propios actores.

No puede entonces sorprender el que una reciente publicación del Banco Mundial se dedique a plantear la necesidad de integrar el “empoderamiento” como una de sus propias estrategias de acción: uno de los objetivos de las estrategias de reducción de la pobreza es, según esta publicación, el empoderamiento de las poblaciones pobres²⁴:

“El empoderamiento es la expansión de los “capitales” (assets) y las capacidades (capabilites) de las personas pobres para participar en, negociar con, influir, controlar, y lograr que las acciones de las instituciones que afectan sus vidas sean “transparentes” (accountable)”²⁵

El acceso a los capitales (assets) es decir, al capital físico y financiero, permite la ampliación del horizonte de posibilidades de elección. De modo que en esta concepción subyace una idea de libertad. En este sentido, las capacidades

* A este respecto vale la pena retomar a **ESCOBAR, Arturo**. Op. Cit.

²⁴ **EMPOWERMENT AND poverty reduction. A sourcebook**. Editado por Deepa Narayan. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington DC., 2002.

²⁵ **Ibíd.**, p. 14. Traducción libre.

(capabilites), de un lado, son inherentes a las personas y les permiten usar su capitales en diferentes formas para ampliar su bienestar (incluye la buena salud, la educación y las habilidades para la producción), mientras que al mismo tiempo, se relacionan con las capacidades sociales que induyen las creencias, el liderazgo, las relaciones de confianza, un sentido de identidad, los valores que dan sentido a la vida y la capacidad para organizarse.

Los capitales y las capacidades pueden ser *individuales* o *colectivos*. Dado el vacío de voz y poder y las profundamente atrincheradas barreras sociales, aún en muchas democracias formales, las personas pobres son muchas veces incapaces de tomar ventaja de las oportunidades para invertir en sus capitales o ejercer sus derechos individuales²⁶

La ampliación de las posibilidades de negociación de las personas pobres con otros más poderosos (lo que implica el incremento de la auto-confianza), supone la ampliación de sus capitales y capacidades. Al reconocer la multidimensionalidad de la pobreza, el Banco Mundial reconoce la multidimensionalidad de los capitales y las capacidades.

No deja de llamar la atención el que en las definiciones sucintas que ofrece el documento, se vinculen estrechamente la ampliación de oportunidades para influir en las decisiones que afectan la vida de las poblaciones pobres, con el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, una de las cuales, el sentido de identidad, se relaciona con lo que se ha expuesto a partir de Martín

²⁶ **Ibíd.**, p. 15. Traducción libre.

Barbero. Tampoco puede pasar desapercibido la insistencia en la necesidad de fortalecer la capacidad de negociación entre las poblaciones pobres y los demás actores sociales.

El Banco Mundial plantea una estructura del empoderamiento que vale la pena reseñar. En esta estructura, entran en juego cuatro elementos claves que operan en forma más o menos sinérgica: a) Acceso a la Información, b) Inclusión y Participación, C) Rendición de Cuentas (Accountability), y d) Capacidad Organizacional Local. Las reformas de las instituciones estatales (locales y nacionales) dirigidas hacia la implementación de estas cuatro estrategias, generan reglas, incentivos y recursos, así como normas, comportamientos y procesos que, a la vez que permiten / se nutren de la ampliación de los capitales y las capacidades (individuales y colectivas), a través de la inversión en las personas pobres y sus organizaciones. Todo este proceso fortalece la gobernabilidad (considerada crucial para el desarrollo) y el funcionamiento de servicios básicos induyentes, promueve el acceso más equitativo a los mercados y los servicios de negocios, fortalece también a la sociedad civil y las organizaciones de las personas pobres, e incrementa los capitales y la libertad de elección.

Pero aún puede plantearse otro aspecto clave de las afirmaciones del Banco Mundial, su reconocimiento de la multidimensionalidad de la pobreza. La relación entre libertad y pobreza que subyace a la concepción de empoderamiento que esboza esta entidad, retoma (no sin problemas) una posición que permite

replantear la relación entre las políticas públicas, las estrategias de superación de la pobreza y desarrollo.

Orazio Atanasio y Miguel Székely, en un documento apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proponen una aproximación a la pobreza del continente basada en los capitales (assets)²⁷, aproximación que permitirá abordar lo que se ha denominado como nuevas formas de pobreza. El abordaje de los autores, parte una crítica al bajo impacto de las tradicionales estrategias de reducción de éste fenómeno que se orientan hacia el ofrecimiento de redes de seguridad social que temporalmente alivian las necesidades que enfrentan los pobres. En estos enfoques tradicionales, la pobreza es medida según el nivel de ingreso como indicador de bienestar. Tales enfoques orientan las políticas hacia el incremento de los ingresos (por ejemplo, subsidiando el seguro de salud), con lo que, según los autores, se atacan las consecuencias de la pobreza, no sus causas, esto es, lo que efectivamente genera los bajos recursos. Dichas políticas (importantes en momentos de inestabilidad o Shock económico) proveen beneficios en cortos períodos de tiempo.

Los autores construyen una función de ingresos que les permite ir más allá del enfoque que han criticado. Esta función se constituye por la combinación de cuatro elementos cruciales: "(i) el 'stock' de 'capitales' para generar ingresos, propio de

²⁷ **ATANASIO, Orazio y SZÉKELY, Miguel.** Going beyond Income: Redefining Poverty in Latin America. En: _____. Portrait of the Poor. An Assets-Based Approach. John Hopkins University Press para el Inter-American Development Bank. Washington, DC. (2001). p. 1-44.

cada individuo; (ii) el porcentaje en que dichos capitales son usados para producir ingresos; (iii) el valor de mercado de los capitales para generar ingresos; y (iv) transferencias y recursos extra, independientes de los propios capitales, para generar ingresos²⁸. Para Orazio Atanasio y Miguel Székely, los *capitales* se clasifican de la siguiente forma: capital físico (referido a los recursos financieros), capital humano (referido a la capacidad que tiene una persona para producir un servicio o un bien – en este caso se suele tomar como indicador aproximado el nivel educativo) y capital social (referido a las redes de apoyo social y de confianza).

Vale la pena destacar algunos de los análisis que se ofrecen en el documento del BID. En relación con el uso, distribución y remuneración del capital humano, se destaca que los pobres cuentan con bajos niveles de escolaridad. En promedio, para Latinoamérica, los adultos que componen el 20% de la población más pobre, cuentan con 4.4 años de escolaridad, mientras que aquellos localizados en el 20% de la población más rica, cuentan con un promedio de 10.5 años. Mientras en Venezuela, la diferencia entre estos dos grupos poblacionales está alrededor de 4 años, Brasil, Colombia, el Salvador, Panamá, México y Bolivia, dicha diferencia sobrepasa los siete años. Este bajo capital humano, es decir, esta baja capacidad para producir bienes y servicios que a su vez genera una inadecuada remuneración, se constituye en un elemento crucial en la composición de la pobreza.

²⁸ **Ibíd.**, p. 4. Traducción libre

El capital humano está muy mal distribuido entre el género masculino, pero no se encuentra evidencia de que existan diferencias entre el porcentaje con el cual dicho capital es usado para producir ingresos. En efecto, los porcentajes de participación [de los hombres] en la fuerza productiva para todos los países y los grupos de educación se encuentran muy cercanos al 90%. Sin embargo, la historia para las mujeres es totalmente diferente (...) Los datos claramente muestran que aquí existen amplias diferencias entre los grupos de educación. En promedio, el porcentaje de participación [en la fuerza laboral] de las mujeres con primaria incompleta es del 39%, mientras que los porcentajes para aquellas con secundaria y educación alta son del 61.8% y 77.4%, respectivamente²⁹

El capital humano, para el caso de las mujeres, está claramente asociado con el uso que se da a dicho capital para producir ingresos, es decir, para participar en la fuerza laboral. En este caso los elementos (i) y (ii) de la ecuación que proponen Orazio Atanasio y Miguel Székely, se encuentran fuertemente asociados. No puede decirse que las mujeres con menores niveles de educación trabajan menos, la evidencia permite plantear que sólo una pequeña proporción de las mujeres con poca educación, encuentra remuneración por su labor en el mercado.

Las mujeres con bajos niveles educativos eligen no participar en el mercado laboral porque los incentivos para participar pueden no ser suficientes en comparación con la producción en el hogar. Sin embargo, para las mujeres con altos niveles educativos, las recompensas que el mercado laboral ofrece son bastante atractivas para inducir una alta proporción de uso de dicho capital [humano]³⁰
En este punto, esta fuerte asociación entre la capacidad para producir bienes y servicios (el capital humano) y la composición de la pobreza, así como en la

²⁹ **Ibíd.**, p. 19.

³⁰ **Ibíd.**, p. 20 Traducción libre

participación en la fuerza laboral y las recompensas que esta produce, plantea algunos matices en la composición de la pobreza que deben registrarse con precisión y que pueden vincularse con la propuesta de empoderamiento, esto es, de la ampliación de las capacidades y de los capitales en la gestión del propio desarrollo. En este sentido, la asociación entre participación, gobernabilidad y desarrollo, que se ha propuesto como aspecto clave por dos agencias internacionales, abre perspectivas de análisis como la que se viene proponiendo ¿qué elementos se encuentran en juego cuando se generan aperturas locales, se desarrollan aparatos de participación (empoderamiento)?, ¿Cuáles son las limitaciones que pueden enfrentar estas dinámicas?. Por ahora, la descripción de la localidad puede desarrollarse en torno a las consideraciones elaboradas: distribución de capitales y capital social, es decir, niveles de participación y de asociación.

3.1 PANORÁMICA LOCAL: ACCESO A CAPITALS Y CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN

La primera relación que vale la pena observar se refiere al nivel educativo y el nivel de ingreso. Mientras que el ingreso promedio de los hogares en la ciudad es de \$1'615.044, la localidad alcanza el promedio de \$1'150.215, una cifra menor a la distrital, pero más de cuatro veces por debajo del ingreso de la localidad de Usaqué (\$4'523.244) y cerca del doble de lo que obtiene Ciudad Bolívar

(\$714.077)^{*}. El promedio de años de educación, también reflejan estas diferencias. Bogotá cuenta con un promedio de 9.3 años para la población de 35 años y más. Kennedy, con 8.8, Usaquén 12.4 y Ciudad Bolívar con 6.4. Aún cuando no se cuentan con cálculos específicos sobre la relación entre pobreza y nivel educativo como los presentan Orazio Atanasio y Miguel Székely, puede plantearse que la primera se encuentra fuertemente vinculada con la segunda.

Según el Diagnóstico Social de la localidad³¹, en 1999, las personas que no tenían ningún nivel educativo obtenían en promedio 0.8 salarios mínimos mensuales legales vigentes –smmlv- (igual al promedio distrital). Quienes contaban con primaria, obtenían 1.4 smmlv (1.2 para Bogotá), con secundaria 1.5 smmlv (1.6 para Btá.) y 3.4 smmlv quienes tenían nivel universitario (4.5 para la ciudad). De este modo, en la localidad, los ingresos del más alto nivel educativo, superan en 4.25 veces, los que perciben quienes cuentan con el más bajo nivel educativo. Puede observarse que los promedios locales y distritales se aproximan, con excepción del nivel universitario.

Sin interrogar la calidad de la educación que se ofrece en las localidades comparadas (¿puede atribuirse a la calidad de la educación superior las diferencias entre los ingresos del nivel universitarios para la localidad y Bogotá?),

^{*} Cifras tomadas de la Encuesta de Calidad de Vida. DANE – DAPD. [CD – ROM] Bogotá Está de Plan. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004. Los cálculos y comparaciones son propias.

³¹ **ALCALDÍA LOCAL DE KENNEDY Y ECONOMÍA REGIONAL Y SOCIAL LTDA.** Diagnóstico Social de la Localidad de Kennedy. Bogotá. 2002.

al parecer la relación entre nivel educativo e ingresos es importante. No sólo los ingresos, sino que las capacidades tienden a restringirse con los bajos niveles educativos. Así, mientras que los hogares que declararon que por falta de dinero, *algún miembro no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días de la semana anterior a la aplicación de la Encuesta de Calidad de Vida*³² en Bogotá, alcanzó el 8.6%, en Ciudad Bolívar, este porcentaje llegó a 14.2. En Kennedy, el 6.9% de los hogares declaró sufrir esta situación y en Usaquén, la cifra sólo alcanzó el 3.5%. No se cuenta con cifras que vinculen el nivel educativo con esta situación de penuria, pero puede suponerse que no son los niveles universitarios los que la padecen.

Los hogares bajo la línea de pobreza en la ciudad representan el 40.8%. En Kennedy, el 40.3%, en Ciudad Bolívar 63.8%, mientras que en Usaquén, sólo el 18%³³. ¿Podrán asociarse estas marcadas diferencias en la distribución de las capacidades (de las condiciones de salud, de educación, de acceso a la información, de capacidad de negociación económica y política, etc.) en la ciudad? Alguna evidencia apunta a señalar que sí.

A pesar de la disminución de estas tasas (de mortalidad y morbilidad), la mayoría de los indicadores de salud muestran diferencias entre las localidades que resultan, a todas luces, injustas y evitables. Por ejemplo, en Ciudad Bolívar se presentó una tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en 2002 de 250.9 por 100.000, mientras que en Teusaquillo

³² **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** Encuesta de Calidad de Vida. DANE – DAPD. [CD – ROM] Bogotá Está de Plan. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004.

³³ **Ibíd.**

fue de 166.08 por 100.000. Si se reconoce que se trata de vidas de niños y no sólo de tasas, resulta insoportable que la diferencia sea de 217 a 12, mientras Suecia no reportó ninguna muerte de niños menores de cinco años en 1999. En Kennedy, se presentó una razón de mortalidad por causas perinatales de 809.9 por 100.000 nacidos vivos en 2002, mientras en Teusaquillo fue de 235.8. En Kennedy, la razón de mortalidad por embarazo, parto y puerperio fue de 83.27 por 100.000 nacidos vivos, esto es, 11 mujeres muertas ese año, mientras en Teusaquillo no se reportaron muertes. Estas inequidades constituyen el principal problema de salud de la población bogotana³⁴

Como se desprende de esta cita, la situación de las mujeres y del desarrollo del proceso de gestación en la localidad, deja muy importantes interrogantes. Como se sabe, estas cifras, no muestran únicamente una preocupación médica, sino que reflejan las condiciones en las que la vida se genera ¿indican problemas familiares?, ¿indican que la localidad cuenta con condiciones *hostiles* a la gestación?, ¿cómo se vinculan las relaciones de género y generación, así como las condiciones socioeconómicas y culturales con esta situación?

La oferta de servicios ha aumentado. En 2003 la SDS [Secretaría Distrital de Salud] registró 12.502 prestadores en la ciudad (...) Pero el mayor número de estos prestadores se ubica al norte de la ciudad con una relación de 38 prestadores por cada 10.000 habitantes. Le siguen en su orden Centro Oriente con 10, Sur Oriente con 6 y Sur [donde se ubica la localidad de Kennedy] con 4. El 78% de los prestadores se ubican en la zona norte y el 11%, 6% y 5% en las zonas sur oriente, centro oriente y sur de la Ciudad, respectivamente. Esta distribución ha respondido a la dinámica del mercado de servicios, siguiendo las preferencias de los oferentes más que las necesidades de atención de la población, situación

³⁴ **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** Secretaría Distrital de Salud. Salud a su Hogar. Un modelo de Atención Primaria en Salud para Garantizar el Derecho a la Salud en Bogotá. Bogotá. 2004. p. 8. Los cálculos que presenta el documento, parten de la población definida por el DAPD y de los registros de los nacidos vivos que produce el DANE.

que hoy se reconoce como una seria barrera para el acceso a servicios de los más pobres³⁵

El nivel educativo, los ingresos, la salud y la pobreza, se encuentran vinculados a las formas como la ciudad ha generado y distribuido sus recursos. La distribución de las entidades que ofrecen servicios de salud parece demostrar esta dinámica. Así por ejemplo, mientras que en la localidad de Usaquén el 11% de la población ocupada es profesional independiente, Kennedy tiene sólo un 1.8% (3.8% en Bogotá). Mientras el 7% de la población ocupada en Usaquén es Patrón o Empleador, en Kennedy esta posición ocupacional corresponde al 4.1% (3.7% en Bogotá y 0.9% en Ciudad Bolívar)³⁶.

De otro lado, se requiere saber si la localidad permite el empoderamiento de las poblaciones locales, esto es, si fortalece la capacidad de negociación de las poblaciones excluidas frente a los procesos que afectan profundamente sus condiciones de vida. Una primera respuesta, es plantear que la localidad no cuenta con procesos de empoderamiento adecuados. Así por ejemplo, el tejido organizativo local refleja algunas de las dificultades propias de la desarticulación política de la ciudad, es decir, de la ausencia de sectores sociales organizados (que no correspondan a las clases que cuentan con mayores ingresos), capaces de interlocutar con las autoridades distritales y nacionales, así como con las dinámicas internacionales. De este modo, la localidad no cuenta con gremios que

³⁵ **Ibíd.**, p. 10.

³⁶ **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** Encuesta de Calidad de Vida. Op. Cit.

permitan articular a las pequeñas y medianas empresas que predominan en la localidad* a las dinámicas de negociación y de mercado que atraviesan la ciudad y al país.

De acuerdo con Sudarsky³⁷, en la localidad, el 43.92% de la población mayor de 18 años pertenece a alguna organización voluntaria –OV-, ocupando el noveno lugar de las veinte localidades, mientras que Chapinero cuenta con el 75.31% y Usaquén el 59.71%. De acuerdo con este mismo autor, la localidad de Kennedy se ubica en el décimo quinto lugar según el indicador de articulación (que mide el trabajo en red, la participación en procesos de planeación local y el establecimiento de alianzas), con 44.1, mientras que Tunjuelito presenta un índice de 61.4 y Engativá de 54.7 (puesto 1 y 2 respectivamente).

El 36.04% de las personas mayores de 18 años que son activas en las organizaciones voluntarias, pertenece a Iglesia u Organización Religiosa³⁸, el 3.98% a los grupos o partidos políticos, el 5.48% a organizaciones artísticas, musicales o culturales, el mismo porcentaje a sindicatos, el 6.3% a cooperativas y

* Información que se retoma del Diagnóstico Social de la Localidad de Kennedy de la Alcaldía Local y Economía Regional y Social Ltda. Op. Cit., así como del Diagnóstico de Salud Local, Hospital del Sur, 2004. "Kennedy cuenta en el 2001 con 1749 empresas, concentradas en su mayor parte en el sector terciario [de servicios] (73.1%. Por actividad económica el 47.%)% de las empresas están vinculadas al comercio al por menor y al por mayor y el 24.9% a la actividad manufacturera, le sigue en importancia hoteles y restaurantes con 6.2% y otras actividades de servicios sociales y comunitarios con el 5.8%

³⁷ **SUDARSKY, John.** Densidad y Articulación de la Sociedad Civil de Bogotá. Localidades y Sectores 1997 – 2001. Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá. DAACD – IDCT. 2003.

³⁸ **Ibíd.**

el 2.47% a asociaciones profesionales, cámaras o gremios^{*}. Se observan algunas diferencias importantes con la localidad de Usaquén. Así, el 41.78% de los mayores de 18 años que son activos en las organizaciones voluntarias, pertenecen a iglesias u organizaciones religiosas, el 8.17% a cooperativas, el 9.88 a asociaciones profesionales, cámaras o gremios, 1.2% a sindicatos, 8.4% a grupos o partidos políticos.

Se observa que del total de los activos en las asociaciones profesionales, cámaras o gremios de la ciudad para la ciudad, Usaquén concentra el 18.15% (el mayor porcentaje en Bogotá) mientras que Kennedy (con casi tres veces más de población mayor de 18 años que es activa en organizaciones voluntarias, frente a la que presenta Usaquén), sólo aporta el 9.7%. Del mismo modo, en Usaquén, tiene un porcentaje de participación activa en partidos, 2.11 veces mayor al que presenta Kennedy. ¿Estos datos reflejan una desigual distribución tanto al acceso a los capitales físicos, como a las posibilidades de negociación política?. Al parecer sí.

En este mismo sentido se ha encontrado evidencia de la importancia de la relación entre capital social (medido como pertenencia a redes de solidaridad y a organizaciones) y las condiciones que potencian la pobreza en varios casos Latinoamericanos:

^{*} No se refieren todos los sectores sociales. Esta referencia sirve de modo indicativo para proponer un perfil muy sucinto del tejido organizativo en la localidad.

Las variables que mejor explican el crecimiento ingreso de los hogares incluye el nivel educativo, la étnia, la condición de migrante y el tipo de acceso al mercado laboral. La apropiación del capital social, medido por el número de afiliaciones sociales, está negativamente asociado con la probabilidad de caer en condiciones de pobreza. Ninguna evidencia se encontró para sugerir que el tipo de capital social, asociados con los mercados laboral y de crédito, es importante en la generación del ingreso. Finalmente, la introducción de variables de interacción entre los capitales social y humano es significativo para los individuos con los altos y bajos niveles educativos, pero no con el resto³⁹

Estos hallazgos en Bolivia, invitan a plantear las relaciones entre participación en redes sociales, capacidad de negociación y construcción de alternativas frente a la producción de las condiciones que generan la pobreza en la ciudad y específicamente en la localidad de Kennedy.

Queda abierta la cuestión del aporte al desarrollo que generan los procesos de planeación participativa, en la medida en la que tales procesos pueden entenderse como desarrollos específicos del empoderamiento al que alude el Banco Mundial. Ahora bien, este contexto permite ubicar en perspectiva el desarrollo de los Encuentros Ciudadanos. Éstos deberían generar alternativas para enfrentar las inequidades internas, las limitaciones locales para generar riqueza y para articularse en mejores condiciones a la ciudad. Como se verá más adelante, son escasas las posibilidades institucionales que permitirían el desarrollo de esta tarea, pues las administraciones locales cuentan con la formulación y ejecución de

³⁹ **MOLINA, George-Garay et al.** Poverty and Assets in Bolivia: What role does social capital play? En:. **ATANASIO, Orazio y SZÉKELY, Miguel Ed.** Portrait of the Poor. An Assets-Based Approach. John Hopkins University Press para el Inter-American Development Bank. Washington, DC., 2001. p. 47. Traducción libre

un Plan de Desarrollo Local (el principal objetivo de los Encuentros Ciudadanos, es precisamente la negociación de dicho plan y de su *operativización* anual), que dista mucho de convertirse en una herramienta efectiva de desarrollo y se convierte en un plan de inversiones con recursos locales que no cuentan con la suficiente autonomía para generar transformaciones en los modos de generar riqueza local. Estas afirmaciones no son fácilmente aceptables para muchos de los actores locales, pero como se tratará de explicar, las condiciones locales de la participación en el desarrollo local, cuentan con serias limitaciones si se espera que ellas generen dinámicas de empoderamiento que logren impacto en las decisiones que afectan en mayor medida a las poblaciones locales.

4. DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DE LOS MECANISMOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Como se ha mencionado, el diseño de los mecanismos de participación pueden ser interrogados ¿los EC cuentan con las herramientas legales para incidir en las decisiones locales? Esta pregunta pasa por el análisis de la Administración Local: ¿ella cuenta con las herramientas suficientes para generar los procesos de participación en la planeación local?, más aún, ¿cuenta con las herramientas para generar el desarrollo local? Las respuestas a estos interrogantes, tendrán efectos importantes en el análisis del proceso de producción de la participación, pues si los Encuentros Ciudadanos se han convertido en un espacio de negociaciones entre grupos e individuos que ejercen presión, desarrollando un juego de suma cero, esta situación se debe en gran medida a las condiciones normativas del quehacer local y de la participación ciudadana.

4.1 ¿GOBIERNO LOCAL? ¿GENERADOR DE DESARROLLO?

El gobierno local se encuentra compuesto por Alcaldía Local y por la Junta Administradora Local - JAL. Ésta última es elegida por voto y conforma la terna a partir de la cual la administración distrital “ nombra ” al Alcalde Local.

La JAL adopta el Plan de Desarrollo a partir del proyecto presentado por la Alcaldía, quien debe consolidar las propuestas y recomendaciones concertadas entre los ciudadanos y las autoridades locales en los EC. Dichas propuestas generalmente son articuladas por el Consejo de Planeación Local –CPL- y pueden contar con el apoyo de los Comisionados elegidos durante los Encuentros.

El CPL prepara las metodologías y los cronogramas para el desarrollo de los Encuentros y acuerda con la Alcaldía su convocatoria y ejecución. Como se desprende de lo dicho, los EC desarrollan dos objetivos claves: concertar con la Alcaldía la propuesta de Plan a presentar a la JAL y generar estrategias de seguimiento que permitan vigilar el desarrollo de estas concertaciones*. De este modo el proceso de planeación local, a través de los Encuentros Ciudadanos, promueve la participación en la definición del Plan, así como la participación en la definición de los Planes Operativos Anuales de Inversiones, esto es, en la definición de las inversiones que año a año se deben ejecutar en cumplimiento del Plan.

Los Consejos de Planeación Local, son elegidos entre quienes se inscriben en cada uno de los sectores que establece el Acuerdo 13 de 2000:

- Asociaciones de Padres de Familia

* Esta descripción resulta de la lectura del Acuerdo 13 de 2000 que define y reglamenta la planeación local.

- Organizaciones Juveniles.
- Rectores de Establecimientos educativos.
- Organizaciones de Comerciantes.
- Organizaciones de industriales.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Organizaciones ambientales.

Cabe decir que la Asociación de Juntas de Acción Comunal define su delegado al Consejo según sus propios estatutos, al igual que el Consejo Local de Juventud (éste último no ha desarrollado un proceso de delegación sino que ha sido elegido entre quienes se inscribieron en el sector juvenil). De otro lado, el Gerente del establecimiento de salud pública local de primer nivel (Hospital del Sur) hace parte del Consejo sin que medie ningún proceso de elección.

A continuación se pondrán en evidencia los elementos que componen el proceso, las limitaciones que enfrenta y las condiciones que produce en la participación ciudadana local.

En primer lugar, vale la pena detenerse en las capacidades y atribuciones de la Alcaldía Local y de la Junta Administradora Local de modo que pueda plantearse adecuadamente la cuestión del desarrollo local. De las trece atribuciones que define el Decreto Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá) para los Alcaldes Locales (artículo 86), sólo tres se relacionan con los procesos de

planeación local: Reglamentar los respectivos acuerdos locales (como los acuerdos del Plan de Desarrollo Local y los acuerdos de distribución presupuestal anual), Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad y Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

Las demás atribuciones se relacionan con el control del Espacio Público, permisos para demoliciones, control de pesos y medidas, así como la expedición de conceptos para el desarrollo de juegos y espectáculos. Como se ha mencionado, la Alcaldía Local cuenta con un Fondo de Desarrollo cuyos recursos se orientan por el Plan de Desarrollo.

¿Cuáles son los alcances de este Plan? Para responder a esta cuestión, es necesario poner de manifiesto la subordinación local a dos elementos claves: 1) las definiciones estratégicas del Plan de Desarrollo Distrital, y 2) las líneas de inversión definidas por el CONFIS. Estas dos determinaciones circunscriben la participación local a tal punto que las concertaciones en los EC dejan de orientarse por el valor estratégico de una idea, es decir, pierde importancia la cuestión del posible impacto de las propuestas, y la discusión se centra en la viabilidad legal, técnica o financiera de la misma*. En otras palabras, muchos

* Las actas de concertación de los EC de 2004 así lo verifican, al igual que las observaciones realizadas durante las múltiples reuniones desarrolladas entre Consejeros Locales de Planeación,

participantes que buscan orientar los recursos hacia sus propuestas, deben enfrentar las restricciones técnicas, legales y financieras, al mismo tiempo que negociar con los participantes que presentan propuestas rivales. Dado que el espacio que permiten las normas es limitado, las propuestas terminan pareciéndose en la medida en la que todas se ajustan a los lineamientos predefinidos. Este ajuste limita las negociaciones entre propuestas rivales, en torno a las que efectivamente se pueden financiar y restringe a su mínima expresión la discusión sobre las alternativas que podrían desarrollarse. La discusión no se centra en el análisis de la mejor alternativa, sino en la cuestión de cómo lograr que las propuestas de los participantes con mayor proyección puedan contar con los recursos que necesitan. Estas primeras conclusiones se desarrollarán más adelante con mayor detalle. Basta mencionar esta situación como un elemento clave en torno a la pregunta por los alcances de la inversión local sobre la cuál se pronuncian los ciudadanos.

Una consecuencia de lo mencionado, se refleja en la traducción de la discusión política sobre las alternativas de desarrollo local, en una discusión administrativa sobre lo que se puede o no financiar con recursos locales.

Ahora bien, este *enmarcamiento* cuenta con suficientes justificaciones. De un lado, se busca que las inversiones locales articulen la lógica desarrollada por el distrito,

funcionarios de la Oficina de Planeación Local de Kennedy y los Comisionados elegidos en Encuentros Ciudadanos.

del otro, que las competencias locales* permitan delimitar los espacios de inversión local, según su capacidad y algunas consideraciones normativas. Estas definiciones sirven para evitar que se desarrollen inversiones ineficientes: los Fondos de Desarrollo no pueden invertir en acciones que supongan gastos recurrentes (como el pago de funcionarios), no pueden asumir proyectos que impliquen acciones del orden distrital (como la descontaminación de un río, la definición de avenidas, etc.) y tampoco pueden crear otras entidades. Estas definiciones responden a una lógica administrativa necesaria, pues los Fondos no cuentan con recursos suficientes para, por ejemplo, mantener colegios o desarrollar urbanísticamente sectores de la ciudad.

Al respecto debe observarse que los veinte Fondos de Desarrollo Local correspondientes a las 20 localidades, cuentan en total, con un poco menos del 10% del presupuesto de la Ciudad**. De este modo, el presupuesto de una entidad Distrital, e incluso de sus correspondientes “oficinas” locales, supera ampliamente los presupuestos de una localidad cualquiera. En este marco, la pregunta por los alcances de la participación local, adquiere nuevas dimensiones: puede decirse que los mayores esfuerzos en torno al fomento de la participación en Bogotá se concentran en la definición y desarrollo de los Planes de Desarrollo Locales, pero estos planes no articulan una cantidad de recursos que permita plantear que los

* Varios de los “Elefantes Blancos” que se atribuyen a los Fondos de Desarrollo Local, han sido achacados a los vacíos en torno a las definiciones normativas sobre lo que éstos pueden o no hacer.

** Esta cifra surge de conversaciones con Funcionarios del Fondo de Desarrollo Local y de la Secretaría de Gobierno durante el desarrollo de los EC de 2001 y 2004.

ciudadanos logran incidir en el desarrollo de la respectiva localidad. Desde el punto de vista de los recursos que se ponen en juego, la participación se concentra en una muy pequeña proporción.

Las anteriores consideraciones generan efectos claves en el desarrollo de los EC. De un lado, se hace necesario que los participantes cuenten con una información suficiente sobre lo que puede o no impulsarse desde la localidad. Estas limitaciones técnicas, legales y financieras contradicen muchas de las expectativas que los participantes mantienen: acceder a nuevos servicios de salud, educación y transporte (en el deseo de afectar, por ejemplo, los trazados de TRANSMILENIO), entre otros. La negociación del Plan supone entonces un ajuste de las expectativas de los participantes a las posibilidades locales, que como se ha mencionado, termina homogenizándolas.

Esta limitación administrativa se articula a la pregunta por lo que significa el gobierno local. Dado que el Alcalde o Alcaldesa local es elegido(a) por la Administración Distrital de ternas enviadas por la Junta Administradora Local, cabe indagar por lo que esta figura representa: ¿representa los intereses de la ciudadanía, los de la Alcaldía Mayor^{*}, los de la Junta Administradora Local (esto es, de los ganadores de la competencia electoral local)? ¿Debe representar los intereses de todos? Y si esto es así ¿cómo puede conciliarlos? Además se presenta la cuestión de los alcances de su gestión. Si esta gestión se reduce a las

^{*} El Alcalde Local hace parte de la planta de funcionarios de la Secretaría de Gobierno.

competencias del Fondo de Desarrollo Local, competencias que se establecen en las líneas de inversión (líneas sobre las que éstos poco pueden decir), más que Alcaldes que intentan dirigir los destinos de un territorio, estas figuras se convierten en “gerentes” de unos recursos que se definen localmente atendiendo a regulaciones exógenas.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones manifestadas, las presiones políticas y ciudadanas se ejercen directamente sobre las Alcaldías, dada su cercanía con la JAL, con las organizaciones y con los ciudadanos*. Puede decirse que esta cercanía es mucho mayor a la que experimentan los directores o gerentes de las entidades distritales, quienes tienen en sus manos la responsabilidad de decisiones de una trascendencia mucho mayor a la que pueden realizar directamente las Alcaldías Locales. Pueden aducirse razones técnicas para justificar estas distancias: no todos los temas pueden colocarse en una misma perspectiva de participación (como la que se define para los EC), pues requieren de niveles de información y de formación especializados, así como la conciliación de perspectivas francamente divergentes (¿cómo conciliar el trazado de una avenida?). También pueden enumerarse la multitud de espacios y procesos de participación desarrollados que buscan incidir en decisiones públicas de mayor envergadura (tanto por sus impactos como por los recursos que implican). De

* Generalmente los Alcaldes Locales cuentan con horarios de atención a los ciudadanos. De otro lado, su cercanía a la JAL los expone a la necesidad de negociar con ellos frecuentemente. Además deben exponerse a las negociaciones y tensiones con las organizaciones locales en forma directa.

hecho, la formulación del Plan de Desarrollo Distrital cuenta con mecanismos de participación: el Consejo Distrital de Planeación, elegido entre los gremios y sectores sociales organizados de la ciudad, generalmente organiza audiencias para recoger las expectativas ciudadanas, produce un concepto sobre el borrador del Plan que recibe de la Alcaldía Mayor y desarrolla acciones de “cabildeo” con la Alcaldía y con el Concejo de Bogotá para promover las iniciativas y opiniones canalizadas. Desafortunadamente, esta instancia de planeación cuenta con un tiempo muy limitado para el desarrollo de las suficientes audiencias (aproximadamente un mes), y debe enfrentar tanto la dispersión de demandas puntuales que no pueden canalizarse fácilmente en una propuesta que apunta hacia temas substanciales de la ciudad*, como la fragmentación de las organizaciones en Bogotá.

Otras experiencias de participación han contado con un importante impulso de las administraciones de turno. Vale la pena mencionar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, que generó importantes discusiones sobre el desarrollo de la ciudad en una perspectiva de largo plazo (10 años)**. Con todo, puede decirse que los mayores esfuerzos institucionales se concentran en los EC y que

* Generalmente los Alcaldes Locales cuentan con horarios de atención a los ciudadanos. De otro lado, su cercanía a la JAL los expone a la necesidad de negociar con ellos frecuentemente. Además deben exponerse a las negociaciones y tensiones con las organizaciones locales en forma directa.

** Para algunas de las personas y organizaciones que participaron activamente en este proceso, muchas de las cuestiones concertadas en los espacios de participación pasaron a un segundo plano y al parecer primaron intereses de las constructoras y de urbanizadores formales. Los funcionarios que participaron en el proceso, suelen definirlo como un proceso ampliamente participativo. No se cuenta con información que permita establecer quién tiene la razón. Entrevistas a funcionarios en el 2004 y a organizaciones durante el período 2001 – 2004.

allí se encuentran tanto los principales logros como los retos de mayor envergadura para la participación en Bogotá.

Para finalizar esta sección, deben mencionarse las limitaciones que surgen de los cronogramas implicados en la planeación participativa de la ciudad y de la localidad. Como se ha mencionado, los planes de desarrollo locales deben articularse al Plan de Desarrollo Distrital. Podría esperarse que el plan de la ciudad recogiese propuestas y discusiones locales, pero como se ha dicho, este proceso no puede desarrollarse dadas las imitaciones de tiempo así como la desarticulación entre los Consejos Locales y el Consejo Distrital. Si bien cada localidad cuenta con un representante en el Consejo Distrital, un Edil, este representante no hace parte de la instancia de planeación de la localidad (el Consejo de Planeación Local). De hecho, mientras en el plano distrital el representante de la localidad debe defender las propuestas ciudadanas, en la localidad éste tenderá a defender las propuestas que canaliza como uno de los ganadores del juego electoral y se constituye como parte de las autoridades locales, en *contraparte* negociadora en de las propuestas ciudadanas.

Tanto la poca articulación local de la discusión del plan de desarrollo distrital, como las limitaciones en el gobierno local para la construcción de propuestas de desarrollo, contribuyen a la generación de un juego de suma cero. Puede decirse que estas condiciones estructurantes definen los espacios donde los jugadores desplegarán sus estrategias y que ellas mismas limitan los alcances de la

participación local, endaustrándola en la negociación particularista de recursos locales.

5. PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA KENNEDY 2001 - 2004

En este aparte se presentarán esquemáticamente las actividades desarrolladas durante los procesos de planeación participativa llevados a cabo en 2001 y 2004. En primer lugar se desarrollarán algunas precisiones sobre el proceso de inscripción a los Encuentros Ciudadanos. Posteriormente se presentarán las metodologías empleadas durante los EC de 2001 y 2004. Finalmente se hará mención a los aspectos más destacables de las dinámicas desarrolladas durante ambos procesos. Esta descripción pondrá en evidencia los elementos claves que se pretenden analizar en los próximos capítulos.

5.1 INSCRIPCIONES: ¿UNA CUESTIÓN DE ESTRATEGIAS?

Para el 2004, la Alcaldía Local definió 18 puntos de inscripción, contando básicamente con el apoyo del Hospital del Sur. Estos puntos se refirieron a las Unidades Básicas de Atención (UBA), Unidades Primarias de Atención (UPA), al Centro de Atención Médica Inmediata (CAMI) y al Centro Geriátrico. A estos puntos se sumó la sede de la Alcaldía Local, el Centro Operativo Local (COL) de Bellavista y el Polideportivo Cayetano Cañizares. La Secretaría de Gobierno Distrital, a partir de la información suministrada por la Alcaldía Local, constituyó un equipo de inscriptores que para el caso de la localidad de Kennedy contó con 13 inscriptores contratados directamente por esta entidad y 5 definidos por Misión

Bogotá. De los 18 puntos iniciales, se instalaron 16, pues Misión Bogotá sólo pudo contar con 3 inscriptores.

Para el 2001, sólo funcionó como punto de inscripción la sede de la Alcaldía Local y no se contó con el despliegue de inscriptores y del propio consejo de planeación local, ni con un equipo de apoyo contratado por la Secretaría de Gobierno. Estos elementos contribuyen a plantear la diferencia en las cifras de inscritos para ambos momentos: se pasó de 2.980 inscritos para el 2001, a 9.686 en el 2004, es decir, en este último año, se inscribieron 3.2 veces respecto a la inscripción anterior.

Del total de inscritos^{*}, el 59.5% son hombres y el 40.5% mujeres. El 34.9% es soltero(a) y el 54.6% cuentan con una unión familiar (34.8 casados y 19.8% unión libre). El 19.1% es estudiante, el 21.2 es dependiente, el 26% es independiente y el 33.7% desempleado. El 13.1% cuenta con primaria incompleta, el 14.9% con primaria completa, el 28.2% con secundaria incompleta, el 19.8% con secundaria completa, el 6.2% con educación superior incompleta, el 7.4% con formación superior completa, el 4.2% con postgrado y el 6.3% con formación técnica.

De las anteriores cifras se destaca que la mayoría son hombres (¿ratifica esto el imaginario que atribuye a lo masculino la participación política?). La mayoría de

* Los porcentajes son calculados a partir de información consolidada por la Secretaría de Gobierno, 2004. Lamentablemente no se cuenta con información para las inscripciones de 2001.

los inscritos han establecido una unión familiar. Más de la tercera parte es desempleado y un poco más de la cuarta parte cuenta con secundaria incompleta.

De otro lado, el 62.1% de las mujeres inscritas es desempleada, frente a un 14.4% de los hombres en la misma condición. Esta es una diferencia notable. El 40.7% de las mujeres cuenta con secundaria incompleta, el 30% con secundaria completa y el 9.4% con educación superior completa. El 19.8% de los hombres tiene secundaria incompleta, 12.8% secundaria completa y 6% educación superior completa. Son notables las diferencias en estos perfiles educativos de hombres y mujeres inscritos en los Encuentros Ciudadanos de la localidad de Kennedy. Aún cuando las diferencias entre los porcentajes de la educación superior completa no son los más altos, vale la pena destacar esta mayor inscripción de mujeres profesionales.

De otro lado, el 48.5% de las mujeres inscritas son solteras, mientras que sólo el 25.7% de los hombres se ubica en este estado civil (¿reflejará el imaginario que atribuye a la mujer oficios del hogar, o reflejará las dificultades de las mujeres que han establecido vínculos maritales de cualquier tipo para participar en acciones comunitarias?). Este perfil de inscritos no puede compararse con el perfil de los participantes en EC, pero podría dar una imagen aproximada de éstos últimos.

Pero la cuestión relevante en este punto se refiere al aumento de inscritos. Éste puede ser considerado como el reflejo, tanto de los mayores esfuerzos

desarrollados por la Alcaldía Local, la Secretaría de Gobierno y los Consejeros de Planeación Local, como de un proceso de aprendizaje complejo.

En primer lugar, algunos sectores sociales lograron un importante nivel de preparación para participar en el proceso de planeación 2004: el sector cultural, articulado al Consejo Local de Cultura, con el apoyo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo; el sector ambiental organizado en la Mesa Ambiental Local, apoyado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente; las educadoras y madres comunitarias, en CADISCO y ASOKENEDY respectivamente, con el apoyo del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito y del Instituto Colombiano de Bienestar Social; fueron los sectores que en esta oportunidad lograron mayores niveles de consenso para enfrentar los Encuentros Ciudadanos. Para el 2001, sólo el primero y el último de ellos (Cultura y Madres Comunitarias) lograron estos niveles de acuerdo y de gestión local. Puede plantearse que este mayor nivel de organización promovió un mayor nivel de participación.

En segundo lugar, el aumento de inscripciones respondió a la búsqueda de *un número de votantes suficiente* que garantizara una mayor cantidad de recursos para el programa del Plan de Desarrollo que recogía las propuestas de interés de cada sector. En otras palabras, si la distribución de los recursos para los programas que componen el Plan (como ocurrió en el 2001), hubiera respondido a la votación de los participantes en el último EC, la obtención de mayores recursos

para las propuestas defendidas por un sector, dependería del número de votantes organizados por éste.

Ante estas expectativas, es razonable que cada sector buscara incidir en un número reducido de programas (compitiendo con otros actores en la definición de las metas correspondientes a cada uno ellos) porque con ello concentraría “su” votación y podría obtener mejores resultados.

No se cuenta con información sobre el número de participantes de cada uno de los sectores, ni con una relación entre la distribución de recursos y la composición de los Encuentros Ciudadanos. Sin embargo, numerosas observaciones y conversaciones sostenidas durante los primeros seis meses del 2004, apoyan estas conclusiones. Así por ejemplo, las recomendaciones dadas por los Consejeros de Planeación de mayor experiencia (que habían participado en los EC de 2001) se orientaron en este sentido: desarrollar reuniones con el sector correspondiente, organizar a los participantes para que asistan a las mesas de trabajo que más les interesan y promover sus propuestas para que éstas tengan chance en la distribución final de recursos.

Nótese que los sectores sociales organizados han contado con diferentes niveles de apoyo de las entidades distritales. Nótese que la lógica estratégica descrita, responde al “enmarcamiento” que generan las propias condiciones de planeación participativa definidas arriba: negociación de propuestas rivales que buscan

básicamente lo mismo para poblaciones diferentes. En este sentido, los acuerdos logrados al interior de los sectores mencionados, se refirieron a acuerdos sobre dónde hacer lo que se puede hacer.

5.2 ENCUENTROS CIUDADANOS Y METODOLOGÍAS

En el 2004, los Encuentros Ciudadanos aportaron a la formulación del Plan de Desarrollo Local un documento que recoge las iniciativas de los comisionados: metas para los programas abordados, Proyectos de Gran Impacto, Propuestas Estratégicas Locales y propuestas Estratégicas Zonales, así como una propuesta de distribución presupuestal aprobada en el tercer encuentro ciudadano local. Estos insumos fueron retomados en su gran mayoría por la Alcaldía Local para la elaboración del borrador de Proyecto de Plan de Desarrollo Local. Las metas que no fueron recogidas, obedecieron exclusivamente, a limitaciones surgidas de las normas, es decir, aquellas que no son competencia del Fondo de Desarrollo Local.

Puede decirse que en la medida en la que el Consejo de Planeación Local recogió los insumos de los Comisionados y logró demostrar que cada una de las propuestas incluidas en los documentos entregados a la Administración Local retomaron literalmente los textos elaborados por ellos, los resultados de los Encuentros Ciudadanos fueron altamente aceptados por los participantes.

Para el 2001, el panorama fue un poco diferente. En primer lugar, el nivel de participación ciudadana fue mucho menor. En segundo lugar, se desarrolló una intensa disputa entre el Consejo de Planeación Local y la Junta Administradora Local. En tercer lugar, se desarrolló una mayor pugna entre los participantes en EC y el Consejo de Planeación.

Para el 2004, el Consejo logró colocar en circulación los resultados de cada mesa de trabajo, logró generar reuniones de trabajo entre la administración local y los comisionados, así como presentar “informes” a la JAL. Para todo ello, contó con el apoyo de un equipo contratado desde la Secretaría de Gobierno.

En contraste, para el 2001 la inexperiencia de Consejeros y Ediles en torno a las competencias, la distancia que se generó a partir de la pugna por la definición del Plan de Desarrollo y la escasa preparación ciudadana para generar alianzas (entre organizaciones, entre éstas y entidades gubernamentales, así como entre éstas y fuerzas políticas –representadas y no representadas en la JAL), terminó poniendo de relieve un proceso de planeación cuestionado por algunos sectores comunitarios, atacado por algunos Ediles e interrogado por la propia administración local.

En múltiples ocasiones, funcionarios de planeación local refirieron su preocupación por los posibles resultados del proceso de planeación desarrollados en el 2001:

- Dado que los sectores que mayor presión ejercieron en los EC de 2001, fueron el de Madres Comunitarias y el Cultural, éstos lograron que sus propuestas recibieran un alto apoyo presionando por obtener más de la mitad de los recursos locales.
- La administración se vio en la necesidad de negociar con éstos actores, para lograr un presupuesto más equilibrado que respondiera a otras necesidades y (según se deduce de otras observaciones) que diera cabida a las presiones organizadas desde la JAL

En el 2004, como se ha mencionado, más sectores logran construir estrategias de trabajo, algunas de ellas integran mesas de trabajo en EC con propuestas acordadas previamente con la suficiente fuerza para incidir en los resultados finales.

Para el 2004, el trabajo entre Alcaldía Local y Consejo de Planeación se fortalece en la medida en la que se intensifican las reuniones de trabajo, en la que se discuten metodologías y se acuerdan sesiones de trabajo que permitan a los ciudadanos contar con alguna información sobre las limitaciones técnicas, legales y financieras. Este proceso de acercamiento fue impulsado por el equipo de apoyo de la Secretaría de Gobierno, impulsado por algunos consejeros que habían observado el proceso de 2001 y que habían contado con cierto respaldo de sectores organizados de la localidad.

A continuación se presenta una síntesis de las metodologías empleadas en los Encuentros Ciudadanos de 2001 y 2004. Posteriormente se comentarán algunos de los cambios que se efectuaron en la segunda versión de los mismos.

En primer lugar se presenta la metodología propuesta por el Comité Interinstitucional Distrital que impulsó el primer proceso de planeación participativa desarrollado bajo el marco del Acuerdo 13 de 2000. En segundo lugar, se presentarán los ajustes desarrollados en la localidad. En tercer lugar, se presentará el proceso impulsado para el 2004.

Tabla No. 1
Los Encuentros Ciudadanos 2001: objetivos, insumos, resultados⁴⁰

TIPO DE EC	OBJETIVOS DE LOS EC	INSUMOS	RESULTADOS	OBSERVACIONES
1 ^{ER} Encuentro Local	Infomar, presentar el proyecto inicial (borrador) de PDL y ordenar los objetivos del PDL	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización de la localidad • Propuesta inicial (borrador) de PDL presentada por el Alcalde, en el marco del PDD • Presentar documentos por escrito 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistentes informados sobre los objetivos del PDD y socialización de la propuesta inicial (borrador) del PDL • Repriorización de objetivos del proyecto inicial (borrador) del PDL presentado por el alcalde local • Nombramiento de comisiones de trabajo por objetivo (2 miembros por objetivo) • Acta de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Los CPL en estrecha coordinación con el AL y el jefe de la Oficina de Planeación Local dispondrán del apoyo logístico necesario para la realización del EC • Se debe contar con un moderador que conozca muy bien la metodología y con apoyo de profesionales de las instituciones locales que sirvan como facilitadores • El proyecto inicial (borrador) de PDL debe ser presentado de manera resumida, clara y por escrito a los asistentes • Se entregarán las reglas propuestas para el desarrollo de los encuentros. Igualmente deben existir carteleras que ilustren a los ciudadanos sobre objetivos y programas • Se propone la designación de un facilitador por objetivo • Los funcionarios o facilitadores que intervengan no deben manipular ni intervenir en las decisiones de los ciudadanos. Cada grupo de trabajo por objetivo nombrará un relator, quien se encargará de presentar los resultados y firmar el acta final • El ordenamiento de los objetivos se realizará aplicando el priorizador empleado por el Alcalde Mayor • Este encuentro entregará como insumo para el siguiente encuentro, el proyecto inicial (borrador) de PDL modificado según los resultados del encuentro • El objetivo definido como prioritario se entregará al Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) a través del Edil para lograr incidir en el PDD. El plazo establecido está entre el 15 y el 31 de marzo

⁴⁰ **FAJARDO, Octavio, LUGO, Nelson y SÁNCHEZ, María Dolores.** Formulación participativa de los Planes de desarrollo de las localidades de Bogotá 2002-2004. Documentación – Seguimiento – Evaluación. Informe final. [CD-ROOM]. Bogotá: Fundación Corona, 2004.

TIPO DE EC	OBJETIVOS DE LOS EC	INSUMOS	RESULTADOS	OBSERVACIONES
1 ^{ER} encuentro por UPZ y zonas rurales	Priorizar los principales problemas de la UPZ o zona rural y organizarlos por objetivos del PDL	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización de la UPZ o zona rural • Proyecto inicial (borrador) de PDL con las modificaciones realizadas en el ECL • Mapas y elementos didácticos que faciliten la comprensión 	<ul style="list-style-type: none"> • Principales problemas de la UPZ o zona rural, priorizados por objetivos y programas • Nombramiento de Comisionados de Trabajo por objetivo (4 por objetivo) • Acta de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Los CPL en estrecha coordinación con el AL, la OPL y el CI, prepararán el material didáctico y los insumos del 1^{er} EC para presentarlos a los asistentes • Se presentarán planos de las respectivas UPZ y zonas rurales con la información disponible. Para dicho trabajo se contará con el apoyo de los comités interinstitucionales y del DAPD • Los problemas priorizados serán entregados a los representantes de las CT para que conjuntamente con el apoyo de las UEL exploren como solucionarlos sobre la base de alternativas técnicas, presupuestales o jurídicamente viables • Para la organización de los PGI y los PEL se tendrán en cuenta los parámetros establecidos por la Ley 617/2000. Los PGI y las PEL pueden asimilarse a apropiaciones presupuestales • Con los datos de estos encuentros el AL irá avanzando en la reelaboración del proyecto de PDL • La priorización de los principales problemas se realizará después de debatir y complementar la caracterización presentada sobre la UPZ o zona rural, listar los problemas enunciados y aplicar la técnica del priorizador • Terminados los encuentros en todas las UPZ se analizarán los problemas comunes en más de dos UPZ o zona rural, para dar respuesta como PGI u organizarlos como PEL

TIPO DE EC	OBJETIVOS DE LOS EC	INSUMOS	RESULTADOS	OBSERVACIONES
2º encuentro por UPZ o zona rural	Las CT presentan a consideración del EC las alternativas de solución para su discusión, priorización y aprobación	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados del EC anterior (problemas priorizados) • Presentación de alternativas de solución por parte de las CT 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir y ordenar las alternativas de solución según el perfil de proyecto • Acta de resultados • Con este insumo, las CT y el AL revisarán el proyecto de PDL y organizarán el respectivo Plan Plurianual de Inversión, a nivel de programas y con las apropiaciones presupuestales ajustadas a la Ley 617/2000. Las apropiaciones reflejarán los proyectos que materializan los PGI y las PEL 	<ul style="list-style-type: none"> • El cómo solucionar los problemas planteados será la primera tarea de las CT • Para dicho ejercicio las CT contarán con el apoyo de las UEL y deberán consultar los Bancos de Programas y Proyectos Locales existentes. Si existen proyectos registrados en dichos Bancos, que apunten a la solución de algunos de los problemas priorizados, deben ser tenidos en cuenta • Las CT prepararán las alternativas de solución a la problemática priorizada en los EC y las pondrán a consideración de cada Encuentro, organizadas por objetivo • Las CT deben ser conscientes de las limitaciones jurídicas, presupuestales y técnicas que implica la formulación de los proyectos • Las CT conjuntamente con el AL, organizarán los PGI y las PEL que integrarán el PDL, reflejando los resultados de los Encuentros • La UEL es el apoyo central de las CT, entre otros actores

TIPO DE EC	OBJETIVOS DE LOS EC	INSUMOS	RESULTADOS	OBSERVACIONES
2º Encuentro Local	Presentar la versión modificada del proyecto de PDL, con el contenido de las decisiones de los EC anteriores, para su concertación y aprobación	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de PDL con las decisiones de los EC, los PGI, las PEL, debidamente costeadas 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto PDL concertado y aprobado por el EC Local (Asegurarse que lo concertado coincide con la distribución presupuestal para los 3 años y esté de acuerdo con el impacto de la Ley 617/2000) Acta de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Para este Encuentro, el AL preparará el documento de PDL. Dicho trabajo debe ser realizado en estrecha coordinación con el CPL, el jefe de la OPL y la JAL. El documento debe contener los resultados de los EC para concretar, de manera concertada, las decisiones de los EC que son viables desde el punto de vista técnico, jurídico y presupuestal Se organizará el EC por objetivos y se presentarán las decisiones de los EC organizadas por PGI y PEL Dichas decisiones serán objeto de priorización, concertación y aprobación Los resultados serán consignados en el acta respectiva

Fuente: Archivo documentos Comité Interinstitucional. Decreto 29/56. Propuesta a los CPL para la organización de los EC

En el desarrollo de los EC en Kennedy se observaron las siguientes diferencias frente a la propuesta distrital:

- El “nombramiento” de las comisiones de trabajo se realizó durante los EC por UPZ. Luego éstas se reunieron y eligieron las comisiones de trabajo locales.
- Durante el 2º EC local del 2001, la propuesta de asignación de recursos se realizó a través de un proceso de votación.

Como se observará para el 2004, la dinámica de concertación ciudadana frente a la distribución de recursos cambió sustancialmente.

**TABLA NO. 2
ENCUENTROS CIUDADANOS 2004**

ENCUENTROS REALIZADOS	OBJETIVO DEL ENCUENTRO	METODOLOGIAS
1º Encuentro Ciudadano Local	Presentación de la propuesta de Plan de Desarrollo Local elaborada por la Alcaldía Presentación del cronograma y la metodología de los Encuentros Ciudadanos	Las presentaciones se apoyaron proyección de vídeo y diapositivas.

ENCUENTROS REALIZADOS	OBJETIVO DEL ENCUENTRO	METODOLOGIAS
1º Encuentro Ciudadano por UPZ	Identificación de problemáticas por UPZ y según los programas / ejes del plan de desarrollo distrital. En cada UPZ se constituyeron mesas para este proceso, cada mesa abordó un programa o eje ⁴¹	En un primer momento se presentaron los programas y ejes del borrador del plan de desarrollo distrital. Luego los participantes se dirigieron a los salones previstos, según la mesa de trabajo de su interés. En ella se construyó un listado inicial de problemas.
2º Encuentro Ciudadano por UPZ	Redefinición de las problemáticas identificadas, priorización y elección de comisionados	En plenaria inicial se explica el objetivo del evento. Las mesas se reúnen nuevamente para identificar mejor los problemas. Estos habían sido mencionados como soluciones y en algunas ocasiones correspondían a otras mesas de trabajo. Luego de ajustado el listado de soluciones se priorizó. Posteriormente se eligieron los Comisionados.
3º Encuentro Ciudadano por UPZ	Identificación de alternativas de solución por cada UPZ según los programas / ejes del plan de desarrollo	En plenaria inicial se explica el objetivo del evento.. A cada problema priorizado y/o redefinido por la mesa se establece una alternativa de solución. De las alternativas identificadas, se escogió una que representara mejor los propósitos de la mesa. Dicha alternativa se llevó a plenaria para que esta identificara la Propuesta Estratégica Zonal (la escogida entre las propuestas de todas las mesas)

⁴¹ Los programas del Eje Social se constituyeron en mesas. Los ejes Urbano Regional y Reconciliación fueron abordados como mesas sin distinguir a su interior los programas. Al final del proceso (3º Encuentro Ciudadano por UPZ) se diferenció el programa Hábitat desde los Barrios y Productividad para el Eje Urbano Regional.

ENCUENTROS REALIZADOS	OBJETIVO DEL ENCUENTRO	METODOLOGIAS
2º Encuentro Ciudadano Local	<p>Presentación de los PGI y PEL elaborados por los Comisionados a los participantes de las mesas (constituidas según los programas / ejes del plan de desarrollo)</p> <p>Elaboración de metas correspondientes a cada programa / eje constituido en mesa de trabajo</p> <p>Elaboración de propuesta de distribución presupuestal por cada una de las mesas constituidas</p>	<p>Los comisionados presentaron sus propuestas que fueron ajustadas en la mesa (PGI y PEL). Se presentaron y/o elaboraron las metas correspondientes al programa a partir de la propuesta de los Comisionados. Cada mesa construyó una propuesta de distribución presupuestal de todos los programas y ejes que componen el Plan de Desarrollo Distrital. Dichas propuestas se promediaron, lo que dio como resultado una propuesta general del Encuentro Ciudadano.</p>
3º Encuentro Ciudadano Local	<p>Presentación de observaciones de la Alcaldía Local a las metas presentadas por los Encuentros Ciudadanos</p> <p>Elección de una propuesta de distribución presupuestal entre las que presentaron los Encuentros Ciudadanos (obtenida del promedio de todas las mesas constituidas), el consejo de planeación y la alcaldía local.</p>	<p>La alcaldía presentó sus observaciones a las propuestas de los ciudadanos recogidas hasta el momento. Posteriormente se presentaron las tres propuestas de distribución presupuestal: la surgida del promedio elaborado a partir de los resultados del encuentro ciudadanos anterior, la que la alcaldía realiza y la del consejo de planeación local. Las propuestas de distribución presupuestal fueron votadas y adoptadas por la administración.</p>

Como se puede observar, las metodologías empleadas en ambos casos difieren en algunos aspectos:

- En el 2004 se desarrollaron tres Encuentros Ciudadanos locales (en el 2001, sólo 2)
- El proceso de concertación de la propuesta de distribución presupuestal recogió el ejercicio

A esta la descripción formal de los Encuentros Ciudadanos puede sumarse un análisis de los resultados en términos de los elementos recogidos por la administración local. Se presentan los elementos recogidos por la Alcaldía en dos ocasiones: el segundo borrador de Plan de Desarrollo de 2004 y el proyecto de acuerdo local que presentó la administración para su adopción en la JAL. Desafortunadamente no se cuenta con información comparable para los Encuentros Ciudadanos de 2001. Sin embargo, se hacen algunas menciones al final de este capítulo.

Panorama del segundo Borrador de Plan de Desarrollo – Consolidado el 2 de Julio de 2004:

- El 75.65% de las metas propuestas por los Ciudadanos, fueron incorporadas en este borrador del Plan de Desarrollo (87 metas incluidas de las 115 propuestas por los Encuentros Ciudadanos)
- De las 63 metas que componen este Borrador, 54 (85.71%) responden a las propuestas de los ciudadanos. Las restantes metas (9), corresponden al Objetivo de Gestión Pública, tema que no fue asumido por ninguna de las mesas desarrolladas en Encuentros Ciudadanos.
- En consecuencia, la mayoría de las Metas propuestas por las comisiones al plan de desarrollo fueron incorporados por la Administración Local. Sin embargo, es necesario anotar que un buen número de metas propuestas

por Encuentros Ciudadanos, fueron integradas. De este modo, las 8 metas referidas a la *Dotación de IED*, propuestas por los Comisionados de la Mesa de *Educación*, fueron integradas en una sola por la administración^{*}. Otras metas de la misma mesa, relacionadas con los ítem *Capacitación, Investigación y Proyectos Educativos Institucionales*, fueron calificadas por la Administración Local (durante las reuniones realizadas los días 2 y 6 de Julio) como de competencia Distrital.

- De otro lado, los Programas *Capacidades y Oportunidades para la Generación de Ingresos y Bogotá Productiva*, contaron con dificultades de viabilidad técnica, fundamentalmente en lo que se refiere a la gestión de capital semilla y al apoyo de los vendedores Ambulantes^{**} (temas que no puede tratar el Fondo de Desarrollo Local, según reuniones realizadas los días 2 y 6 de Julio). Estas mesas propusieron 8 y 9 metas respectivamente, de las cuales, sólo pudieron ser acogidas por la administración 6 (3 de cada uno de estos programas).

El proyecto de Acuerdo para la adopción del Plan de Desarrollo Local de Kennedy, presenta la siguiente situación:

^{*} Del mismo modo, 9 metas de Infraestructura, se integraron en 1 sola en la propuesta de la Alcaldía. Como argumento, la Administración planteó que las metas son de carácter global y que no corresponde en el Plan de Desarrollo especificar las Instituciones Educativas que recibirán dotación y/o mejoramiento de su infraestructura. El proceso para especificar dichas entidades se desarrollará durante la elaboración de los proyectos que den cumplimiento al Plan.

^{**} La administración local, a partir de las consultas efectuadas a la administración Distrital, genera algunas metas que incluyen varios de los temas mencionados en el Proyecto de Plan de Desarrollo entregado a la Junta Administradora Local y que a continuación se analiza.

- De las 17 metas incluidas en el Proyecto de Acuerdo Local, 7 no corresponden al proceso desarrollado por los Comisionados en torno al concepto que el Consejo de Planeación Local desarrolló. 3 de las metas incluidas corresponden a las demandas de la Administración Distrital en el tema de mujer y género. Las restantes 4 metas, al proceso desarrollado por los Afrodescendientes e Indígenas. En consecuencia, las 10 metas incluidas en esta nueva versión corresponden a los Encuentros Ciudadanos, lo que equivale al 59% del total de metas incluidas.
- De las 80 metas que constituyen el Proyecto de Plan de Desarrollo Local, 16 no responden directamente a los resultados de Encuentros Ciudadanos. De estas 9 responden al Objetivo de Gestión Pública (que no fue abordado en los EC) y 7 responden a las demandas de los Afros e Indígenas, así como a las directrices de la Administración Distrital en el tema de Mujer y Género. En síntesis, el 80% de las metas responde a las Actas de los Encuentros Ciudadanos.
- Después de incorporado el concepto del Consejo de Planeación Local al Proyecto de Plan de Desarrollo, se incluyeron 97 metas las 115 propuestas en Encuentros Ciudadanos. En consecuencia, la administración retomó el 84.35% de las metas propuestas por los Comisionados y avaladas en los Encuentros Ciudadanos del 29 de Mayo y del 5 de Junio de 2004.

En síntesis, la Administración Local ha efectuado un esfuerzo por incorporar las propuestas definidas en los Encuentros Ciudadanos, enfrentando las limitaciones presupuestales y las restricciones normativas.

El Consejo de Planeación Local concertó con la Junta Administradora Local una agenda de Audiencias Públicas, que permitieron a las Comisiones, presentar y debatir sus puntos de vista frente al Proyecto de Plan de Desarrollo. Este espacio se constituyó en un escenario de seguimiento a la adopción del Plan.

Los resultados de los Encuentros Ciudadanos de 2001, presentaron un panorama diferente: según funcionarios de la administración local, en esa ocasión no se construyeron metas para los programas que compondrían el Plan. A la concertación de la distribución presupuestal organizada mediante una votación, se sumó un listado de proyectos que sirvieron de punto de partida para la consolidación del plan de desarrollo. En esta ocasión el Consejo de Planeación en conjunto con lo que se denominó Consejo Ampliado (integrado por los Consejeros y por los Comisionados de cada Programa y UPZ) discutieron con la administración el borrador a entregar a la JAL.

5.3 TRAYECTORIAS BÁSICAS EN LOS ENCUENTROS CIUDADANOS

Hasta ahora se han presentado algunos elementos que condicionan el quehacer de los participantes en los Encuentros Ciudadanos, las referencias normativas y

administrativas que enmarcan la planeación participativa local. Aquí se describirán varias trayectorias básicas, esto es, varias estrategias identificadas inicialmente en la reconstrucción de los EC de 2001 y reelaboradas durante la observación de los Encuentros de 2004. Estas trayectorias se construyen como una aproximación a las dinámicas puestas en marcha por los diferentes actores. Si bien ellas se presentan en forma general y esquemática, ponen de relieve la posibilidad de estimar las diferentes maneras como la participación se ha venido desarrollando de cara a las dinámicas político-electorales y de interacción entre las organizaciones y los aparatos de política pública descentralizada en la localidad (temas de los siguientes capítulos).

Cada una de las trayectorias se definirá siguiendo los siguientes criterios:

- Nivel de concertación y organización logrado para el desarrollo de las negociaciones en EC.
- Momento en el que se establecen las concertaciones necesarias para participar en los EC.
- Relación con los procesos políticos electorales locales.
- Relación con los aparatos de política pública descentralizados en la localidad.

Estos cinco criterios permiten poner sobre el tapete los elementos estructurantes de la dinámica de participación local. Cada uno podría medirse por separado para luego establecer el peso relativo de cada uno de ellos en la generación de las dinámicas participativas locales. Como se ha venido discutiendo, los dos últimos criterios tienen, al parecer, un peso mayor en la definición de las estrategias, sin embargo no se cuenta con la aplicación de un instrumento que mida cada variable ni que pondere su peso relativo en la definición de las acciones emprendidas por cada actor. Con todo, se considera que este tipo de precisiones será necesario para el análisis más detallado de las experiencias de participación en la ciudad y aquí se presentan los elementos centrales que compondrían tal aproximación.

Se presentan los niveles, los momentos y relaciones típicas que se identificaron, así como los “efectos” que cada uno de ellos genera en las estrategias a desarrollar, es decir, la “racionalidad” que subyace (desde el punto de vista del actor) en la selección de la estrategia, esto es, las ventajas que podrían derivarse de ellas dadas unas posiciones iniciales. Finalmente se presentarán las trayectorias observadas (las combinatorias específicas de los diferentes criterios).

TABLA NO. 3
NIVEL DE CONCERTACIÓN – ORGANIZACIÓN PARA LAS NEGOCIACIONES EN
ENCUENTROS CIUDADANOS

NIVEL	RACIONALIDAD
<p>Concertación de propuestas estratégicas para el desarrollo local: Este nivel de concertación se refiere al desarrollo de sectores organizados en torno a una lectura de los problemas que enfrentan su sector y la localidad, así como de las soluciones que deben abordarse. Se articulan intereses de las organizaciones y de los líderes vinculados, con lecturas más estratégicas del desarrollo local</p>	<p>Se busca posicionar propuestas comunes en cada una de las UPZ de modo que se logren recursos estratégicos en la localidad Se busca obtener respuestas a las dificultades organizativas del sector organizado (acceso a recursos, información, etc.)</p>
<p>Concertación de propuestas afines en el contexto de la UPZ: En este nivel, las organizaciones y líderes logran concertaciones sobre las propuestas a desarrollar en un territorio. Tales propuestas parten tanto de la lectura del territorio, como de los intereses particulares de las organizaciones o de sectores geográficos</p>	<p>Se busca lograr una “distribución” equitativa para cada uno de las organizaciones y de los líderes vinculados. Se espera que la fortaleza de dicha distribución genere ventajas en el EC</p>
<p>No concertación: Las organizaciones y los líderes abordan los espacios de EC para promover sus iniciativas individuales</p>	<p>Se busca posicionar una iniciativa a partir de los argumentos que el participante logre plantear</p>

La concertación de propuestas locales, requiere de cierta movilización de recursos organizativos (logísticos para el desarrollo de las reuniones) y la disposición de estrategias metodológicas que permitan un equilibrio entre las demandas individuales y las problemáticas locales. Los recursos organizativos y metodológicos puestos en marcha para los sectores que lograron este nivel de organización, han demandado de las organizaciones y de los líderes convocados,

ciertos niveles de esfuerzo (tiempo, preparación, etc.) en un proceso cuyos resultados son inciertos. Estos procesos llevan consigo tensiones internas dadas las posibilidades de acción que enfrenta cada organización, aquellas que pueden disponerse y lograr una mayor acogida de sus propuestas, frente a aquellas que no logran tal disposición o que perciben a las demás como agentes excluyentes.

La concertación de propuestas por UPZ es más “espontánea”, en el sentido de que surge en torno a las mesas de trabajo previstas para los EC y a la búsqueda de acuerdos para los EC y no para el desarrollo de un sector social que enfrenta también otros escenarios de negociación (con el distrito o con otras entidades). Los equilibrios logrados responden a las interacciones establecidas al interior de la UPZ, al conocimiento mutuo y al desarrollo de experiencias previas.

TABLA NO. 4
MOMENTO EN EL QUE SE ESTABLECEN LAS CONCERTACIONES INTRA GRUPALES

Momento	Racionalidad
Previo al desarrollo de los EC. En este caso, los actores recogen sus experiencias y sus expectativas para definir una estrategia de participación en todas las UPZ y luego en los EC locales	Se busca lograr un alcance local a las propuestas establecidas. Esta fortaleza permite a los actores involucrarse con mayores ventajas en la definición de las metas locales
Entre las sesiones de EC. Este tipo de concertación se establece una vez los actores se hacen a una idea de lo que puede suceder en EC. Entonces los actores concertan reuniones para prepararse ante los siguientes EC, según una imagen de los actores e intereses que se ponen en juego	Los actores buscan posicionar sus propuestas en la UPZ correspondiente o generar negociaciones con propuestas de otras UPZ de modo que puedan establecer metas comunes (que den lugar a los diferentes sectores)
No hay concertación. El actor se dispone a negociar en EC	

Como se desprende de lo anterior, las concertaciones pueden establecerse en diferentes momentos. Cada una de ellas pone en juego diversos recursos y perspectivas. Las primeras deben contar con el desarrollo de procesos previos a los EC de modo que puedan articular estrategias de largo aliento. Las segundas responden a la lectura de la “coyuntura” y ponen en juego menos recursos, son aún más pragmáticas. Vale la pena precisar que este criterio no se debe confundir con la negociación misma que se desarrolla en los EC, negociación que resulta de las diferentes combinaciones de las trayectorias seguidas, en últimas de un equilibrio logrado entre ellas según las reglas de juego establecidas por el Consejo Local de Planeación, la Alcaldía Local, así como por las limitaciones técnicas, legales y financieras.

TABLA NO. 5
RELACIÓN CON LOS PROCESOS POLÍTICOS – ELECTORALES LOCALES

Tipo de relación	Racionalidad
Complementariedad. En este caso, el actor busca fortalecer sus posibilidades posicionando en EC lo que ha venido negociando con los sectores políticos que han ganado en las elecciones locales	Se busca ampliar las posibilidades de éxito, apostando a los escenarios de participación y a los de la negociación particularista con la JAL
Confrontación. En este caso, el actor confronta los acuerdos establecidos entre agentes ganadores en la competencia electoral local, tachándolos de no válidos. Busca posicionar sus propuestas en los EC y busca deslegitimar los acuerdos logrados por otros actores con la JAL.	Se busca fortalecer las propuestas surgidas de EC debilitando las que “vienen por fuera”.
Complementariedad – Confrontación. En este caso los no ganadores en la dinámica electoral, buscan hacer parte de los procesos reconocidos por los ganadores. De una parte, posicionan sus propuestas en EC. De otra, buscan acercarse a la JAL para que apoye las propuestas posicionadas aún cuando no hagan parte de los acuerdos electorales. Se moviliza la posibilidad de una alianza futura.	Se busca fortalecer las propuestas construidas en EC, sin confrontar abiertamente a la JAL, actor que puede “cerrar” las posibilidades que provienen de los EC.
No relación	

En este tipo de relaciones con la JAL, pueden ponerse en juego aspiraciones políticas. No sólo porque cualquiera de los actores pueda buscar cierto protagonismo en los EC con la posibilidad de articular fuerzas electorales locales (sin importar el tipo de relación establecida con la JAL) que lo fortalezcan como candidato o como intermediario electoral (que logra comprometer votos por un candidato), sino porque puede movilizar recursos hacia sus “comunidades” o

sectores sociales. Vale la pena anotar que si bien la *Confrontación* puede contribuir con la generación de campañas electorales futuras (porque se pone en juego la necesidad de que otros sectores se vean representados en la JAL), no se excluye que la *Complementariedad* termine posibilitando tales campañas.

Como se desprende de lo anterior, en esta dimensión se pone en juego la reproducción política de la JAL y de los líderes y organizaciones locales. Como se discutirá en el siguiente capítulo, esta reproducción es problemática porque se desarrolla en un contexto de alta competencia y baja representatividad, fuertemente fragmentado.

TABLA NO. 6
RELACIÓN CON LOS APARATOS DE POLÍTICA PÚBLICA DESCENTRALIZADOS

Tipo de relación	Racionalidad
Apoyo. En este caso, las entidades distritales descentralizadas proveen los recursos organizativos y metodológicos para apoyar el tejido organizativo. Los actores locales “leen” esta relación como una posibilidad para promover sus intereses, articulando recursos que no poseen y generando discusiones que complementan las dinámicas direccionadas por ellos.	Los actores se fortalecen aunando propuestas de política distrital para la localidad con intereses propios. Se sirven de los recursos propuestos por la entidad de apoyo y logran unir esfuerzos para enfrentar los EC, generando acuerdos con la entidades que participan en escenarios de consulta para la administración local
Prolongación de las políticas distritales en la localidad. En esta caso, las entidades y las organizaciones concertan el desarrollo de propuestas que complementen las establecidas en otros niveles y del cual puede obtener beneficios mutuos.	El beneficio mutuo permite que los actores logren un respaldo a sus propuestas en EC así como el respaldo técnico que se requiere para la aprobación de sus propuestas

Tipo de relación	Racionalidad
Confrontación. En esta confrontación las organizaciones denuncian una “manipulación” de las entidades de gobierno descentralizadas que promueven sus propias propuestas a expensas de las organizaciones y líderes que participan en EC	En esta caso se busca poner en escena propuestas alternativas y promover una mayor autonomía de las iniciativas ciudadanas
No relación	

Las tensiones derivadas de los tipos de relación propuestos, ponen en evidencia esfuerzos de los aparatos públicos locales para legitimar su quehacer, según exigencias de carácter interno. Así mientras que algunas entidades públicas con presencia local, son “medidas” según el nivel de recursos obtenidos en el Plan de Desarrollo Local (cuantos más recursos, mejor “calificación”), otras son catalogadas según la fortaleza del sector social que buscan dinamizar.

En este escenario de criterios y posibilidades, cabe una categorización de las trayectorias según sus niveles de autonomía, esto es, según ellas puedan articular demandas propias, organizadas y gestionadas ante la administración local con un relativo nivel de éxito. Así por ejemplo, los actores que logran niveles de concertación de propuestas estratégicas, en procesos organizativos previos al desarrollo de los EC, con una relación de confrontación – complementariedad frente a la JAL y de apoyo de las entidades de gobierno descentralizadas, logran mayores niveles de autonomía. En esta caso, el actor que mejor corresponde a esta catalogación, es el sector cultural de Kennedy. Este sector ha logrado en

torno al Consejo Local de Cultura, una dinámica de apoyo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo y una Oficina de información Cultural Local, que se convierte en escenario de discusión, construcción y preparación de propuestas y estrategias de negociación en EC, con la Alcaldía Local y con la JAL. Para ello el Consejo concerta con el Gestor Cultural estrategias que permiten dinamizar sus propuestas en los escenarios locales. Si bien algunos actores culturales no vinculados han considerado en diversas ocasiones que el Consejo Local de Cultura se ha convertido en un espacio excluyente (porque privilegia a algunos intereses) y puede decirse que la propuesta cultural deja de lado la relación entre el fortalecimiento de las empresas culturales y la generación de riqueza en la localidad, es reconocido el éxito de su gestión durante los procesos de planeación participativa de 2001 y 2004.

Puede decirse que otros actores se encuentran en un proceso de fortalecimiento de su autonomía en el proceso de planeación local. Así por ejemplo, el sector de Madres Comunitarias y Educadoras Comunitarias, en esta ocasión articuló una propuesta de carácter local en procesos de concertación desarrollados en sesiones de trabajo una vez iniciados los EC (entre las sesiones de EC), dinamizando relaciones de confrontación – complementariedad con la JAL y prolongando las acciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Departamento Administrativo de Bienestar Social. Sin embargo, a partir del apoyo de las instancias que abordan la cuestión de género desde la Alcaldía Mayor, algunas propuestas direccionadas desde esta vía se hicieron valer. De otro lado,

este mismo actor actuó con mayor autonomía cuando participó en el Programa Bogotá Sin Hambre, generando concertaciones que iban más allá de los programas previstos por las entidades de apoyo.

En esta misma dirección, las organizaciones y líderes ambientalistas lograron generar algunos espacios de concertación entre las sesiones de EC, posicionar algunas de sus iniciativas estratégicas y apoyarse en el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, a pesar de su relativa distancia con la JAL.

Otros actores se encuentran con una menor autonomía local. En este caso, puede destacarse el sector de las Juntas de Acción Comunal. Si bien cuentan con una Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Localidad 8, la asociación no logra articular a las diferentes tendencias de la localidad. La fragmentación comunal, al parecer, se origina en la fragmentación por la competencia electoral (como se verá más adelante). Sus niveles de concertación usualmente se limitan hacia el escenario de la UPZ. En general se encuentran vinculados a los grupos que compiten con más ahínco en el escenario electoral, por lo que las posibilidades de concertación se limitan en la medida en la que cada sujeto intenta mantener lo acordado con el Edil y excluir de posibles alianzas nuevas a los demás. En este sentido, el desarrollo de nuevos compromisos entre ganadores del juego electoral y sectores perdedores, se traduce en una pérdida para los sectores de apoyo, tanto por la disminución de los recursos que pueden direccionarse, como la pérdida relativa de posiciones al interior de la red de apoyo electoral (más actores

supone una situación en la que el político depende menos de quienes le apoyaron inicialmente, frente quienes canalizaron los votos del triunfo).

Esta descripción de las trayectorias seguidas por los principales actores en contienda, pone de manifiesto las tensiones que permiten la definición de las negociaciones logradas en EC. Cada actor encuentra en los espacios de negociación a actores que han desplegado trayectorias que les permiten encontrar puntos de apoyo o rivalizar.

Se plantea que si bien el peso numérico de la participación en EC no es comparable a la participación electoral, en este escenario se desarrollan dinámicas que ponen en juego las relaciones establecidas entre los ganadores de la contienda electoral y sus competidores. El diseño de la planeación participativa, descrita arriba, así como la fragmentación política y las tensiones técnico-burocráticas establecidas entre los actores descentralizados y las organizaciones locales, ponen de manifiesto esta situación.

En este contexto, puede leerse uno de los conflictos de mayor relevancia dentro del Consejo Local de Planeación. La disputa gira en torno al papel del Consejo en el proceso. Una primera definición de dicho papel, se refiere a la dinamización del proceso de participación. El Consejo se definía así como un espacio facilitador que establecía las metodologías, generaba las guías para el desarrollo de los EC, consolidaba la información y generaba procesos de retroalimentación en EC y en

los espacios de encuentro de los Comisionados. La definición rival proponía un Consejo que promoviera la inclusión de propuestas emanadas de los sectores que representan. Así que además de sistematizar la información proveniente de las comisiones de trabajo y de los EC, debía incluir sus “propias” propuestas, estructuradas en espacios diferentes a los EC.

Se encontraron en juego dos versiones diferentes de la “representación”. Una que considera al representante como canalizador de propuestas⁴². La otra que considera al Consejero como el facilitador de un proceso de participación en la que debe primar lo que provenga de los EC, de las dinámicas de discusión con la Alcaldía Local y de las propuestas elaboradas por los Comisionados. Esta discusión generó una ruptura al interior del Consejo, pues los consejeros que defendieron la inclusión de sus iniciativas, terminaron retirándose de este espacio alegando que los demás consejeros se habían confabulado en su contra.

La lectura del Consejo como espacio facilitador de la participación directa, se puede plantear como un esfuerzo por generar espacios públicos idóneos de planeación participativa, espacios que lograron una alta inclusión de las propuestas ciudadanas en los borradores del Plan de Desarrollo Local (como se estableció arriba). Ahora bien, a esta loable intención se suma tanto la formación de los consejeros (con experiencia en la dinamización de procesos de gestión

⁴² En forma análoga a las definiciones descritas por Miguel García por los Ediles. **GARCIA SÁNCHEZ, Miguel.** Op. Cit.

participativa), como una situación estratégica de los Consejeros frente a los sectores que “representaron”. Los más importantes defensores de esta postura, habían logrado promover dinámicas de concertación previas, en las que se destacaban la dinamización de estrategias de trabajo en EC (a partir de la experiencia lograda en los EC de 2001). De este modo, su papel como facilitadores se apoyaba en la necesidad de dar lugar a las estrategias de participación en los Encuentros. Los Consejeros que no habían logrado este tipo de estrategias, lograron generar estrategias similares.

Cabe mencionar que algunos de los Consejeros se encontraron ante la necesidad de preservar su imagen. En algunos de los sectores locales, se había planteado una crítica al anterior Consejo de Planeación, en tanto consejo que había impulsado sus propias propuestas por fuera de las definidas en EC. Estas acusaciones se elaboraron en un escenario de conflicto entre los Consejeros y el Consejo Ampliado. El primero planteó al segundo una cuestión de autonomía, pues se arrogó la potestad de definir las metodologías a desarrollar en los EC locales. Aún cuando el Consejo no se planteó como el actor que definiera la propuesta ciudadana y pretendió respetar las propuestas provenientes de los Comisionados y de los EC, este tipo de acusaciones se hicieron oír en algunos sectores.

La necesidad de desarrollar un proceso “transparente” es decir, no manipulado por el Consejo, promovió una dinámica de participación en la que el control de los

resultados de EC estuvo en manos de los Comisionados, quienes tuvieron la oportunidad de controvertir los documentos preliminares elaborados por el Consejo y redactar sus propias propuestas.

Desde esta perspectiva, la búsqueda de espacios de discusión entre Comisionados y funcionarios locales (para establecer las limitaciones técnicas, legales y financieras), así como entre los primeros y la Junta Administradora Local, se inscribe en el esfuerzo por visualizar las mediaciones políticas y técnicas que se hacen presentes en el proceso de planeación.

En síntesis, la actitud del Consejo facilitó el desarrollo de las trayectorias descritas, en la medida en la que se sumó a la concertación de propuestas locales y/o de UPZ y sirvió en la articulación de posturas frente a las entidades públicas descentralizadas y a la JAL.

Ahora bien, a pesar de la ampliación de los espacios de discusión sobre las decisiones locales y de la manera como a través de las trayectorias planteadas y de las discusiones internas del Consejo, se han puesto sobre el tapete cuestiones inherentes a los acuerdos electorales y a las pretensiones de las entidades desconcentradas, no puede decirse que los actores hayan trascendido el particularismo. La cuestión sigue siendo cómo beneficiar a sujetos particulares, de modo que los nuevos espacios y las nuevas discusiones abiertas por los EC seguirán apelando (no sin excepciones) a una concepción particularista de la

gestión del desarrollo local. De este modo, el cuestionamiento de la JAL, no representa necesariamente una intención de ruptura de las dinámicas políticas locales, aún cuando se apele a discursos anti-clientelistas. La intuición aquí es que a pesar de los análisis de los actores, de sus críticas a los grupos de beneficiarios de los recursos locales que se han constituido a través de las relaciones electorales, las reglas del juego político no permiten el desarrollo de una alternativa local y que en consecuencia cada actor se ve obligado a luchar (por lo menos en una perspectiva de corto plazo) por induirse en el grupo de beneficiarios y para ello apela a los EC.

En este escenario se hace necesario describir con mayor detalle las relaciones entre las organizaciones, las dinámicas electorales y las entidades distritales con presencia local. Esta descripción permitirá completar el proceso de producción de la participación que se ha venido planteado. Como se observará, al parecer existe una cierta correlación entre la fragmentación electoral y los niveles de articulación organizativa, articulación que se refleja en la dinamización de las estrategias impulsadas en los EC.

6. POLÍTICA Y ORGANIZACIÓN: ¿JUEGOS EN LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL?

A ver, en esa parte del ejercicio político o participar de una elección popular, a los cuerpos colegiados del país, aquí en la Fundación, el inquieto he sido yo. Desde hace muchos años, nos unimos en un proyecto que se llamaba Causa Común, y después otros, después eso se fraccionó, y cada uno cogió las banderas de causa común; entonces yo me lancé, también como Causa Común; Chucho también. Entonces, todo el mundo ahí, todos los artistas haciendo política. Y es muy verraco, acá, por ejemplo en la localidad, romper las barreras de clientelismo tradicional, del partido liberal y del partido conservador...

La pregunta está ahí ¿será que la base cultural, o la base comunitaria, no sabemos hacer política?. Y fenómenos como por ejemplo, que la base puede estar organizada, y durante tres meses, hacer una política muy alternativa, de talleres, de foros, de comunicación, tres meses, y resulta que quince días antes la gente se le voltea. El otro candidato le da una beca, tiene la posibilidad de comprarle su voto, o todavía la comunidad juega a la lechona, a los asados, al tamal, porque como me dieron tamal, entonces bacano, voy a votar... Y los otros compañeros no apoyaron esa parte de la campaña, no asistían. No, no, nosotros llegamos justo en la crisis, cuando había perdido la juventud (risas) Sí, eso afectó también...

- ¿Se empeoró la crisis?

- El ejercicio de la política unida con la crisis de los treinta (risas). Por ser candidato, y por una inhabilidad que tuve, no pudimos contratar, perdimos proyectos ahí, tanto con el Instituto y con el Fondo de Desarrollo Local. Parecen estrategias de la misma maquinaria. Usted por la situación trabaja con el Estado, y después va a contratar, "no se le puede dar el proyecto a usted, porque fue candidato a Edil". Uno les dice: "No, pero es que yo renuncié a la Junta", y ellos responden: "No señor, usted es candidato y está haciendo el festival", entonces, las cosas giran en torno a esa carreta. Me tocó inclusive renunciar del festival ese año. Me aparté, porque no quería... Y entramos en crisis. Nos tocó entregar la sede, nos arrumamos al polideportivo, y llegaron los salvadores. Tuvimos que metemos acá y listos, supuestamente. Esa crisis nos costó casi tres años, entregamos todo. El tiempo, grupos, todo se perdió, nos tocó devolver la sede y nos fuimos para el polideportivo*.

* **TESTIMONIO TEA Tropical**, Organización Cultural. Las experiencias electorales a las que se hace alusión se refieren a las dinámicas de 2000. 30 de marzo de 2003.

Ahora bien, ¿la participación política fortalece al tejido de organizaciones sociales en Kennedy? A juzgar por el testimonio anterior, no. Al parecer ni las candidaturas han sido capaces de integrar a varias organizaciones, ni el ejercicio político ha facilitado nuevos escenarios de gestión de las alternativas que requieren las comunidades. De otro lado, esta descripción llama la atención por varias razones. En primer lugar, para la democracia liberal, los sectores organizados de una sociedad son los llamados a ocupar los espacios de representación política. Diversas teorías democráticas, suponen que las organizaciones cumplen la función de canalizar las demandas sociales a través de los partidos políticos. Con todo, no tiene nada de sorprendente este resultado del juego político, pues este fenómeno se comprende mejor al analizar la estructura del sistema electoral que ha operado hasta las elecciones de 2000. Así, la fragmentación de la contienda electoral y las dinámicas clientelistas, parecen afectar profundamente las interacciones que establecen las organizaciones sociales entre sí, a la vez que los vínculos que estas establecen con las comunidades a las que representan. Algunos elementos pueden indicar que esta fragmentación se recompone luego de la aplicación de la reforma electoral que demanda listas únicas por partido, umbrales electorales y voto preferente.

Francisco Gutiérrez Sanín ofrece un panorama de los diferentes sistemas electorales que han operado en Colombia desde mediados del siglo XX, empleando el análisis de las estrategias de los partidos políticos según su modo de actuación frente al espectro de distribución de preferencias del electorado. Con

las reformas introducidas por la Constitución de 1991, el partido Liberal, partido mayoritario en Colombia, se convirtió en

...una nube de pequeñas agrupaciones con pocos vínculos entre sí. ¿Por qué? La pérdida de poder del centro no hizo sino profundizarse. El advenimiento de la Constitución de 1991 estuvo asociada a un poderoso movimiento descentralizador, una vieja reivindicación histórica de los liberales (y de la democracia colombiana). Esto significó la apertura de puertas y ventanas para la política local y regional, con la elección popular de alcaldes (1988) y de gobernadores (1992) (...) la ampliación de la competencia política produjo un resultado crucial: se podían ganar escaños en los cuerpos colegiados locales y regionales con relativamente pocos votos⁴³

Los ganadores de la competencia electoral (Ediles, concejales, etc.), al contar con una votación relativamente escasa, tienden a representar intereses particulares. De este modo, los elegidos se limitan a representar a unos pocos, mientras todos aquellos que se han quedado por fuera o bien buscan articular nuevas candidaturas con la esperanza de sustituir a los que han sido previamente elegidos, o articulan nuevas estrategias de negociación con los candidatos, o tratan de incidir en los Encuentros Ciudadanos para canalizar los recursos que requieren, o, desarrollan alguna combinación de las anteriores posibilidades (como se ha presentado en el capítulo anterior). De este modo se esperaría que las lealtades hacia los elegidos sean precarias, y que las candidaturas busquen representar intereses de grupos y no la articulación de diversas necesidades y/o visiones de desarrollo local.

⁴³ **GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco.** Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy. En: _____. Comp. Degradación o Cambio. Evolución del Sistema Político Colombiano. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI- y Editorial Norma. 2002. p. 50.

Ahora bien, (...) Los partidos tradicionales fueron acorralados por la opinión pública debido a su creciente autismo, con lo que el PL (Partido Liberal) perdió toda capacidad de castigar eficazmente a los disidentes, que ahora podían contar con amplias simpatías si hablaban en nombre de la lucha contra la maquinaria y el clientelismo.

(...) se consolidó por lo tanto un nuevo sistema de incentivos tanto para los activistas políticos (...) como para los votantes.

Los primeros necesitan menos a su partido, y de hecho para sobrevivir tienen que mostrar alguna distancia respecto de él. Pueden acopiar casi todos los recursos para una elección sin acudir a un centro organizacional. El peso de los medios en las elecciones ha obligado a los candidatos a mandar señales tanto a sus redes electorales directas como a la *opinión*, y esta favorece los discursos y las posturas anti-partido. Es preciso por tanto ser “de adentro” para las redes [electorales], y “de afuera” para los demás votantes (...) La situación ideal es estar dentro y fuera del partido para aprovechar las ventajas de ambos mundos, lo cual no siempre resulta posible⁴⁴

Como consecuencia de lo anterior, las estrategias de campaña electoral se han transformado. El votante se relaciona con un candidato y no con un partido. El candidato tiene que vérselas con un conjunto de demandas y compromisos que pueden convivir sin necesidad de alguna articulación ideológica. En síntesis, los partidos no han logrado convertirse en referentes ideológicos para los procesos electorales.

(...) Un líder conservador que vive en una población casi totalmente liberal y que ha hecho toda su carrera política en alianza con una u otra facción del PL describe así el proceso [de transformación de las reglas de juego electoral]: ‘Anteriormente la política era así que llamaban de esfero [o bolígrafo], el cacique del pueblo liberal o conservador era el que hacía la lista única y por esta votaban todos y él hacía una lista de diez u once y eran muy poquiticos los que competían’. Hoy se lanza quien quiera, y si no recibe el apoyo (técnicamente, *aval*) del partido que constituye su primera preferencia, busca la segunda, y así sucesivamente. Pero

⁴⁴ **Ibíd.**, p. 51 - 52.

precisamente por eso casi nunca se le niega a algún potencial candidato el aval⁴⁵

Esta situación puede denominarse como “mercado electoral” en el que los candidatos compiten entre sí por los votos que les permitan acceder al cargo al que aspiran, mientras que los votantes persiguen beneficios directos.

(...) cada facción ofrece puestos y recursos, como ha sucedido tradicionalmente, pero como ahora hay muchos más oferentes, la situación se parece a una subasta. ¿Quién da más? La subasta es mucho más competitiva en la medida en que los candidatos no se conforman con mantenerse en un escalón, porque disponen de recursos propios y han visto múltiples ejemplos de ascenso político.

(...) Este es un proceso de retroalimentación positiva, porque cada vez que aumenta la competencia, los votantes tienen un menú más amplio (y a la vez más uniforme!) para escoger y por tanto menos razones para apegarse ciegamente a una opción⁴⁶

Esta situación de competencia se asocia con una nueva estructura de las relaciones verticales entre líderes nacionales, regionales y locales. Un militante liberal da esta elocuente versión:

Yo creo que hay una ruptura dramática entre los diferentes niveles, porque el del nivel nacional, un senador o hasta un representante, no tienen mucho vínculo con la base, con la gente de una comuna, de una localidad, de un barrio. Siempre está mediado por la relación que hay con un concejal, de los concejales con los Ediles, de los concejales distritales con los concejales municipales, y de ellos con los líderes de cada comuna y así llega a la base (...)

¿Es clientelismo esta relación en la que a veces se ha perdido todo vestigio de lealtad? Independientemente de la categoría que se utilice, por

⁴⁵ **Ibíd.**, p. 52.

⁴⁶ **Ibíd.**, p. 52 - 53.

ahora lo importante es saber que los escalones inferiores de las redes electorales, en la medida en que está más cerca de los votantes, tratan de sustraerles a la influencia de los escalones superiores, muchas veces con éxito. Es decir, no es raro perder la cabeza cuando se está en la cúspide de la red electoral, con las concebidas variaciones regionales. Ascender da beneficios pero genera inestabilidad. Le quita al líder base social. (...) Los votantes, a su vez, descubrieron muy pronto que la competencia intrapartidista les ofrecía una oportunidad. Vieron que podían aumentar sus demandas materiales a medida que aumentaba la oferta política y la competencia intrapartidista. Ya que el partido era inerte en términos de políticas públicas, podía servir como mecanismo de subasta para obtener resultados aquí y ahora. *Carpe Diem*. Inmediatas y fragmentarias, estas demandas sólo pueden ser estrictamente particulares⁴⁷

En síntesis, la fragmentación de los partidos tanto en los niveles locales como en su integración vertical, se ha articulado a procesos de competencia electoral que favorecen a las reivindicaciones particularistas. Pero este escenario de competencia electoral, ha tenido su correlato en el tejido organizativo de la localidad.

Hay ahí muchos factores que inciden en esos protagonismos de los líderes comunales, entre esos el factor político es tenaz, aquí tenemos todavía unos líderes políticos como muy quedaditos es decir, tienen como sus feudos, como que nadie puede hablar con la gente de otros sectores, o sea si son amigos de un sector no deben de hablar con los otros. Además le meten el chisme y la calumnia y ese enredo, la verdad que el periódico [Panorama de ASOJUNTAS] no ha querido jalarle a eso (...) pero sí, el sector político es, es un sector que siembra mucha intriga (...)

- Lo que pasa es que es muy complicado acercarse como periódico a hacer un perfil de la Junta Administradora Local por la manera como se hace política. Cuando hay un manejo político, lo que pasa es que cuando uno no tiene, primero que todo, no tiene toda la madurez política o sea, cuando usted no respeta todas las opiniones de los demás, usted lo que quiere es hacer el protagonismo, siempre usted y los demás que se sometan a lo que usted quiere y es cuando se comienzan a pegar de

⁴⁷ **Ibíd.**, p. 53 - 54.

pequeñeces. Esto es peor cuando se acercan elecciones, es peor porque todo mundo hace populismo barato o sea, salir a hablar mal de los demás así se estén haciendo bien las cosas y cuando usted tiene la visión de que todo lo que haga el otro para mí es malo así sea bueno y como usted sabe que lo mas fácil es hablar de lo malo porque todo el mundo le cree, mejor dicho, lo que habla don X: el chisme o sea, si yo salgo y me paro en una esquina y comienzo a decir, hablar barbaridades de alguna cosa, todo mundo me cree pero nadie se pregunta si verdaderamente está pasando eso o no está pasando. Entonces de pronto cuando se incluye mucho la parte política, todo el mundo entra en conflicto, eso pasa en las organizaciones como en las Juntas de Acción Comunal: hay gente que llega y quiere ser miembro de una junta o específicamente ser presidente solo por ir a hacer el populismo y decirle a su jefe político, 'vea yo aquí le puedo tener tantos votos'. Entonces se presenta ese protagonismo pendejo de hacerse elegir para hacer política barata. Entonces llegan a los cargos comunales y se estrellan porque realmente no saben ni para qué es eso ni como es eso ni cual es el trabajo que tienen que llevar a cabo. Eso ha ocasionado que las juntas pierdan credibilidad en los barrios porque se monta alguien y de pronto nadie hace nada, entonces el sector comunal pierde la credibilidad (...)*

Esta descripción de la gestión de la Asociación de Juntas de Kennedy puede presentarse como el correlato del análisis del sistema electoral que ha presentado Francisco Gutiérrez Sanín. La subasta electoral se traduce en "guerra sucia". Las Juntas de Acción Comunal convertidas en el primer escalón de la carrera política, convertidas en fuente de negociación electoral, cuentan con sus propios recursos y pueden ascender en la escala (convertirse en Ediles) y tal como sucede con las facciones políticas que compiten al interior de los partidos.

Y la mayoría, perdón interrumpo, y la mayoría de los presidentes, no hablamos de todos, hablamos de la mayoría de los presidentes, para ellos el protagonismo es llegar, es censurar, chismear y presentarse, porque se supone que la mayoría de los políticos van y buscan a los presidentes de las juntas para poder entrar al barrio a ver cómo obtienen los votos.

* **ENTREVISTA ASOJUNTAS.** Localidad de Kennedy. Bogotá, 2 de Junio de 2003.

Entonces la mayoría de los presidentes tienen esa convicción todavía, ellos creen que con llegar a ser presidentes los van a buscar y con eso ya tienen. De verdad que en este momento el que aspira a ser presidente o el que llega a ser presidente de Junta y espera que un político haga algo por el barrio esta fuera de nota, está fuera de nota porque para eso nosotros vamos a unos Encuentros Ciudadanos donde nosotros somos los protagonistas. En los Encuentros Ciudadanos se hace el esfuerzo y aunque no se cumple con todo, porque eso sí sería mentira, algo se puede lograr*.

La negociación electoral “Fuera de Nota” de la que aquí se habla, opone la participación representativa a la participación directa. Fabio Velásquez y Esperanza González discuten esta oposición⁴⁸. Si bien la participación ciudadana llegó a ser considerada como una alternativa a la crisis del sistema político que se reflejó en la crisis de representatividad, es necesario desarrollar procesos que hagan complementarias la participación directa con la participación representativa:

Tres hipótesis parecen intervenir en este debate: la primera de ellas entiende la participación como sustituto de la representación, habida cuenta de la crisis contemporánea de las formas de representación política y de la necesidad de construir espacios alternativos de comunicación entre la ciudadanía y el Estado. Una segunda hipótesis reafirma el papel de la representación política como única expresión válida de los regímenes democráticos y relega a la participación a un terreno secundario en el funcionamiento de tales regímenes. La tercera hipótesis contempla las complementariedades entre representación política y participación ciudadana asignándoles funciones diferentes pero puntos de articulación que les permite enriquecerse de manera mutua y generar valor agregado⁴⁹

* **Ibíd.**

⁴⁸ **VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza.** ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá: Fundación Corona. 2003. p. 31, 32, 63ss

⁴⁹ **Ibíd.**, p. 64 - 65.

Vale la pena insistir en la necesidad de fortalecer la articulación entre la esfera de lo representativo con la de la participación directa. A este respecto, vale la pena anotar que al parecer, el sistema electoral no cuenta con incentivos para apoyar los procesos de participación directa. De un lado, el Estatuto Orgánico de Bogotá, confiere a los Ediles la función de adoptar el presupuesto local, función que es traducida en capital electoral para canalizar recursos hacia los electores. De otro lado, los Encuentros Ciudadanos se han creado como espacio a través del cual los participantes concertan las prioridades de desarrollo local, así como el mecanismo para canalizar recursos que se requieren para atender las prioridades definidas. Para el 2001, este espacio ha sido entendido como un atentado contra el capital electoral del que se alimentan las estructuras de representación política. En el 2004, se ampliaron las posibilidades de articulación entre las decisiones de JAL y los acuerdos logrados en EC.

Como se ha observado en la descripción de las trayectorias impulsadas en los Encuentros Ciudadanos de 2004, los actores despliegan estrategias de negociación en las que entran en juego algunos “cálculos” sobre el comportamiento de los Ediles. De otro lado, dicho comportamiento se encuentra fuertemente vinculado a las reglas de la competencia electoral. Las siguientes páginas presentan algunos elementos referidos a las reglas electorales. Como se sabe, estas reglas han sufrido una variación clave para las elecciones de 2003 con

la introducción de la reforma política*. Sin embargo, cabe decir que al parecer estas transformaciones no han logrado superar las fragmentaciones evidenciadas al interior de los partidos.

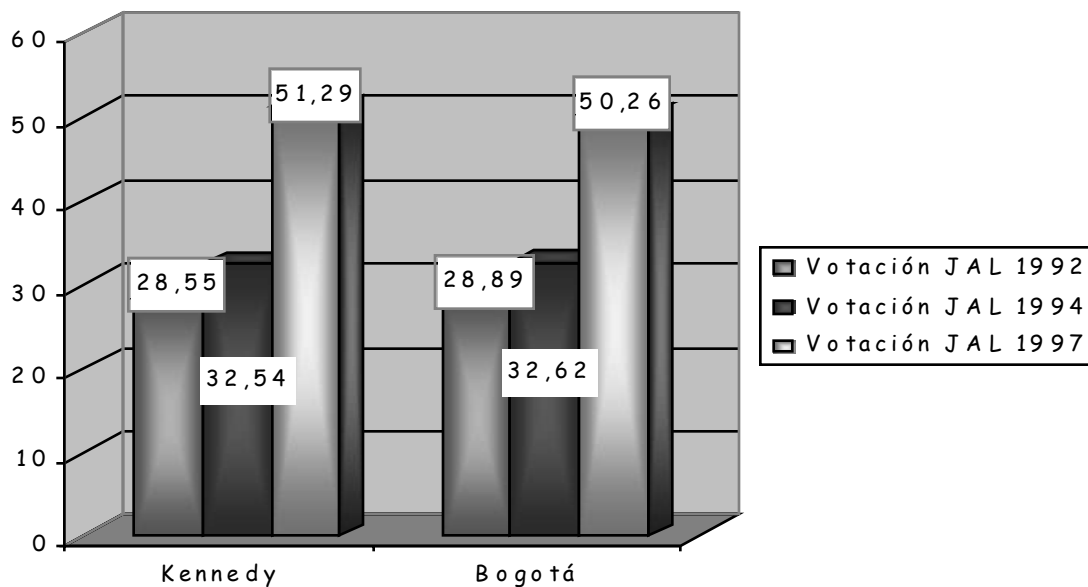
Pero, ¿cuál es el capital político de la localidad y cómo se ha comportado? A continuación se presentarán algunos rasgos de dicho capital político, especificando algunos efectos de la reforma política en la localidad.

La localidad de Kennedy ha contado con un promedio de 8.54% del potencial electoral de la ciudad entre 1992 y 1997. Para 1992 contaba con 198.858 electores que representaban el 8.95% del potencial electoral de la ciudad (ver tabla No. 1) Para 1994, con 224.600 (8.48% del total de Bogotá) y para 1997, 253.487 potenciales votantes (8.21% del total de la ciudad). El peso de la localidad en el potencial electoral de la ciudad ha disminuido en este período en 0.74 puntos**. Con todo, Kennedy cuenta con el tercer lugar del potencial electoral, después de CORFERIAS y Engativá. En general, la localidad ha contado durante las tres elecciones examinadas con un nivel de abstención menor al promedio distrital, sin embargo si para el porcentaje distrital sólo se toma en cuenta las localidades (se excluye CORFERIAS y las cárceles), el porcentaje de abstención de Kennedy es mayor al de la Ciudad.

* En esta reforma (Proyecto de Acto Legislativo No.001 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara "por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones") modificó los artículos 107, 108, 109, 111, 112, 125, 135, 160, 161, 179, 258, 263, 264, 266, 299 y 306 y se agrega el Art. 263-A. univerciudad.redbogota.com/ediciones/014/documentos/reformapolitica.htm Consultado el 20 de junio de 2005.

** Diferencia entre 8.95 para 1992 y 8.21 para 1997.

Gráfico No. 1
Porcentajes votación Junta Administradora Local



Fuente: *Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1997*. Volumen II. Bogotá, 2001. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.

El Gráfico No.1 permite observar un aumento en las votaciones para Junta Administradora Local entre 1992 y 1997. Esta disminución de la abstención corresponde en términos generales a la observada para las elecciones de Concejo Distrital y Alcaldía Mayor:

Sin embargo, es importante resaltar esta inclinación a la baja de los niveles de abstención, específicamente en el caso de las JAL, porque por un lado ésta es una elección relativamente nueva que sin embargo tiene un comportamiento casi igual al de elecciones de concejo y alcaldía, de más amplia trayectoria. Y por otro lado, podría significar que estas elecciones locales están convocando a un mayor número de votantes, lo cual a tal vez obedece a que hay una “apropiación” por parte de los

habitantes de los asuntos y destinos de su localidad en el caso de las JAL, y de su ciudad para el caso del concejo y de la alcaldía⁵⁰

A pesar del detallado estudio que ofrece el Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán, surge la pregunta de si esta correlación entre elecciones de concejo, alcaldía y JAL, refleja más una correspondencia en los diferentes niveles que componen las redes clientelares y no una mayor apropiación de los destinos de la localidad, o refleja dinámicas electorales que han tendido a la fragmentación de los espacios de las Juntas Administradoras Locales, el Concejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor*. De otro lado, el mismo estudio enumera una serie de razones frente a la disminución de la abstención en el período 1992 – 1997: en primer lugar, el cansancio de los electores originada por la crisis política en torno al proceso 8.000 que encontraron en las elecciones una vía para asumir una salida a la situación; en segundo término, la convocatoria del mandato ciudadano por la paz; por último, las campañas de estímulo al voto que impulsó la Registraduría, como descuentos y acceso a servicios ofrecidos por el Estado⁵¹.

Desde el punto de vista socioeconómico, la abstención para el año de 1992 [en las elecciones JAL] es mayor en los estratos medio-bajo y bajo, con el 71.99% y el 72.68% respectivamente, frente al 66.94% y el 67.12% de los estratos alto y medio respectivamente. Para 1994, en la segunda elección de JAL no se encuentran diferencias significativas en el

⁵⁰ **INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN.** Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1997. Bogotá: 2001, Vol II. p. 104.

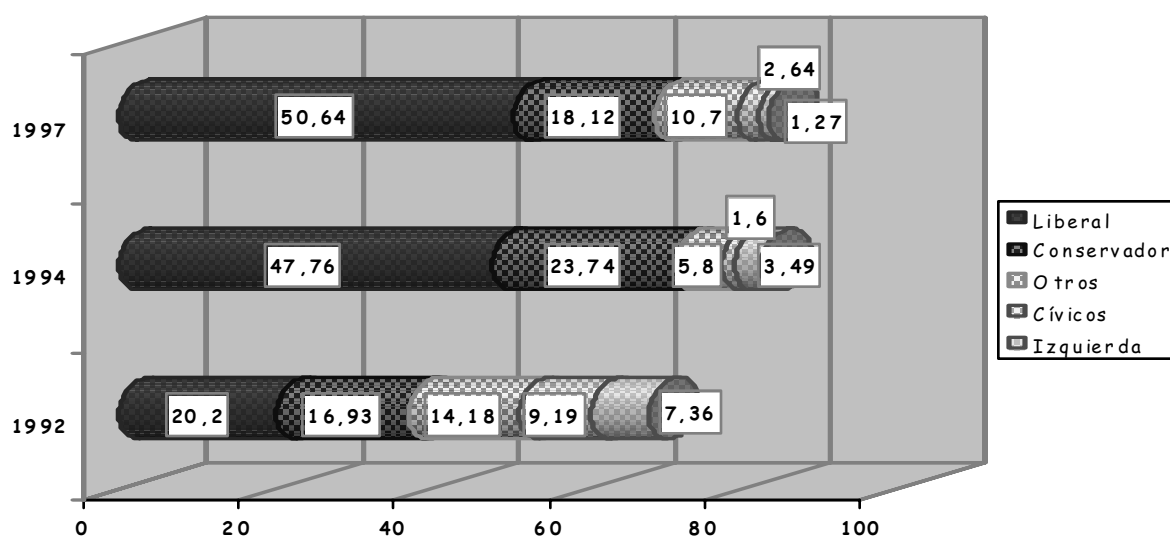
* Para una discusión más detallada de éste fenómeno, así como de otros que corresponden a la modificación de los procesos electorales de la ciudad ver: **GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel.** La Política Bogotana, un Espacio en Recomposición (1982-2001). En: **GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco.** Comp. Op. Cit.

⁵¹ **INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN.** Op. Cit. p. 105 – 106.

comportamiento de los diferentes estratos: 68.07% altos, 67.51% medios-bajos y 67.60% bajos. Durante la tercera elección, en 1997, vuelve a presentarse el mismo comportamiento del año 92, donde los mayores niveles de abstención se registran en los estratos medio-bajo y bajo, con el 50.24% y el 50.48% respectivamente, frente al 48.09% del estrato alto, aunque las diferencias no son significativas⁵²

El Gráfico No. 2 permite observar el comportamiento electoral según partidos, para las elecciones por Junta Administradora Local en el período 1992 - 1997⁵³.

Gráfico No. 2
Votación por partido para la JAL – KENNEDY 1992 – 1997*



Fuente: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. *Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1997*. Volumen II. Bogotá, 2001.

⁵² *Ibíd.*, p. 106.

⁵³ *Ibíd.*, p. 129.

* Los autores del estudio catalogan en la categoría otros: "...dentro de esta categoría se induyen aquellas listas o candidatos que después de un proceso de seguimiento no se pueden adscribir a otro partido o movimiento específico, cuya trayectoria política se desconoce, o simplemente son en realidad listas independientes. Básicamente para el caso de las elecciones de JAL, en esta categoría quedan inscritos aquellos movimientos barriales, de cuadras, o personas que sencillamente se lanzan a Ediles y no se inscriben formalmente dentro de ningún movimiento de trayectoria o presencia en los comicios, en forma voluntaria o involuntaria"

La votación por los candidatos que representan al partido Liberal ha aumentado desde el 20.20% del total de la votación para JAL en 1992, hasta el 50.64% en 1997. El partido Conservador también ha recibido un mayor apoyo en la localidad, pasando de obtener el 16.93% de la votación en 1992 a lograr el 23.74% en 1994 y el 18.12% en 1997. Las candidaturas que corresponden a las categorías otros, cívicos e izquierda han disminuido su participación. De acuerdo con el Instituto Luis Carlos Galán, el liberalismo ha sido el partido que mayor votación ha obtenido en las elecciones de JAL y Concejo, sin embargo, los liberales consiguen un mayor peso en localidades consideradas en estratos socioeconómicos medio-bajo y bajo para el período 1992-1997. Las localidades de menor peso electoral para el partido Liberal pertenecen a estratos medios-bajos y medios-altos. Sin embargo

Comparando el comportamiento de la bancada liberal en estos mismos años en las elecciones de concejo, se tiene que, contrario a lo ocurrido en JAL, en estas elecciones de concejo los liberales obtienen la mayoría de su votación en estratos alto y medio, y a medida que descienden de estrato, disminuye también su representación porcentual⁵⁴

Ahora bien, ¿la introducción del denominado umbral electoral, la presentación de listas únicas y el voto preferente, introdujeron cambios sustanciales en el proceso electoral local de Kennedy? Según varias conversaciones sostenidas con un ex - Consejero Local de Planeación que participó en el proceso electoral de 2003, estas modificaciones generaron varios procesos:

⁵⁴ **Ibíd.**, p. 125.

- Contribuyeron a que muchos de los Ediles que en su momento integraron listados que fueron avalados por los partidos tradicionales en la localidad, unieran esfuerzos para superar el umbral
- En el proceso de cálculo de los beneficios de esta unificación, los candidatos debieron sopesar la posibilidad de obtener los suficientes votos que les permitieran, además de superar el umbral, acceder a la “curul”. En este esfuerzo, los candidatos (en los diferentes partidos), impulsaron el voto preferente. De este modo, a la competencia entre partidos (para superar el umbral), se sumó la competencia interna para alcanzar los primeros lugares al interior del partido correspondiente
- Cada candidato entonces, integró dos tipos de cálculo: en primer lugar, debió identificar el partido que le diera la oportunidad de superar el umbral; en segundo lugar, identificar el partido en cuyo interior pudiera tener las mejores opciones para hallarse en los primeros lugares
- Finalmente, se desarrolló otra posibilidad: los candidatos que no esperaban ganar pero que podrían contribuir con sus votos a la superación del umbral, esperaban que los ganadores de su propio partido apoyaran sus iniciativas

Cabe decir que no puede hablarse de *partidos* o *movimientos* articulados programáticamente. Si bien se observaron algunos esfuerzos en este sentido, la inercia de las prácticas electorales previas, sumado al hecho de que era el primer ejercicio electoral orientado por la reforma política en un período relativamente

corto, no puede decirse que los listados lograron una cohesión ideológica y que primaron las alianzas matizadas por los cálculos de los candidatos que se refirieron atrás.

Si bien no puede hablarse de una superación de la fragmentación electoral que recuperara la cohesión programática de los partidos y movimientos, la necesidad de enfrenar algunas restricciones en las reglas electorales contribuyó a que los candidatos establecieran algunas alianzas al interior de los partidos a los que acudieron para competir electoralmente. Ahora bien, si estas alianzas estuvieron matizadas por los esfuerzos de algunos sectores por promover visiones compartidas de localidad, ellas no dejaron de ser volátiles*.

Un aspecto de gran importancia para el análisis de la participación y del tejido social que la soporta, se refiere al hecho de que la fragmentación del sistema electoral incide en la fragmentación que se observa para algunas de las organizaciones, especialmente para las Juntas de Acción Comunal. Como se ha podido observar, otras organizaciones no presentan un nivel tan elevado de conflictividad asociado a la postulación de candidatos y el desarrollo de campañas electorales.

* Según el ex - candidato con el que se conversó largamente sobre el asunto, los Ediles electos por el listado al cuál él perteneció, no consultaron a su partido en la negociación para la construcción de la terna de la cual la Alcaldía Mayor escogería al Alcalde Local. Los Ediles han seguido una línea de acción divergente a las perspectivas de sus compañeros en el proceso electoral.

Una primera conclusión de los análisis precedentes es que a una mayor fragmentación en la competencia electoral integrada a un sector social, parece corresponder una mayor división en las organizaciones que pertenecen a dicho sector. Esta fragmentación supone el desarrollo de trayectorias de participación en EC menos autónomas que las de aquellas organizaciones que han mantenido un largo proceso de aprendizaje en el acercamiento a las dinámicas electorales (como candidatos, como organizaciones de apoyo a otras candidaturas), pero que no han percibido su papel como canteras electorales.

En este punto es necesario recordar que la medición realizada por Sudarsky sobre la densidad de las organizaciones sociales y de sus niveles de articulación, ubican a la localidad de Kennedy en un nivel de baja articulación horizontal (trabajo entre organizaciones locales) y vertical (trabajo con redes supralocales y participación en la Planeación Local para el 2001). Es de esperar que los niveles de articulación entre las organizaciones para el 2004, mejore notablemente, dados los esfuerzos desplegados por los diferentes sectores para esta ocasión y el considerable aumento de la participación local. Quedará la pregunta por el impacto de los esfuerzos electorales bajo las condiciones que impuso la reforma política (la construcción de alianzas), en la construcción de dinámicas de concertación previa desarrolladas por algunos sectores políticos. Por lo que se pudo establecer, algunos sectores articulados al Frente Social y Político, así como al Polo Democrático, generaron algunas concertaciones en la dinámica de participación en EC aprovechando las dinámicas de alianza desarrolladas durante las

elecciones de 2003, así como los esfuerzos previos alrededor de proyectos electorales de “izquierda”^{*}. Sin embargo, no puede decirse que el grueso de actores que establecieron algún tipo de alianza electoral en el escenario de 2003, aprovecharon estas alianzas en el desarrollo de las negociaciones en EC.

Un punto clave a mencionar, es que puede existir una importante relación entre las dinámicas de negociación electoral y las de planeación participativa. Si bien esta relación no es lineal ni unívoca, el desarrollo de las estrategias en EC se vincula con las posibilidades y expectativas de los actores con relación a las dinámicas de la JAL. Como se ha venido planteando, esta dinámica no deja de ser particularista y termina configurando las posibles estrategias de los grupos rivales quienes tienden a reproducir el modelo, a pesar de los discursos alternativos que suelen desplegar.

Como se verá más adelante, el panorama de la producción de la participación se establece con mejor precisión cuando a las limitaciones en el diseño de la planeación participativa y las relaciones entre los procesos electorales y los EC, se suma la interacción entre las entidades descentralizadas y las dinámicas organizativas. Tal y como se ha podido establecer alrededor de las trayectorias de los actores locales, uno de los criterios que éstos tienen en cuenta se refiere al

^{*} Se hace referencia a personas que militaron el Partido Comunista, que se articularon a la Alianza Democrática, al M-19 y a otros, actores que han compartido una trayectoria (no exenta de intensos conflictos) de competencia a los partidos tradicionales.

tipo de relación con estas entidades, relación que a continuación se establecerá con más detalle.

7. ORGANIZACIONES Y ENTIDADES DE GOBIERNO. ENTRE LA SOLIDARIDAD Y LAS RESTRICCIONES A LA PARTICIPACIÓN.

En torno a la relación entre el proceso de planeación participativa y el actuar de las entidades desconcentradas, vale la pena recordar con lo planteado por Elizabeth Jelin, que el espacio dejado por los partidos políticos y el Estado, define el lugar que ocupan las organizaciones sociales. Una aproximación empírica a este planteamiento, se estructura en el presente capítulo de cara a la dilucidación de las trayectorias seguidas por los actores en los encuentros Ciudadanos.

Para iniciar este análisis es necesario retomar algunas referencias conceptuales mencionadas atrás. Se ha argumentado con Arturo Escobar, que las lecturas que orientan los quehaceres de las organizaciones locales, se encuentran fuertemente relacionadas con las categorías desplegadas por aquellos que dominan sobre los espacios sociales a través de los aparatos institucionales. Ahora bien, apelando a una definición de *institución* como *las reglas del juego social*, se ha argumentado que las representaciones de la realidad se encuentran institucionalmente definidas. Dichas representaciones permiten a cada agente social efectuar los cálculos suficientes para prever el resultado de sus propias acciones, así como las acciones de los demás (Aoki). En el presente capítulo se argumentará en torno a la posibilidad de entender las dinámicas que enfrentan algunas organizaciones

sociales para promover la participación ciudadana, a partir de la manera como éstas representan su papel ante las entidades de gobierno.

Ahora bien, el nexo entre las organizaciones sociales y los procesos de democratización, merece una breve reflexión que permita amplíe las posturas iniciales.

Cristina Rojas, analiza la relación entre la filantropía empresarial y la gobernanza democrática, es decir, entre los procesos desarrollados por las grandes fundaciones del país y, la generación y promoción de prácticas democráticas⁵⁵. La autora contrasta tres tipos de abordaje de las relaciones entre **asociaciones** y **democracia**. De un lado, en el enfoque de Capital Social se argumenta que existe una relación positiva entre la pertenencia de los agentes sociales a organizaciones voluntarias y el desempeño de las organizaciones de gobierno. El Capital Social es entendido como el conjunto de normas y redes que fortalecen la colaboración entre ciudadanos e incrementan la participación en la generación de soluciones a problemas comunes. En consecuencia, a una alta participación en organizaciones civiles, corresponderá un alto Capital Social y un mejor desempeño de las instituciones gubernamentales. Cristina Rojas anota que este enfoque presenta serias limitaciones para el análisis del potencial democrático de las asociaciones:

⁵⁵ **ROJAS, Cristina**. Filantropía Empresarial y Gobernanza Democrática: el caso de Colombia. En: **PANFICHI, Alfo** (Coord.) Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. México: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica. 2002. p. 381 – 410.

1) El énfasis puesto en los lazos sociales y en la densidad asociativa ignora las diferencias en la distribución y movilización de los recursos entre las organizaciones; 2) ignora el papel del Estado (...) y 3) asumir que las asociaciones aumentan la democracia por el solo hecho de permitir una intermediación con el Estado. La democracia también está en el 'cómo' gobiernan las asociaciones⁵⁶

De otro lado, el abordaje neoinstitucional, reconoce el papel del Estado en el desarrollo de prácticas democráticas. Esta perspectiva enfatiza en el análisis de los recursos organizacionales para el desarrollo de actividades sociales y políticas colectivas: "la clave está en la capacidad de influencia de las asociaciones, la cual depende de quién se organiza, con qué propósitos, cómo se distribuye la actividad cívica y qué tipo de recursos se movilizan"⁵⁷. Aquí, la confianza tiene poca relevancia. Se entiende que la democracia es producto de la desconfianza y del desarrollo organizado del conflicto, y dependerá de la capacidad de las organizaciones cívicas para mediar entre el Estado y la sociedad. Un aspecto crítico se refiere a la manera como se desarrollan las sinergias Estado-Sociedad, es decir, la forma como la comunidad y el gobierno se mejoran mutuamente.

Por último, Cristina Rojas menciona los regímenes de Gobernanza (*governance*) como el tercer tipo de abordaje de las relaciones entre asociaciones y la democracia. En esencia, la gobernanza, se refiere a los mecanismos empleados para gobernar (dirigir y orientar) que no se apoyan en la autoridad, ni en las sanciones de gobierno (sanciones punitivas). Estos mecanismos son: el

⁵⁶ **Ibíd.**, p. 384.

⁵⁷ **Ibíd.**, p. 384.

intercambio de información, el autocontrol y la disciplina que clasifica y distribuye a los agentes sociales según una escala organizada jerárquicamente. Desde esta perspectiva, la democracia no sólo se refiere a la influencia que pueden ejercer diversos sectores sociales, sino a la creación de un “nosotros”, es decir, de diversas identidades que se encuentran para desarrollar debates acerca de la acción colectiva: “Definir a qué actores se les permite participar en la comunidad de ciudadanos y qué voces deben ser escuchadas es una cuestión crucial. Ésta es una pregunta política y, por lo tanto, democrática”⁵⁸

El análisis que desarrolla Cristina Rojas, se refiere a los modos de actuar de las organizaciones filantrópicas en la generación y desarrollo de mecanismos de disciplina, autocontrol e intercambio de información y comunicación. Puede plantearse que desde la perspectiva de la Gobernanza, existe un conjunto de procesos que permiten o restringen el desarrollo de la democracia:

- a) La articulación de los límites de lo político: aquellos aspectos que merece la atención pública, así como la movilización de recursos colectivos
- b) La articulación de las características de los actores que pueden participar de lo político: las definiciones de aquellos que son ciudadanos, tanto desde el punto de vista formal, como desde el desarrollo concreto de los derechos. Este tipo de definiciones no se restringen a las concepciones que universalizan el sufragio, sino a las prácticas que facilitan y/o restringen el acceso a los

⁵⁸ **Ibíd.**, p. 386.

espacios de decisión, como los lenguajes (por ejemplo, los lenguajes centrados en la formulación de proyectos y no en la gestión de “auxilios”), los vestuarios, el parentesco, las normas, entre otros.

- c) Los mecanismos y los recursos que garantizan el éxito en el escenario público: las estrategias que permiten acceder a lo público y la manera como se estructura el escenario político, es decir, la lógica que permite ascender en la escala política, así como la que garantiza el éxito de la gestión de intereses de grupos sociales.

Sobre las implicaciones de estos procesos se volverá al final del capítulo. A continuación se presentarán algunas consideraciones en torno a las tensiones establecidas entre las organizaciones y las entidades descentralizadas.

Presentamos un programa como COPACO pero es que hay dificultades, por lo menos la institución, el Hospital, aparentemente nos da todo el apoyo y bueno, viene y participa activamente. Pero a la hora de resultados, resulta que la planeación no está con la comunidad, sino que son los programas que como institución han formulado. Esa es una gran falla y yo estoy peleando precisamente por eso: cuando uno presenta un proyecto como comunidad, como asociación y como COPACO, un proyecto sobre cómo beneficiar a la población vulnerable que no tiene ninguna seguridad social, precisamente el Hospital no apoya ni nada. Entonces si de pronto al oírnos cuando participamos, ellos buscan promover sus programas y sólo cumplen con un requisito, se está haciendo la jugada a los recursos del Distrito, porque como le recortan al Hospital más recursos, pues buscan complementar con los recursos locales y ahí es donde entramos nosotros. El impacto social de esos programas también es bueno, pero también deja de lado otra problemática. Esa problemática que nosotros necesitamos enfrentar para el desarrollo de la comunidad*.

* **ENTREVISTA COPACO.** Localidad de Kennedy. Bogotá. 20 de marzo de 2003.

Tras estas afirmaciones se encuentran varios aspectos que merecen destacarse. En primer lugar, se encuentran en juego las competencias y capacidades de la entidad gubernamental (en este caso el Hospital) para canalizar las inquietudes comunitarias (en este caso, las definidas por el Comité de Participación Comunitaria en Salud). El Hospital no puede gestionar el desarrollo de una propuesta de atención para las poblaciones no cubiertas por el régimen de seguridad social en salud. En otras palabras, el Hospital no canaliza la asignación de subsidios en salud*. Ésta es una entidad prestadora de servicios, no la encargada de diseñar y aplicar las políticas públicas en salud. Puede plantearse que el COPACO de Kennedy se enfrenta al desarrollo de una gestión en la que poco puede decir frente a los programas establecidos por la Secretaría de Salud.

Lo que yo le decía es básicamente eso, nosotros no tenemos injerencia en planeación, nos llegan los programas hechos y nos llegan los grupos establecidos. Entonces ¿qué es lo que hacemos? Tratar de controlar que el beneficio llegue al grupo que se programó. Pero muchas veces uno no ve la relación entre el monto del proyecto y el beneficio que recibe la población. Yo pienso que actuamos más en la planeación local que las otras áreas que tenemos. Mientras nosotros no tengamos injerencia en

* La Ley 100 de 1993 generó una transformación fundamental en el esquema de atención a las poblaciones vulnerables. Antes de la ley, los recursos públicos se dirigían a las entidades públicas prestadoras de los servicios de salud (Hospitales). Con la aplicación de la misma, los recursos son canalizados hacia la población que no puede pagar su seguro obligatorio de salud. De este modo, el Estado debe identificar a esas familias (a través de la encuesta SISBEN), lograr que se afilien a una aseguradora de salud (Administradoras del Régimen Subsidiado) y cubrir el valor del seguro. Las aseguradoras son quienes cancelan los servicios prestados por los Hospitales y Centros de Salud públicos y privados, con los recursos que recibe del Estado. Estos recursos se obtienen a partir de una parte del pago de las afiliaciones de quienes pueden cubrir su seguro de salud, así como de aportes de la nación que son obtenidos a través de la recaudación de impuestos. La Secretaría de Salud contrata con los hospitales de primer nivel, la prestación de servicios de salud pública (educación, vigilancia de establecimientos, control de roedores, vigilancia epidemiológica, etc.). Estos servicios son definidos por el nivel central en concertación con los Hospitales.

todos los niveles [local y distrital] pues seguiremos con esa falla tan grave en el trabajo ^{**}. (Entrevista COPACO)

Hasta el 2004, la Secretaría de Salud del Distrito, no convoca un Comité Distrital de Salud (ni a ningún otro mecanismo) a través del cual se discuta el diseño e implementación de las políticas públicas en salud⁵⁹. Los COPACOs locales, se enfrentan a una serie de espacios a través de los cuales no es posible incidir en la consolidación de los aspectos más importantes de la política pública en salud.

Para esclarecer mejor este panorama, vale la pena describir brevemente, las estrategias básicas de gestión del Hospital. Esta entidad presta servicios de salud a quienes se dirigen a ella y cobra sus servicios a las entidades aseguradoras con las cuales tiene convenio. De otro lado, establece contratos con la Secretaría de Salud para desarrollar las actividades de salud pública (Plan de Atención Básica – PAB). Finalmente, gestiona ante el Fondo de Desarrollo Local, el desarrollo de proyectos de salud pública e infraestructura de primer nivel. El COPACO sólo puede participar plenamente en la tercera de estas estrategias, esto es, concertar el diseño de propuestas de competencia local. No incide en el establecimiento de los convenios para la prestación de los servicios, ni en la definición de acciones de salud pública (a pesar de los constantes esfuerzos por articular la participación al diseño del PAB, diseño que cuenta con fuertes restricciones definidas desde el Ministerio de Protección y la Secretaría Distrital de Salud). Ante estos procesos

^{**} **ENTREVISTA COPACO.** Localidad de Kennedy. Bogotá. 20 de marzo de 2003.

⁵⁹ Vale la pena anotar que la Secretaría ha articulado algunos esfuerzos en torno al Movimiento por la Salud Pública, un espacio de discusión sobre la Ley 100 y que ha logrado construir algunas propuestas sobre la reforma al régimen de seguridad social.

sólo se limita al ejercicio de control ciudadano, tal y como se refieren los testimonios anteriores.

Al profundizar sobre esta distancia entre lo local y el distrito, se observará que este vacío se repite con mayor o menor intensidad en otros sectores. En principio, puede plantearse que la estructura institucional del Distrito Capital, deja por fuera de los espacios locales de planeación participativa, la toma de las decisiones trascendentales que los afectan. De este modo, los Comités y Consejos que canalizan la participación local, poco inciden en las decisiones tomadas por las entidades distritales, aún cuando éstas presten su apoyo técnico para promover la participación y la estructuración de esos Consejos y Comités:

Nuestra relación tiene que ser con instituciones que trabajan el tema de juventud, un ejemplo muy propicio es la Unidad Coordinadora de Prevención Integral, que trabaja con jóvenes. Digamos que nos toca estar de la mano con la UCPI. Además, en el diseño del plan de desarrollo local es necesario que el Consejo esté presente, porque el Consejo Local de Juventud de Kennedy va a emitir su concepto sobre el plan de desarrollo. Una institución también importante es el Centro Administrativo de Educación Local porque el CADEL trabaja con jóvenes personeros. Además tenemos un apoyo grandísimo del Alcalde [para el período 2001 – 2003], nos ha ayudado, ha estado como ahí, nos dio una asesora para que nos guiara en todo el proceso del reglamento y de estos eventos que realizamos. El alcalde y la institución han estado como ahí pendientes del proceso que nosotros hemos llevado. (Entrevista Consejo Local de Juventud)

Al panorama anterior, se suma la necesidad de varias entidades gubernamentales en el que las entidades distritales con presencia en la localidad, buscan complementar el desarrollo de *sus* políticas, con los recursos y procedimientos de carácter local.

Nosotros no participamos en Encuentros Ciudadanos como Asociación de Padres. Sin embargo, las decisiones que se han tomado sobre la inversión en Kennedy en el sector de educación, fundamentalmente, las ha tomado el Centro Administrativo de Educación Local, el CADEL. Es una inversión que siempre fue fuertecita, es una inversión de más o menos 1200 ó 1400 millones al año, es decir que en el periodo siempre sube a cerca de 5 mil millones [para el periodo 2001 – 2003]. Sería interesante que los padres de familia decidieran, ¿no?. Sería muy interesante, porque es muy triste lo que le ha pasado a una señora que ha insistido mucho para la construcción de la cafetería de su Colegio, y trabajó y proyectó y proyectó, y la estocada que le dieron fue que sacaron al colegio por el que ella estaba trabajando. Ella casi lloraba, porque ella había sido una persona que había trabajado terriblemente. (Entrevista Asociación de Padres FRANCISCO MIRANDA)

A partir de aquí queda clara la necesidad que tienen las organizaciones de contar con las dinámicas de las entidades desconcentradas en la localidad. Si bien ellas pueden construir los proyectos, definir prioridades de inversión (generando listados de proyectos que ordenan por los propios participantes en las Comisiones elegidas en EC), estos proyectos pueden verse modificados por los conceptos técnicos expedidos por las entidades que finalmente contratan⁶⁰.

Pero las definiciones de las entidades gubernamentales pueden tener un efecto mucho más directo en las organizaciones sociales de la localidad. Ante estas definiciones, las organizaciones locales plantean sus propias estrategias:

⁶⁰ Las Unidades Ejecutivas de Localidades UEL (hoy Oficinas Administrativas Ejecutivas de Localidades OAEL) que pertenecen a las entidades distritales, elaboran los conceptos técnicos frente a los proyectos propuestos por la Alcaldía Local. Tanto los proyectos como los conceptos, pueden recoger algunas definiciones de las entidades desconcentradas.

A mí me parece que también se debe resaltar el trabajo que hacemos como organización social, o sea, el trabajo con las compañeras que llamamos “las quinceañeras” [mujeres mayores de 50 años]. Existe un grupo que se reúne para hacer charlas y conscientizarnos de la importancia que ellas tienen, de que no porque ya nos volvimos viejas, entonces hasta ahí llegamos ¿cierto? Pues ellas hacen esas actividades para ir logrando una propuesta, para que de aquí a mañana no nos quedemos con los brazos cruzados, porque como el Departamento de Bienestar Social en este momento [2003] quiere sacarnos a las mujeres de cincuenta para arriba, porque considera que no somos aptas para el trabajo pedagógico, ni con ningún trabajo, entonces quiere que nosotras salgamos con los brazos cruzados.

Y pues CADISCO, pensando en toda esta situación que se nos viene presentando con Bienestar Social pues hemos pensado, en pro de sus derechos, promover la organización y pues son mujeres de cincuenta años, claro que hay unas de cuarenta y cinco que ya quieren estar ahí, pues se resignan, están ahí ya preparándose para cuando el DABS diga: “ustedes no trabajan, la Madre se va para su casita” Pues se va para su casita a posiblemente morirse de tristeza, no sé, ¿no? Uno se acostumbra a un trabajo de estos y decirle “chao” y así quédese manicruzado (sic.). Por esto estamos pensando en que la Madre Educadora, no tiene porque irse después de haberle dado tanto a una comunidad. (Entrevista CADISCO)⁶¹

Las definiciones y procedimientos definidos “institucionalmente” pueden circunscribir el quehacer de organizaciones comunitarias que prestan servicios controlados por las entidades de gobierno. Como se ha mencionado atrás, estas definiciones pueden terminar extendiendo la gestión de la entidad descentralizada a los EC y limitar aún más la iniciativa autónoma de las organizaciones sociales.

Las relaciones entre las entidades gubernamentales y las organizaciones que prestan los servicios que aquéllas proveen a través de éstas, fluctúan entre el

⁶¹ CADISCO es una organización que articula a los Jardines Comunitarios (iniciativas de origen comunitario que se diferencian de las Casas Vecinales, de origen gubernamental) y promueve las iniciativas de las Madres Educadoras, tanto en lo que tiene que ver con la gestión que realizan, como con sus propias aspiraciones.

desarrollo de los intereses de los integrantes de las organizaciones, las definiciones técnicas y las transformaciones de los aparatos estatales, siempre acosados por la urgencia de recortes presupuestales. Los siguientes testimonios sirven de ejemplo:

El ICBF juega mucho con nosotras en cuanto a los lineamientos que maneja. Nos tienen en la tabla floja, generalmente porque ha visto que ya tenemos bases bien formadas y pues de alguna manera somos un complot fuerte, que en un momento al Estado le podríamos crear problemas. No nos ven desde el punto de vista de la gran labor que hacemos, entonces, por ejemplo, este año nos dicen: “les vamos a dar contrato de dos meses”, que “las que tienen más de 45 años se van”, que van a contratar trabajo con otra organización. Todo eso lo pone a uno muy nervioso. (Entrevista HOBIS Patio Bonito)

La historia de estas organizaciones, se encuentra articulada a los procesos de cualificación técnica para ofrecer un mejor servicio, a los de negociación con las entidades de gobierno y a los de afirmación de las Madres Comunitarias y Madres Educadoras, como mujeres y como actores claves del desarrollo local.

Ahora bien, a la par de este conjunto de relaciones que se establecen sobre el terreno de los espacios formales de participación, se desarrollan otro tipo de vínculos a través de los cuales se pueden leer procesos de fortalecimiento de la democracia local, esto es, del acceso en condiciones de equidad a los espacios de discusión y decisión local.

Sin embargo, es necesario interrogar la capacidad de las entidades gubernamentales para generar procesos de participación. En este punto es necesario ir más allá de los comportamientos individuales y analizar las condiciones en las que el Estado, en su conjunto, se moviliza, es decir, en un escenario de restricción presupuestal, así como de experimentación.

No alcanzamos a obtener la votación necesaria para que nuestro candidato fuera elegido en el Consejo Local de Juventud. Fue un problema terrible la elección del Consejo, fue terrible, pero bueno.

- ¿QUÉ PASÓ?

- Trasteo de listas, mejor dicho, el último día, la gente no sabía dónde votar, se compraron votos, típico. Los pelados no votaron, la gente que se inscribió no voto, la misma institución se enredó y se perdieron las listas y entonces cambiaron a la gente de puesto, los pelados se desubicaron. Entonces ese día en muchos colegios hicieron actividades cuando se había dicho que los colegios iban a participar en la elección, pero hicieron actividades, por ejemplo, al INEM lo mandaron a mundo aventura, eso fue terrible. Entonces todo el mundo corriendo a Mundo Aventura, las urnas, llevándolas para que votaran. Y eso que en el INEM debería estar un puesto y al fin no estuvo el puesto de votación. Mucha gente que debía haber quedado no quedo por eso. Como fue la primer experiencia en Bogotá pues eso fue terrible y entonces ahí caló mas de uno [proceso 2002]. (Entrevista Casa de la Juventud)

Las experiencias de participación local, las necesidades institucionales (definidas tanto por los conceptos técnicos, como por las prioridades definidas a su interior) y las dinámicas de participación que ellas promueven, generan tensiones importantes en la definición y articulación de los recursos locales. Estas tensiones son contestadas por los actores que participan en EC, así como por los propios Ediles que consideran estos procesos como una limitación a los ejercicios desarrollados por ellos.

Para finalizar, vale la pena referirse a los procesos identificados en la propuesta de Cristina Rojas. Como se ha podido observar, la articulación de los límites de lo político, las características de los actores en la competencia política y los mecanismos y recursos que garantizan el éxito en el escenario público, se encuentra enmarcado en las relaciones establecidas entre los actores que participan en el escenario político local y que encuentra en los EC un espacio de especial dinámica. En primer lugar, los límites de los ejercicios de planeación (en términos de los alcances sobre el desarrollo local, sobre la participación) así como las tensiones entre las expectativas de los participantes y su correspondiente *traducción* en los leguajes técnicos, así como en las referencias legales y financieras, constituyen un lenguaje que define aquello que puede “entrar” en el proceso de planeación y lo que debe quedar excluido. Este proceso tiene tal relevancia que la estructura del Plan de Desarrollo Distrital, define los espacios de discusión y el CONPES las alternativas sobre las cuales los ciudadanos pueden pronunciarse. En segundo lugar, los actores se encuentran enfrentado a un conjunto de reglas formales e informales sobre las cuales despliega sus propios cálculos: ¿cómo promover acciones que tengan cabida entre los espacios que “dejan” los acuerdos electorales?, ¿cómo aprovechar las relaciones con las entidades de gobierno que se reúnen y apoyan la construcción de los términos de referencia sobre los cuales se efectúa año a año la contratación?. Los actores con algún nivel de éxito en el proceso de planeación local, deben ser capaces de percibir la importancia de estas preguntas y de dar una respuesta relativamente

adecuada. Finalmente, los lenguajes, las habilidades de los participantes y las estrategias que logran poner en juego (como los niveles de articulación organizativa, las capacidades para incidir en una u otra discusión, las alternativas que enfrentan frente a los actores electorales y las entidades descentralizadas), constituyen el escenario completo del proceso de planeación participativa observado en la localidad de Kennedy y quizá, el que puede analizarse en las demás localidades de la ciudad.

8. CONCLUSIONES

Varios elementos caracterizan la planeación participativa de Kennedy:

1. Un marco normativo que restringe a los actores en la competencia por los beneficios del conjunto de posibilidades predeterminadas desde la administración distrital. Los actores no compiten en el terreno de la construcción de propuestas, compiten en la canalización de recursos sobre una matriz de posibilidades establecida.
2. Un escenario de fragmentación política que al parecer corresponde con la fragmentación organizativa local.
3. Un escenario de tensiones entre los procesos de planeación participativa y las estrategias de algunas de las entidades desconcentradas en la localidad que buscan complementar sus esfuerzos con los recursos locales.
4. El desarrollo de trayectorias de participación que oscilan entre la ausencia de dinámicas organizativas, el alejamiento de la JAL y de las entidades de gobierno, hacia dinámicas de organización, de una relación de confrontación – complementación con la JAL y de apoyo de las entidades con presencia local.
5. Una dinámica de negociación particularista de los beneficios de la inversión local.
6. Pese a las tensiones, los procesos analizados han permitido la construcción de acuerdos entre los actores que se reflejan en el último plan de desarrollo local.

Los aspectos mencionados sintetizan los principales argumentos de los capítulos que preceden. Sin embargo, desde una perspectiva diferente, es necesario articular una lectura de la importancia “política” de la planeación participativa, no sólo plantear cuáles son las estrategias de participación, los elementos que las potencian o restringen, sino cuáles son los significados de la dinámica participativa en el escenario político local, si dicha dinámica contribuye o no a la ampliación del conjunto de relaciones entre los actores en la construcción del desarrollo. En este punto, deben señalarse dos elementos cruciales: en primer lugar, los EC abren espacios de concertación y negociación de actores que no hacen parte de los sectores “ganadores” en el proceso electoral; en segundo lugar, se ha constituido en un escenario de organización, bien como punto de llegada de dinámicas de trabajo en UPZ o en la localidad, o como espacio que permite la articulación de propuestas que aunque no encuentran en el marco normativo local alguna posibilidad de desarrollo, pero que contribuyen a enriquecer las relaciones entre la localidad y las entidades desconcentradas.

En el caso de la localidad de Kennedy, no puede decirse que los EC han “erradicado” las prácticas particularistas de la gestión del desarrollo local. Este elemento constitutivo del proceso, puede observarse en el quehacer de líderes y organizaciones (sin importar el nivel de organización). Pero queda planteada una cuestión de crucial importancia: ¿puede decirse que los EC promoverán formas de planeación participativa que finalmente romperán con los esquemas particularistas de gestión local, o seguirá operando como un espacio de encuentro entre los que

(particularistamente) han ganado en la competencia electoral y los que *(también particularistamente)* han perdido en dicho juego?

En este punto cabe una cuestión de mayor importancia aún. ¿Cuál es la alternativa al particularismo y cómo se construye? ¿Existe alguna posibilidad que el proceso de planeación no sea definido como un juego de suma cero? Puede decirse que el esfuerzo por lograr una concertación entre la administración local y los ciudadanos, se establece como una dinámica que enriquece la política local y que, en la medida en la que se promuevan procesos de planeación desde las localidades hacia el Distrito, y que los Planes de Desarrollo Locales se conviertan en mecanismos de apalancamiento de recursos no locales de inversión, cuyos criterios no sean definidos exclusivamente por las entidades financiadoras (públicas o privadas), se lograría un tipo de gestión alternativo.

En últimas, la construcción de propuestas que definan una visión compartida del desarrollo local, las estrategias de gestión adecuadas y los Planes correspondientes, partirá de las lógicas particularistas, se nutrirá de ellas y posiblemente logrará enriquecerlas. Pero probablemente terminará por recogerlas en la medida en la que la gestión de recursos para satisfacer necesidades de grupos y territorios específicos, seguirá siendo una necesidad que enfrenten las organizaciones y los líderes para lograr reproducirse.

Como se ha dicho del clientelismo, éste ha permitido la canalización de recursos en sociedades inequitativas. El análisis del costo de esta intermediación (financiero y en términos de la equidad social) debe profundizarse, tanto para la definición de metodologías participativas (bajo la idea de que a una “mejor” relación costo beneficio en el proceso participativo, frente a la relación existente en la dinámica establecida entre electores y elegidos, se fortalecerá la planeación desde EC) como para la construcción de estrategias más eficientes de gestión local⁶².

Puestas así las cosas, el proceso de planeación participativo puede contribuir aún más al enriquecimiento de la dinámica política local, en la medida en la que se amplíen sus alcances, se generen estrategias de gestión del desarrollo local que fortalezcan al mismo tiempo a las autoridades locales y a los EC, esto es, la gestión compartida del desarrollo en la que se generen sinergias entre los diferentes actores.

⁶² Estas ideas se inspiran en algunas sugerencias planteadas por Dávila Ladrón de Guevara, Andrés & Delgado Varela, Natalia en “La Metamorfosis del Sistema Político colombiano: ¿Clientelismo de Mercado o Nueva Forma de Intermediación?” En: Gutiérrez Sanín, Francisco. Compilador. *Degradación o Cambio. Evolución del Sistema Político Colombiano*. Editado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI- & Editorial Norma. Bogotá, 2002.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría de Gobierno Distrital. Encuentros Ciudadanos 1998 – 2000. En el camino de la participación. Elementos para el Análisis. Bogotá : Zeta Periodismo Investigativo, s.f.

_____. Encuesta de Calidad de Vida. [CD – ROM]: DANE – DAPD. Bogotá Está de Plan. Bogotá : La Alcaldía, 2004.

_____. Secretaría Distrital de Salud. Salud a su Hogar. Un modelo de Atención Primaria en Salud para Garantizar el Derecho a la Salud en Bogotá. Bogotá: La Alcaldía, 2004.

ALCALDÍA LOCAL DE KENNEDY Y ECONOMÍA REGIONAL Y SOCIAL LTDA. Diagnóstico Social de la Localidad de Kennedy. Bogotá. 2002.

AOKI, Masahiko. Toward a Comparative Institutional Analysis. Cambridge : MIT Press, 2001.

ATANASIO, Orazio y SZÉKELY, Miguel. Portrait of the Poor. An Assets-Based Approach. John Hopkins University Press para el Inter-American Development Bank. Washington, DC. (2001)

AUGE, Marc. El Sentido de los Otros. Barcelona : Gedisa, 1995.

BANCO MUNDIAL. Empowerment and poverty reduction. A sourcebook. Washington DC : Deepa Narayan. The International Bank for Reconstruction and Development, 2002.

BOURDIEU, Pierre. Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción. Barcelona : Anagrama, 2004.

_____. La Distinción. Análisis Social del Gusto. Editorial Taurus. Madrid, 1995.

CULTURE AND Politics: A Reader. St. Martin's Press. Lane Crothers and Charles Lockhart Editores. New Cork: 2000.

ESCOBAR, Arturo. La Invención del Tercer Mundo. Bogotá: Noma, 1996.

FAJARDO, Octavio, LUGO, Nelson y SÁNCHEZ, María Dolores. Formulación participativa de los Planes de desarrollo de las localidades de Bogotá 2002-2004. Documentación – Seguimiento – Evaluación. Informe final. [CD-ROOM]. Bogotá: Fundación Corona, 2004.

GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel. ¿Ciudadanía Avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá. Bogotá : Universidad de los Andes & Universidad Nacional, 2003.

GÜNES-AYTA, Ayse. Democracy, Clientelism and Civil Society. Boulder – Colorado: Lynne Rienner Publisher, 1994.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. Comp. Degradación o Cambio. Evolución del Sistema Político Colombiano. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI- y Editorial Norma, 2002.

HOSPITAL DEL SUR. Diagnóstico de Salud Local. Bogotá: Mimeo, 2004.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA LUIS CARLOS GALÁN. Comportamiento electoral en Bogotá 1982-1997. Bogotá: 2001, Vol. II.

JELIN, Elizabeth. ¿Citizenship or Exclusion? En: **KORZENEWICH, Patricio y SMITH, Richard.** Restructuring and Social Change in Latin America. North – South. Miami. 1997. p. 231-251

JOURNAL OF DEMOCRACY. (April. 1996)

_____ . (Aug. 1999)

JOURNAL OF POLITICS. Vol. No. 60 (Nov. 1998)

PANFICHI, Alfo. (Coord). Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. México: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica, 2002. p. 381 – 410.

POWELL, Bingham. Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions. New Haven : Yale University Press, 2001.

REVISTA COLOMBIANA DE ANTROPOLOGÍA. Vol. 39 (enero – diciembre 2003). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

SERIE CUADERNOS DE TRABAJO. No. 22 Industrias culturales. Universidad Nacional. Bogotá (2000)

SUDARSKY, John. Densidad y Articulación de la Sociedad Civil de Bogotá. Localidades y sectores 1997-2001. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. DAACD-IDCT., 2003.

URIBE SARMIENTO, John Jairo y MUÑOZ, Carlos. Organización y Participación en Kennedy. [CD- ROOM]. Bogotá: Alcaldía Local de Kennedy – Unión Temporal Bitácora, 2003.

VELÁSQUEZ, Fabio. La Participación Ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. DAACD-IDCT., 2003.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá: Fundación Corona, 2003

www.bogota.gov.co/participación. Consultado el 20 de Junio de 2005.

www.univerciudad.redbogota.com/ediciones/014/documentos/reformapolitica.htm. Consultado el 20 de Junio de 2005.