



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Hernández, Andrés

La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones

Colombia Internacional, núm. 71, enero-junio, 2010, pp. 85-107

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81214948005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Colombia Internacional 71, enero a junio de 2010: 85-107

La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010 **Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones**

Andrés Hernández
Universidad de los Andes

Resumen

En este artículo se hace un análisis de tres grandes tendencias y procesos de participación ciudadana que han crecido y se han expandido durante las dos últimas décadas en la ciudad: La primera, se refiere a la explosión de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local; la segunda, la nuevas formas de accountability social y control social; y la tercera la creciente presencia de nuevos movimientos sociales, en particular el ambientalista. Estos tres procesos coinciden en defender la democracia participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos y rescatan el papel central de la sociedad civil. Esta coincidencia, es sin embargo, aparente porque en muchos temas, conflictos y espacios representan proyectos diferentes.

Palabras clave

democracia participativa • accountability social • control social • ambientalismo social • acción colectiva • profundización de la democracia

Citizens' participation in Bogotá, 1990-2010 **Discourse, trajectories, expectations and limitations**

Abstract

This article provides an analysis of three main trends and citizenship participation processes which have grown and expanded during the last two decades within the city: First are the concerns over the explosion of citizen participation spaces in district and local governments; second, a new form of social accountability and control; third is the growing presence of new social movements, in particular the environmentalist movement. These three processes coordinate to defend participatory democracy and citizen participation in public affairs and rescue the central role of civil society. This coordination is nevertheless apparent in many issues, conflicts, and spaces represented through different projects.

Keywords

participatory democracy • social accountability • social control • social environmentalism • collective action • democratic consolidation

Recibido el 23 de febrero de 2010 y aceptado el 27 de mayo de 2010.



Andrés Hernández es profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
a hernand@uniandes.edu.co

La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010

Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones

Andrés Hernández
Universidad de los Andes



Si se analiza la trayectoria de la participación ciudadana y de la democracia participativa en Bogotá en las últimas dos décadas, es importante partir de una premisa: no existe un solo discurso, ni un solo modelo de democracia participativa, al igual que no existe un solo modelo de democracia representativa; sin embargo, sí existen trayectorias predominantes de participación ciudadana, tensiones, confluencias perversas y enriquecedoras entre diferentes modelos.

En este artículo se hace un análisis de tres grandes tendencias y procesos de participación ciudadana que han crecido y se han expandido durante las dos últimas décadas en la ciudad: la primera se refiere a la explosión de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local; la segunda, las nuevas formas de *Accountability Social* (AS) y control social; y la tercera, la creciente presencia de nuevos movimientos sociales, en particular el ambientalista. Estos tres procesos coinciden en defender la democracia participativa y la participación ciudadana en los asuntos públicos y rescatan el papel central de la sociedad civil. Esta coincidencia es, sin embargo, aparente porque en muchos temas, conflictos y espacios representan proyectos diferentes.

En la primera sección se presenta una tipología de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública que han venido expandiéndose y creciendo en las dos últimas décadas, se expone el contexto en el que han surgido y los propósitos que buscan; luego, se identifican los principales rasgos del diseño y de la trayectoria de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local.

En la segunda sección se elabora una tipología de formas y modalidades de AS y control social en la ciudad; y se analizan los principales rasgos de sus trayectorias, identificando los aspectos positivos y sus limitaciones. Finalmente, en la tercera sección se analiza una de las expresiones de los nuevos movimientos sociales en Bogotá: el ambientalismo social, identificando el tipo de organizaciones que lo configuran y analizando sus principales rasgos.

HERNÁNDEZ

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DISTRITAL Y LOCAL: TIPOLOGÍA, DISCURSOS, TRAYECTORIA Y DÉFICITS

Una de las trayectorias predominantes de participación ciudadana está configurada por la explosión de la oferta de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local, que se dio en Bogotá entre 1991 y 2007. Durante este período, el catálogo de instrumentos no dejó de crecer y su extensión siguió una pauta ascendente; el discurso que ha estado presente como fundamento en la creación de estos espacios ha sido el interés por ampliar la representación social, mejorar eficiencia en la gestión pública, fortalecer vínculos entre el Estado y la ciudadanía, con el fin de fortalecer la legitimidad.

En esta sección se desarrollan dos tesis: la primera, que el discurso que sirve de fundamento al conjunto de mecanismos institucionales de participación ciudadana en la ciudad se nutre de una visión liberal-pluralista preocupada por resolver situaciones de crisis de representatividad, reducir desigualdades políticas y mejorar la eficiencia de las Políticas Públicas. Nuria Cunill habla del modelo liberal pluralista de participación ciudadana para referirse a un conjunto de espacios de participación ciudadana en la gestión pública que surgen en la década de los sesenta y setenta como respuesta de las izquierdas europeas a varios fenómenos: a) la crisis de representación resultante de la crisis de los partidos, así como del Congreso y de las instituciones de representación política; b) la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos; c) la crítica de los aspectos negativos del Estado de bienestar, en particular el predominio de las élites tecnocráticas públicas y privadas, y su incomunicación con la sociedad; d) la necesidad de crear un esfera pública dentro del Estado que recoja y atienda las voces de los ciudadanos (Cunill 1997, 101). Esta visión liberal de la participación ciudadana estuvo presente en la justificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública en la Constitución de 1991. La democracia participativa era (y es) concebida como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas¹. Para estas visiones, tanto la democracia participativa en la planeación y en la gestión pública local como la descentralización son una vía efectiva para: a) solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por la incapacidad del bipartidismo y del sistema político representativo, b) incluir políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y c) responder a demandas y

¹ Para analizar el vínculo que la democracia participativa tendrá en la gobernabilidad local luego de la Constitución del 91 en varias ciudades, ver los artículos de Restrepo 2002 y Velásquez 2003.

conflictos sociales surgidos al calor del proceso acelerado de urbanización del país y del crecimiento de la clase media.

La segunda tesis que se desarrolla es que los rasgos que caracterizan tanto el diseño como la trayectoria de dichos mecanismos en las dos últimas décadas han terminado por desnaturalizar los fines, los valores y las apuestas liberal-pluralistas mencionadas. Factores como el énfasis exclusivo en la consulta, la explosión de normas sobre participación y el desconocimiento de los espacios explican el fracaso en el logro de los dos grandes propósitos del discurso y el modelo liberales de la participación ciudadana: reducir las desigualdades políticas y ampliar las oportunidades de acceso a las decisiones públicas, y mejorar la efectividad y el desempeño de los programas y políticas públicos.

Apertura, crecimiento y expansión de la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y el predominio del discurso liberal integrativo

Algunos de los rasgos centrales en materia de participación ciudadana en las décadas de los noventa y la primera del siglo XXI es la apertura, el crecimiento y la expansión permanente de las oportunidades institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Este proceso se da en el marco del sistema político representativo y en un esquema de gobierno que se caracteriza por un fuerte “presidencialismo distrital”, donde el alcalde concentra amplios poderes y funciones. Ninguno de los alcaldes y de las administraciones distritales desde 1991 ha expresado interés alguno por modificar el sistema político de democracia representativa, ni el esquema de gobierno de presidencialismo distrital, que se consolidó a partir de la Constitución de 1991 y del estatuto orgánico de la ciudad o decreto 1421 de 1993, mediante el fortalecimiento de la democracia participativa.

Bajo este contexto, en la década de los noventa y la primera mitad de la década del dos mil se produce en forma permanente una “cascada legislativa y de decretos ley” que se traduce en la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local. Las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003), quien desarrolla un discurso sobre la cultura ciudadana; Enrique Peñalosa (1998-2000), quien realiza cuantiosas y amplias obras de recuperación de los espacios públicos, y Luis Eduardo Garzón (2003-2007), quien impulsó un programa de “Bogotá sin indiferencia”, implementan todos un conjunto de espacios de participación diseñados en el nivel nacional, aunque en forma y con énfasis desigual, como veremos más adelante.

El extenso catálogo de mecanismos de participación en la gestión pública creados entre 1993 y 2007 se puede ordenar siguiendo tres tipos de criterios: en primer lugar, las instancias que buscan articular la participación en la

HERNÁNDEZ

planeación en los niveles territorial, distrital y local. Las más relevantes son: el Consejo distrital de planeación, el Consejo consultivo de ordenamiento territorial, los Consejos de planeación local y los encuentros ciudadanos en cada una de las 20 localidades; estas tres normas definen el modelo de planeación participativa en la ciudad. En segundo lugar, los instrumentos que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial, tales como el Comité distrital y los Comités locales de política social; el Consejo distrital y los Consejos locales de cultura; el Consejo distrital ambiental y la Comisión ambiental local; el Comité de participación comunitaria, las Asociaciones de usuarios de la Salud y el Consejo distrital de Seguridad Social en Salud; el Comité de desarrollo y Control social de los servicios públicos; el Consejo distrital de desarrollo rural; los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles y los foros educativos municipales. Finalmente, están los mecanismos orientados a la defensa de grupos poblacionales y de derechos humanos; aquí se destacan: los Comités distrital y local de defensa de los derechos humanos; la Comisión consultiva distrital de comunidades negras, el Comité distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia, el Consejo distrital y local de juventud, los Consejos consultivos de mujeres, el Consejo distrital de discapacidad, los Consejos tutelares de los derechos de las niñas y los niños, el Consejo distrital y local de paz, el Consejo distrital para la atención integral a víctimas de la violencia, entre otros².

Esta pauta ascendente de instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública se ha defendido bajo dos propósitos compartidos por todos³: a) abrir espacios a sectores sociales tradicionalmente excluidos, así como diversificar y ampliar la participación y representación social en la gestión y en las políticas públicas. Se considera que la canalización de intereses sociales mediante asociaciones secundarias permite avanzar hacia una mayor igualdad política y reducir asimetrías de poder; b) mejorar la eficiencia de la administración pública al fortalecer el control social, mejorar el flujo de información, facilitar la agregación de preferencias y servir de consulta a los funcionarios y técnicos⁴. El conjunto de espacios de participación ciudadana está guiado,

2 Para una recopilación sobre la normatividad de los espacios de participación resulta útil la Serie de Planeación Participativa y Gestión Pública editada por el Foro Nacional por Colombia, 2008.

3 Estos dos propósitos son comunes en el articulado de todas las normas que crean los mecanismos de participación ciudadana en Bogotá.

4 Se asume que la consulta con fines funcionales, apelando a la información, las sugerencias y el aporte de experiencia, no sólo mejora la comunicación Estado-sociedad sino también la eficiencia de los programas y las políticas públicas, superando muchas deficiencias del viejo modelo burocrático.

entonces, por los principios del enfoque liberal-pluralista de carácter integrativo mencionados⁵.

**Rasgos del modelo de participación basado en la oferta:
énfasis en consulta, explosión legislativa y escasa
efectividad para profundizar la democracia**

Un primer rasgo que caracteriza el diseño y la trayectoria de los MPCDyL es que los tipos de participación que se han promovido han sido fundamentalmente la consulta, el control y el seguimiento⁶. La oferta institucional se ha configurado para que la participación se exprese en espacios a los que se les asignan las funciones de consulta, intercambio de información, seguimiento y control, recomendaciones por parte de la ciudadanía a las entidades distritales y locales. Así, pues, el diseño de los espacios no ha estado orientado a la cogestión, ni al voto o la disputa real en torno a las políticas públicas.

La literatura y los estudios sobre participación ciudadana en Bogotá muestran que son escasas las excepciones a esta tendencia general que se ha presentado en las dos últimas décadas (Velásquez 2003, 406; Contreras 2007, 134-140); una de ellas es el diseño y puesta en marcha del Sistema Distrital de Cultura a partir de 1994, con el fin de establecer un esquema de concertación entre la sociedad civil en el nivel local y el Instituto de Cultura y Turismo en el nivel distrital, para identificar la política cultural de la ciudad y participar en la asignación del presupuesto de la institución; y otra es el Acuerdo 13 del año 2000 de planeación local, expedido por el Concejo distrital, el cual introdujo dos grandes innovaciones institucionales que estaban orientadas a fortalecer la planeación participativa local: la primera, la creación de los Concejos Locales de Planeación (CLP) y de los Encuentros Ciudadanos (EC), con el fin de fortalecer la incidencia de las organizaciones y ciudadanos en la formulación y adopción de los planes y presupuestos locales; y la segunda, la definición de un sistema para la planeación local, de forma que dejara de ser un ejercicio de planeación aislado. Si bien esta norma intentó equilibrar los poderes locales y generar un sistema local de planeación que le diera protagonismo a instancias de participación ciudadana, dicha aspiración pronto se vio frustrada, en primer lugar, porque el acuerdo asignó a los CLP y a los EC funciones que la Constitución

5 Para una explicación completa del significado del enfoque liberal-pluralista de la participación ciudadana, ver Cunill 1997, 78; 100-101. Para identificar los diferentes lenguajes y/o discursos sobre la democracia participativa presentes en la Asamblea Constitucional y cómo se plasmaron en la Constitución de 1991 resultan útiles los trabajos de María Teresa Uribe (2001 y 2002) y de María Clara Echeverría (2002).

6 Conceptos que aparecen en forma repetida en las leyes, decretos y acuerdos sobre mecanismos de participación ciudadana.

HERNÁNDEZ

Nacional y el estatuto orgánico les confirieron a las Juntas administradoras locales (y a los ediles), que son un órgano de elección popular.

Un segundo rasgo de la trayectoria de los MPCDYL es la “explosión normativa” y “de metodologías, dinámicas y procesos” de participación, que han generado diversos efectos perversos: por un lado, han desnaturalizado los fines y propósitos de los espacios: se pierde el significado para el cual fueron creados; por otro lado, se incrementan la inestabilidad y escasa continuidad en las dinámicas y metodologías de participación, lo que impide consolidar aquellos esfuerzos que han ido por buen camino, y, finalmente, la generación de incentivos y lógicas frenan la coordinación y cooperación.

Un tercer rasgo de los MPCDYL ha sido su escasa efectividad para generar procesos de democratización y movilizar el compromiso ciudadano con lo público y con el desarrollo de la ciudad, lo que se convierte en el mayor obstáculo para reducir las desigualdades políticas y las asimetrías de poder presentes en la democracia representativa en Bogotá. Esta baja efectividad se evidencia en la presencia de los siguientes seis aspectos: a) elevados déficit de representación de los espacios y fuertes incentivos a crear lógicas corporativas y sesgos en la participación, b) altos niveles de desconocimiento ciudadano de los espacios y bajo compromiso sostenido con los mismos; c) escasa capacidad de reducir las asimetrías de información; d) presencia de prácticas clientelistas; e) baja capacidad de generar procesos deliberativos como base para la toma de decisiones; y f) débil capacidad para fortalecer procesos y dinámicas de acción colectiva y movilización ciudadana autónoma. En esta sección se analizan sólo los dos primeros déficits.

El déficit de representatividad e incentivos a la consolidación de lógicas corporativas y la profundización de sesgos participativos

Para empezar, es preciso señalar que, vistos en conjunto, los MPCDYL no han permitido una participación representativa ni balanceada. Además, es necesario tener en cuenta que la igualdad política expresada en el principio de “un individuo, un voto” no puede ser asegurada en ninguno de los más de 40 espacios creados. Aquí se pretende recalcar que los diseños institucionales no sólo han privilegiado espacios con una representación asociativa muy limitada y con reglas que favorecen la sobrerepresentación de funcionarios y de las autoridades públicas, sino que generan incentivos para que se consoliden lógicas corporativas y se caiga en sesgos participativos.

En el caso del Consejo Territorial de Planeación Distrital, que es una instancia de carácter consultivo para orientar la discusión en torno al Plan de Desarrollo Distrital y dar un concepto del mismo, se han favorecido una representación corporativa o asociativa y una representación sectorializada, donde cada grupo



presenta sus demandas específicas. El diseño institucional y las prácticas participativas y organizativas que se dan en el Consejo impiden la configuración de un proceso de representación territorial en el nivel distrital que supere las demandas de grupo y los liderazgos personalistas. El Consejo está conformado por 67 miembros, distribuidos de la siguiente forma: juntas administradoras locales (20), gremios económicos (4), sectores sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afros (1), indígenas (1), consejos distritales (8), consejos locales de planeación (20).

Si se analiza la composición de las diferentes instancias de participación en los niveles sectorial y poblacional en el distrito, hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población en la ciudad y han terminado por asegurar una sobrerepresentación a los funcionarios y autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del distrito. La representación de los sectores sociales es desigual, lo que ha llevado a que dichos espacios queden en manos de los funcionarios y de líderes que se transforman en “profesionales de la participación”, perdiendo la capacidad de representar organizaciones sociales (Velásquez 2003). La modalidad de representación —fijar dos o tres cupos por organización e identificar las organizaciones que pueden estar sentadas con el conjunto de representantes de las instituciones— que se ha ido consolidando en los diseños de los espacios de participación genera incentivos favorables al surgimiento de lógicas corporativas.

Respecto a las instancias de participación ciudadana en el nivel local, en particular los “Consejos Locales de Planeación” y los “encuentros ciudadanos”, enfrentan problemas de representatividad similares a los arriba mencionados, a pesar de tener un mayor grado de representatividad, pues abren espacios a nuevos sectores sociales en las localidades. Los CLP son instancias de participación ciudadana que, junto con las autoridades de planeación (alcalde local y Junta administradora local), se encargan de participar en la elaboración y evaluación del plan de desarrollo económico local. Dichos consejos están integrados por representantes de las Juntas de acción comunal, de las asociaciones de padres de familia, de las organizaciones juveniles, de las organizaciones de comerciantes y de industriales, de ONG, de organizaciones ambientales, por gerentes de establecimientos de salud pública local y rectores de establecimientos educativos. Con esta composición, se puede observar que algunos de “los representantes que componen el CLP cumplen funciones institucionales; éste es el caso de los Gerentes de establecimientos de salud pública y los rectores de los establecimientos educativos”, lo cual “plantea una contradicción en cuanto a la representación de la sociedad civil y pone sobre la mesa un

Tabla 1. Conocimiento de los espacios de participación en Bogotá

Espacio	No lo conoce	
	2003	2005
Revocatoria del Mandato	74,00%	86,00%
Cabildo Abierto	79,50%	87,68%
Consejo Distrital de Planeación	78,90%	89,46%
Encuentros Ciudadanos	73,70%	85,43%
Gobierno Escolar	77,00%	87,22%
Comité de Participación Comunitaria en Salud	79,90%	90,37%
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	84,50%	91,61%
Veedurías Ciudadanas u Otras Formas de Control Social	80,30%	89,13%
Consejo Distrital o Local de Cultura	82,40%	90,23%

Fuente: Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003-2005.

conflicto entre los intereses institucionales y los intereses sociales, sin que éstos necesariamente se contradigan” (Secretaría de Gobierno 2008, 2).

Alto desconocimiento ciudadano de los espacios y bajo compromiso sostenido con los mismos

Una segunda variable que evidencia la escasa efectividad de los MPCDyL para romper las tendencias a la configuración de una capa de “profesionales de la participación” en los espacios de participación, el predominio de lógicas corporativas, y para impulsar procesos de movilización colectiva a partir de dichos espacios, es el alto grado de desconocimiento ciudadano de los mismos y el bajo compromiso sostenido con ellos. Los resultados de las encuestas realizadas en 2003 y 2005 por el Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo muestran una realidad preocupante en la ciudad: el elevado desconocimiento por parte de la ciudadanía de los espacios de participación, desconocimiento que durante el proceso de diseño e implementación de los mecanismos aumentó, en lugar de reducirse, como lo muestra la tabla 1, en la que se recogen las respuestas de los encuestados en torno a la pregunta de si conocen o no los instrumentos de participación.

A la pregunta de si conoce o no los espacios de participación ciudadana en 2003, entre un 79% a 84% de los encuestados señalaron que no los conocen; mientras que en el año 2005, entre un 87% y un 91% manifestaron no conocerlos. Si se analiza la evolución del grado de conocimiento de los espacios considerados individualmente, los resultados muestran que esta evolución ha sido negativa en todos los casos, como se evidencia en la tabla 1.

Un rasgo de los espacios son los bajos niveles de compromiso con los mismos; en las encuestas de 2005 y 2007, a la pregunta de por qué no

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ, 1990-2010

Tabla 2. Razones por las que no se participa

Razón	Año	
	2005	2007
No conoce los espacios de participación	17,97%	26,75%
No sabe qué haría en dichos espacios	5,49%	10,46%
Tiene poco tiempo libre y prefiere dedicarlo a otras cosas	33,46%	8,61%
No vale la pena participar, no sirve de nada	4,83%	15,94%
Eos espacios están controlados por los políticos	3,57%	11,34%
En esos espacios hay muchos conflictos	2,09%	4,07%
Otra	3,55%	5,40%
No responde	29,04%	17,30%

Fuente: Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003-2005.

participan, los encuestados señalaron como razones fundamentales las siguientes: a) no conocen los espacios, b) no vale la pena participar, c) los espacios están tomados por los políticos, y d) tienen poco tiempo libre (ver la tabla 2).

Este desconocimiento de los espacios se convierte, entonces, en uno de los más grandes obstáculos para incentivar el compromiso ciudadano con los procesos de participación ciudadana, situación que se agrava si se considera que las expectativas de los ciudadanos en torno a la utilidad de dichos espacios también son muy bajas.

**NUEVAS MODALIDADES DE ACCOUNTABILITY SOCIAL Y LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA CENTRADA EN EL CONTROL
Y EN LA EXIGENCIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

Una segunda modalidad de la democracia participativa en la ciudad en la última década es la configurada por la expansión de prácticas y modalidades de “accountability social”⁷ y experiencias de control social impulsadas por la ciudadanía, por asociaciones y movimientos sociales; por élites gremiales y por los medios de comunicación, que desarrollan iniciativas en alguno de los siguientes campos: control, vigilancia y evaluación de los programas y políticas públicas del gobierno distrital; seguimiento del desempeño del Concejo y de los ediles; denuncias de hechos de corrupción; búsqueda de sanciones legales y sociales a funcionarios que incumplen la ley; defensa de los intereses públicos

⁷ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz utilizan el concepto de *accountability* social para referirse al surgimiento y expansión de un amplio espectro de asociaciones y movimientos sociales, así como a acciones mediáticas que tienen por objeto “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de las agencias horizontales de control (Peruzzotti y Smulovitz 2001, 32).

del distrito, y exigencia de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) a los alcaldes y funcionarios del distrito.

La tesis que se presenta en esta sección es que las diferentes formas de AS y el control social representan una expresión saludable de la democracia distrital, en cuanto expresan una nueva cultura política de carácter democrático en la ciudad: por un lado, porque evidencia un aumento en la escala de ciudadanos preocupados por lo público; por otro lado, porque los repertorios de acción que se impulsan encierran una modificación en la relación entre representantes —y sus funcionarios— y ciudadanos, en donde los primeros deben rendir cuentas; y en tercer lugar, porque se han desarrollado experiencias novedosas de empoderamiento mutuo y sinergias entre aparatos del Estado y sociedad civil.

Tipologías del *accountability* social en la ciudad

En cuanto a la tipología, se pueden utilizar dos criterios para clasificar las nuevas formas de control y *accountability* social; el primero, según los roles que cumplen los agentes sociales, y el segundo, según los agentes que lo impulsan (estatales o de la sociedad civil). Tomando como base estos criterios, se pueden identificar las tres tipologías de AS que se describen en el cuadro 1.

- Un primer tipo de AS son las iniciativas ciudadanas y organizacionales comprometidas con el *accountability* político, en particular con el seguimiento y exigencia de rendición de cuentas a las corporaciones públicas en la ciudad (el Concejo distrital y las juntas administradoras locales). Se trata de una modalidad de control social promovido y organizado desde élites sociales en el distrito, bien sea por gremios, medios de comunicación y universidades; consiste en un control de carácter permanente y profesionalizado. Un ejemplo es el proyecto “Concejo Cómo Vamos”, que desde 2002 viene realizando un seguimiento sistemático y periódico del desempeño institucional del Concejo de la ciudad, de las bancadas y de los concejales de Bogotá. Este proyecto es iniciativa de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial El Tiempo y la Fundación Corona, y busca fortalecer y hacer visible el desempeño institucional del Concejo de Bogotá a partir del seguimiento de sus atribuciones normativas y de control político. Otra iniciativa es el proyecto “Hacer público lo público”, desarrollado entre 2001 y 2005 por la Fundación Corona, la Personería de Bogotá y el programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, con el objetivo de visibilizar la actuación de los representantes locales (ediles), cualificar la democracia local y analizar las diversas dinámicas relacionadas con la descentralización en Bogotá.
- Un segundo tipo de AS son los ejercicios de “seguimiento, control y vigilancia” a los programas y políticas públicas de la administración distrital

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ, 1990-2010

Cuadro 1. Tipologías de *accountability* social

¿Quién promueve?	Agentes del <i>accountability</i>	Accountability político	Accountability a programas y políticas públicas distritales y locales	Accountability a temas de derechos
El Estado	Secretarías o entidades distritales		Veedurías esporádicas a programas y políticas	
	Órganos de control (Contraloría y Personería Distrital)		Mandato Verde (C)	Mandato Verde Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas
La sociedad civil	Descentralización		Consejos locales de planeación y encuentros ciudadanos	
	Iniciativas de élite empresarial, de medios de comunicación y universidades	Concejo cómo vamos	Bogotá cómo vamos	
	Iniciativas de movimientos sociales	Hacer público lo público	Movimiento ambientalista	Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas
	Iniciativas ciudadanas			Acciones populares, tutelas, derechos de petición, denuncias, quejas

Fuente: elaboración del CIDER.

y local. Se pueden diferenciar los que se activan desde la sociedad civil y los que se activan desde el Estado. Un ejemplo de ejercicios de AS que se activan desde la sociedad civil es el proyecto “Bogotá Cómo Vamos”, que es también iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá. Dicho proyecto hace seguimiento y monitoreo al desempeño de las políticas y programas de la Alcaldía distrital y su impacto en la calidad de vida, según las metas de los planes de desarrollo, y la evolución de la opinión ciudadana.

Por otro lado, están las iniciativas de fortalecimiento del control social sobre programas y políticas públicas distritales y locales que son impulsadas desde el ámbito del Estado. Se pueden identificar tres modalidades de institucionalización del control social desde el aparato estatal: la primera es impulsada por los órganos de vigilancia y control horizontal en la ciudad: la Contraloría

HERNÁNDEZ

y la Personería Distrital, órganos que por mandato constitucional deben fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal, el control ambiental y la defensa y protección de derechos humanos. Una de las experiencias novedosas en la década del dos mil fue el diseño e implementación de una estrategia de fomento de *control fiscal participativo* en la ciudad, impulsada por la gestión del contralor Óscar González Arana entre 2004 y 2007. El control fiscal participativo se concibió como el fortalecimiento del papel de la sociedad civil (organizaciones, redes, movimientos sociales) y de las iniciativas ciudadanas en la protección de los recursos públicos distritales, en la vigilancia de la transparencia en la ejecución de recursos y programas públicos distritales y locales, en la prevención de deterioros patrimoniales de la ciudad y en la protección ciudadana del patrimonio natural-ambiental mediante el cuidado de los ecosistemas naturales en la ciudad.

Una segunda modalidad de institucionalización del control social desde el Estado es el promovido por las normas que diseñan y reglamentan la planeación local, en particular por el Acuerdo 13 de 2000. Este acuerdo asignó a los Consejos Locales de Planeación la tarea de seguimiento y control de la ejecución de propuestas y programas de los alcaldes locales. Otra modalidad de institucionalización del control social impulsada desde el Estado ha sido la llevada a cabo por iniciativa de las propias secretarías y entidades descentralizadas mediante el fomento de veedurías ciudadanas, en torno a programas y políticas públicas específicas que desarrollan en la ciudad.

Finalmente, una tercera forma de AS que creció en la ciudad está relacionada con el uso por parte de los ciudadanos de herramientas judiciales y administrativas para hacer valer el derecho a la información, demandar cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales, proteger y vigilar intereses públicos y exigir el cumplimiento de la ley. Algunas de las acciones legales en manos de los ciudadanos que les permiten acceder a la autoridad judicial y a las autoridades de la administración pública son la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, los derechos de petición y la denuncia.

El análisis de la información de la Personería Distrital sobre el número de las tutelas y los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía en Bogotá entre enero de 2007 y junio de 2009 muestra los siguientes resultados: en primer lugar, en total se instauraron 33 049 tutelas durante este período, siendo 2008 el año con mayor cantidad de tutelas interpuestas. Los derechos económicos, sociales y culturales ocupan el primer lugar en exigibilidad, con un total de 19 631, seguidos de los derechos civiles y políticos, con un acumulado de 12 319. Las tutelas interpuestas en el tema de desplazamiento ocupan el lugar más bajo, con 707. En segundo lugar, las localidades muestran un di-

namismo cívico diferente, siendo Suba y Usaquén las que han tenido un mayor activismo ciudadano, expresado en la presentación de derechos de petición interpuestos ante la Personería de Medio Ambiente y la de Desarrollo Urbano, con 162 y 123, respectivamente. En tercer lugar, la información muestra que los estratos 1, 2 y 3 son los que hacen más uso de las tutelas.

Los rasgos del *accountability* social en Bogotá: aspectos positivos y alcances reales en su capacidad para profundizar la democracia

En esta sección se analizan, por un lado, los aspectos positivos del *accountability* en la transformación de la cultura política de la democracia distrital y en el mejoramiento de la calidad de la misma, y, por otro lado, se identifican los factores que obstaculizan sus posibilidades de profundizar la democracia y defender los intereses públicos en la ciudad.

Un hecho positivo de las diferentes expresiones de AS e iniciativas de control social es que representan, en alguna forma, un saludable proceso de fortalecimiento de la cultura política democrática en la ciudad. Se pueden identificar tres rasgos de esta trayectoria que dan fe de este proceso: el primer rasgo es el crecimiento constante de esta modalidad de participación ciudadana en la ciudad. En Bogotá, en las dos últimas décadas, por un lado, sectores minoritarios de la sociedad civil no se limitan a votar, sino que asumen un papel de supervisión permanente de los representantes y políticos elegidos, con el fin de que cumplan con los mandatos (es el caso del proyecto Concejo Cómo Vamos, Hacer Público lo Público y algunas experiencia de veedurías locales); y por otro lado, sectores más amplios y numerosos de ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales interponen acciones judiciales y administrativas en defensa de sus derechos y del interés público, desarrollan ejercicios de veedurías a programas y políticas públicas, impulsan acciones mediáticas de denuncia.

Un segundo rasgo es la utilización de nuevos repertorios de acción que tienen una capacidad potencial de disminuir la enorme discrecionalidad de políticos y funcionarios, y por esa vía, reducir asimetrías de poder; y de defender intereses públicos. Las diferentes iniciativas han utilizado esquemas de seguimiento y evaluación, acciones jurídicas y legales que buscan respuestas en el aparato judicial y en los órganos de control; acciones mediáticas que buscan la denuncia pública, los castigos simbólicos, la sanción social; y el recurso de movilización y presión social, representando así una saludable expresión de renovación de la cultura política. De otra parte, los instrumentos legales y constitucionales (acción de tutela, acciones populares, derechos de petición) constituyen una “recurso directo de poder” en manos de los ciudadanos para proteger el interés público. Estos instrumentos han servido para el fortalecimiento del control social y han incentivado la configuración de una ciudadanía

Tabla 3. Número de eventos de participación ciudadana, según tipo y cantidad de participantes, 2004-2007

Tipo de evento	Eventos	Participantes
Audiencias públicas	40	13 447
Mesa de trabajo	111	2 143
Inspección en terreno	241	4 951
Revisión de contrato	9	102
Socialización	238	15 392
Foros-conversatorios	57	11 430
Reuniones ciudadanas	524	24 314
Rendición de cuentas	23	11 075
Transparencia y control móvil	45	15 022
Otras actividades de gestión	55	5 606

Fuente: Subdirección de Participación Ciudadana, Contraloría Distrital de Bogotá, 2004-2007.

que vigila y controla la administración pública; así mismo, tienen la ventaja de estar a disposición permanente de los ciudadanos y colectivos en Bogotá, independientemente de sus niveles de organización, y sin mayores costos.

Un tercer rasgo en la trayectoria del AS ha sido el desarrollo de experiencias novedosas de sinergia entre sociedad y Estado, en las que expresiones del control social han contado con el apoyo y promoción de los órganos de control distrital (la Contraloría y la Personería), la veeduría, los agentes de la planeación local en algunas localidades, y de algunas Secretarías del Distrito. Una de las experiencias de sinergia y empoderamiento mutuo más novedosa entre órganos de control y sociedad civil en el año 2000 se desarrolló en el marco de la política de “fortalecimiento del control fiscal de la mano del ciudadano”, promovida por la Contraloría Distrital entre 2004 y 2007 bajo la gestión del contralor Óscar González Arana; política que tuvo como uno de sus ejes lo que se llamó el “Mandato Verde”, que buscó prevenir y contener mediante la participación el daño irreparable al conjunto de los ecosistemas de la ciudad (Manrique 2006).

Tres de los resultados más sobresalientes de esta política entre 2004 y 2007 y la sinergia con las iniciativas de la sociedad civil fueron los siguientes:

- En primer lugar, el fortalecimiento de la organización y movilización ciudadana para el control social y ambiental en el Distrito, con la creación de 20 comités locales de control social que activaron más de 80 veedurías ciudadanas; se configuraron más de 19 redes locales de contralores estudiantiles (Contraloría de Bogotá 2007, 141-142). Los logros en materia de participación ciudadana se muestran en la tabla 3.

Tabla 4. Resultados e impactos del control social según ámbito sectorial, 2005-2007

Ámbito sectorial	Acciones ciudadanas	Habitantes involucrados	Barrios	Impacto económico, en COP
Ambiental	16	187 126	65	58 532 139 485
Bienestar social	1	SD	1	20 000 000
Educación	9	17 700	69	8 541 810 862
Espacio público	6	32 900	11	12 497 993 699
Malla vial	53	984 500	117	67 572 016 613
Movilidad	5	SD	20	1 508 000 000
Prevención de desastres	8	8 700	26	2 392 431 360
Recreación	5	7 700	75	2 008 138 659
Servicios públicos	29	865 782	185	99 442 950 331
Vivienda	2	SD	3	8 200 000
Total	134	2 104 408	572	262 523 681 009

Fuente: Subdirección de Participación Ciudadana. Bases de datos. Contraloría Distrital.

- Un segundo logro fue la reasignación de recursos en las Secretarías y las entidades distritales como resultado del conjunto de acciones ciudadanas y eventos de participación impulsados por la Contraloría y organizaciones de la sociedad civil. En esta materia, la dirección de desarrollo local y participación ciudadana de la Contraloría distrital realizó un cálculo de los costos de los bienes y servicios que la administración distrital se ha comprometido a suministrar para resolver las situaciones problemáticas y responder al conjunto de acciones y demandas ciudadanas mencionadas. El resultado del control social, calculado por ámbitos sectoriales, se muestra en la tabla 4 (Contraloría de Bogotá 2007, 142).
- Un tercer logro está relacionado con el diseño e implementación durante este período de una campaña de grandes repercusiones en defensa del patrimonio ambiental de la ciudad, que se denominó el “Mandato Verde”. Algunos de los resultados más destacables de esta campaña fueron: el freno a la construcción en los Cerros Orientales de Bogotá⁸, la exigencia de elaboración de planes de manejo ambiental para las áreas ambientales protegidas⁹, el retiro de permisos de explotación minera, el desarrollo de auditorías ambientales en los doce humedales, la exigencia

⁸ Los Cerros Orientales son la mayor área de reserva forestal del Distrito. Estructuran el sistema ecológico de la capital articulando su recurso hídrico y los corredores ecológicos del Borte Norte, la zona de drenaje del río Bogotá, los páramos y la ruralidad. Han venido siendo destruidos por las actividades mineras, la urbanización ilegal y el modelo de planeación urbanística (Martínez 2008, 4).

⁹ Control de advertencia 37000-010091 del 9 de junio de 2004.

al Distrito de formular una política de manejo de los humedales, entre otros (Contraloría de Bogotá 2007, 104-125).

A pesar de los rasgos positivos que caracterizan la trayectoria de las diferentes tipologías de AS mencionados, existe un conjunto de factores que debilitan su capacidad para profundizar la democracia y defender los intereses públicos en la ciudad. El primer factor es que las iniciativas de control social, tanto de élite como de base social, son minoritarias e involucran una escala pequeña de ciudadanos; no son aún una práctica extendida en la ciudad (Sudarsky 2003). Un segundo factor es que gran parte de las modalidades y los ejercicios de control social no son autónomos; por el contrario, se encuentran cooptados por el Estado o por intereses corporativos o particulares del Distrito, condicionando la legitimidad de los mismos. Un ejemplo de ello son los numerosos ejercicios de control impulsados desde la Veeduría distrital entre 2004 y 2008¹⁰.

El tercer factor está relacionado con el grado de efectividad del control social. Muchas de las acciones de seguimiento, vigilancia y control, tanto de las élites gremiales y mediáticas como de la sociedad civil, no tienen un impacto real: se trata de un AS débil e inofensivo, que genera desgaste en la población y afecta la credibilidad. Para muchos agentes públicos (como concejales, partidos, ediles, funcionarios del distrito) y agentes privados que manejan recursos públicos, las diferentes expresiones de AS resultan ser actores inofensivos que no tienen real capacidad de vigilancia y control (Velásquez 2003).

Finalmente, la efectividad del control social desarrollado por los Consejos locales ha quedado condicionada por la capacidad de agencia, la autonomía y la fortaleza de las organizaciones y asociaciones locales, y limitada también por el peso de las redes clientelistas en ese nivel. Hay experiencias rescatables y fracasos en esta tarea.

LA NUEVA OLA DE ACCIÓN COLECTIVA EN BOGOTÁ: EL AMBIENTALISMO SOCIAL

Una tercera tendencia de la participación ciudadana en la democracia distrital es la configurada por los “nuevos movimientos sociales” o nuevas modalidades de ciudadanía activa y acción colectiva urbana que se han afianzado en la última década en Bogotá. Los movimientos de mujeres, las nuevas expresiones culturales y los movimientos de jóvenes, el movimiento LGBT, las negritudes, los indígenas, representan movimientos e iniciativas ciudadanas que rechazan los ideales de asimilación y de integración presentes en la cultura urbana bo-

10 Se trata de modalidades de veeduría que gozan de poca autonomía y dependen del respaldo y la voluntad de rendición de cuentas de las instituciones y funcionarios involucrados. Son veedurías que tienen un carácter transitorio y no cuentan con instrumentos jurídicos.

gotana, denuncian las diferentes modalidades de discriminación por razones de género, raza, edad, opción sexual, y abogan por el reconocimiento de las diferencias e identidades de grupo y un pluralismo cultural democrático. A pesar de su importancia, en esta sección el análisis se centrará en la descripción y análisis del “ambientalismo social”. Éste se relaciona con una nueva ola de movilización que se ha venido dando en las dos últimas décadas por parte de comunidades, pobladores, barrios, veredas, y redes de organizaciones populares locales y territoriales, en defensa de espacios y “territorios ambientales”¹¹.

En esta sección se pretende desarrollar la tesis de que una de las expresiones más vivas de la democracia participativa en la ciudad es la relacionada con las acciones, las luchas y el activismo del “ambientalismo social”, que no sólo ha generado dinámicas de resistencia y denuncia de procesos de degradación ambiental, y sentado las bases para la configuración de una esfera pública no institucional deliberativa y de procesos de formación de identidades colectivas en torno a los territorios ambientales, sino que representa uno de los procesos de acción colectiva con mayor capacidad de transitar de acciones puntuales de movilización a un fuerte movimiento ambientalista, en cuanto avanza en la configuración de una identidad colectiva propia, mediante el rescate de principios ancestrales de no daño y la defensa de los ecosistemas, principios con capacidad de sugerir modelos diferentes de manejo de la ciudad.

El “ambientalismo social” y la defensa de los territorios ambientales

El ambientalismo social es sólo una corriente del “ambientalismo” en la ciudad, el cual se puede caracterizar como una nueva forma de movimiento descentralizado, multiforme, articulado en red, que de una u otra forma aspira a corregir las formas de relación destructiva entre la acción humana y urbana y su entorno natural, y se opone a la lógica de desarrollo urbano y crecimiento que destruya la estructura ambiental principal en Bogotá.

El “ambientalismo social” hace referencia a un conjunto de iniciativas ciudadanas, procesos sociales y movilización colectiva en torno a la defensa de los

11 El concepto de territorios es entendido no como unidades político-administrativas sino como espacios dinámicos, geográficos, sociales, que comparten ecosistemas, historias, luchas y cultura, a través de diversas localidades del distrito capital. En la página del Observatorio Ambiental de Bogotá de la Alcaldía distrital se utiliza también el concepto de “territorios de gestión ambiental participativa”. <http://observatorio.dama.gov.co>. Los territorios propuestos para Bogotá son Cerros Orientales (que comprende las localidades de Usme, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usaquén), Humedales (Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa y Suba), Borde norte (Usaquén, Suba y Engativá), Mesociudad (Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Antonio Nariño y Puente Aranda), Fucha (San Cristóbal, Antonio Nariño Puente Aranda, Candelaria, Kennedy, Fontibón y Mártires), Cuenca del Tunjuelo (Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Sumapaz, Rafael Uribe, San Cristóbal), Páramo y ruralidad (Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Suba y Bosa) y Río Bogotá (Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa y Suba).

“territorios ambientales” en la ciudad: los humedales, los Cerros Orientales, la cuenca del río Bogotá, el río Fucha, Borde Norte, la cuenca del río Tunjuelo, los páramos y la ruralidad, como componentes de la estructura ecológica de la ciudad y considerados patrimonios de la humanidad. La base de la identidad colectiva se construye a partir de la problemática compartida y de los esfuerzos e iniciativas por buscar soluciones. Estas iniciativas ciudadanas generan procesos de apropiación, sentidos de pertenencia con el territorio y lazos y vínculos sociales en los que el territorio se convierte en referente fuerte de identidad colectiva. En las siguientes líneas se describen las organizaciones y redes que han surgido en las dos últimas décadas en los humedales y en el Tunjuelo y las problemáticas en torno a las cuales éstas se configuran.

Los territorios se convierten en escenarios de movilización y construcción de identidades colectivas. Dos de los territorios en los cuales se han impulsado formas de conducta colectiva han sido el territorio de Humedales y el territorio de la Cuenca del Tunjuelo. En este período, en el territorio de los humedales han surgido líderes, organizaciones, proyectos escolares y comunidades vecinas a los humedales que orientan sus acciones a frenar y denunciar la invasión y destrucción de las rondas de los mismos por rellenos ilegales de urbanizadores piratas o las presiones de urbanizadores legales, y por el desarrollo de grandes proyectos viales y urbanísticos. Estas organizaciones se conforman con el fin de cuidar y velar por la preservación de la integridad física y natural de los mismos; denunciar aquellas acciones que atenten contra su integridad física o que puedan conducir a su reducción, parcelación o desmembramiento (vertimiento de aguas contaminadas, rellenos artificiales y construcciones de barreras, diques o canales, usos residenciales, comerciales e institucionales irrationales), y proteger las especies animales y la flora de los humedales (Contraloría de Bogotá 2007, 10).

Por su parte, en el caso del territorio del Tunjuelo, a partir de las inundaciones del barrio Tunjuelo y luego de otros barrios como resultado del desbordamiento de la quebrada La Chiguaza y del desvío del cauce del Tunjuelo¹², en el año 2002 se activa, fortalece y crea una diversidad de movimientos y organizaciones en torno a la demanda de restauración del río y la intervención sobre los factores que afectan los cambios de su curso en forma negativa.

12 “La cuenca del río Tunjuelo forma parte del ecosistema de siete localidades: Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Bosa y Kennedy. Al río Tunjuelo desembocan cerca de un centenar de quebradas, posee reservas forestales como el Parque Entre Nubes y el Parque Los Laches. En la cuenca se concentra la más grande explotación minera, están ubicadas las industrias de curticiencias generadoras de alta contaminación, hay la mayor concentración de ladrilleras, chircales y carboneras, hay contaminación de los cauces por basuras y desechos e inundación de cárcavas de las explotaciones mineras que generan malos olores, zancudos y roedores” (Martínez 2008, 4).



La comunidad se integra alrededor de tres grandes redes de organizaciones: Asamblea Sur, Territorio Sur y Encuentro Sur, que vienen reclamando una mirada hacia su territorio y el mejoramiento de su calidad de vida. Para ello, exigen la mitigación de los impactos generados por la operación del relleno sanitario Doña Juana y el freno a su expansión¹³, el manejo sostenible de la industria y la actividad minera en la zona de canteras, el freno a la expansión urbana descontrolada y a la tala indiscriminada de bosques, factores éstos que tienen un impacto negativo sobre el río Tunjuelo, sus posibilidades de recuperación, y la calidad de vida de los pobladores.

Rasgos de la trayectoria del ambientalismo social

En primer lugar, el ambientalismo social puede caracterizarse como una nueva forma de movimiento descentralizado, multiforme, articulado en red, cuyos procesos de identidad se dan en torno a la defensa de los territorios ambientales. Todas las organizaciones, de una u otra forma, comparten un lema común: “No al deterioro ambiental en mi localidad, por la defensa de habitar en ella y mejorar la calidad de vida”, y unas más que otras vienen generando procesos de identidad sobre la base de principios ancestrales de los territorios y la legislación de ecosistemas que se ha venido consolidando en el país.

De esta forma, se enlazan directamente las preocupaciones inmediatas con los temas más amplios del deterioro ambiental en la ciudad. Aunque las movilizaciones son locales y territoriales, no es un movimiento necesariamente localista, ya que se suele afirmar el derecho de los pobladores a la calidad de vida, en oposición a las dinámicas destructivas del crecimiento y el desarrollo urbano en la ciudad. Por otra parte, hay que señalar que la nueva ola de movilización no sólo lucha por la defensa de estos territorios y del ecosistema de la ciudad, y por su derecho a no ser desterrados y expulsados de dichos territorios ni a ser afectados por su destrucción y contaminación, sino por su derecho a participar en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Demandan la extensión y profundización de la democracia participativa y deliberativa como condición necesaria para la protección y recuperación de dichos territorios, para el tránsito hacia una planificación urbana responsable, para el logro de una equidad en la distribución de las cargas del desarrollo urbano, para la configuración de una institucionalidad de gestión ambiental con autonomía y poder para regular a las empresas y a los consumidores, y con capacidad de rendir cuentas al público y no a los agentes con intereses privados.

13 El relleno sanitario Doña Juana es el único sistema de disposición de residuos sólidos de la capital. Con una extensión de 450 ha y la recepción diaria de 8500 toneladas de basura, ha transformado el hábitat de todos los que viven en sus inmediaciones.

Un segundo rasgo es que se trata de un ambientalismo que, a pesar de múltiples condiciones adversas, ha venido fortaleciéndose, madurando y afianzando su identidad compartida en la última década. Algunas de las evidencias de dicho proceso de fortalecimiento son: la maduración y cualificación de líderes; la configuración de redes distritales; el desarrollo de capacidades organizacionales como resultado de la financiación de proyectos por parte de la cooperación internacional; la generación de convenios con entidades distritales y el incremento de las dinámicas de afianzamiento de la identidad colectiva a través de procesos y actividades de reconocimiento y apropiación del territorio.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En definitiva, la participación ciudadana en Bogotá ha contado, por un lado, con la proliferación de espacios institucionales de participación, los cuales, con el paso del tiempo, se han desnaturalizado, han levantado múltiples obstáculos para alcanzar los objetivos que se plantearon y no logran suscitar una movilización y participación masiva de ciudadanos en los mismos; no han logrado, luego de más de 20 años de creación, sentar las bases para que los ciudadanos sean actores protagónicos luego de los procesos electorales: a pesar de la crisis del modelo de oferta institucional, la ciudad ha presenciado el surgimiento y expansión de un amplio espectro de iniciativas personales y colectivas, así como acciones mediáticas que tienen por objeto “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos, activar la operación de las agencias horizontales de control, entre otros”. Este proceso no es garantía de un fortalecimiento sostenido de la cultura política democrática, ya que la trayectoria del AS puede derivar en caminos donde se pierde la autonomía, se es inefectivo e inofensivo para los agentes estatales o privados objetos de control. Finalmente, la ciudad experimenta una nueva ola de movilización ciudadana y de configuración de movimientos sociales con mayor capacidad de desafiar los modelos dominantes de desarrollo, como es el caso del ambientalismo social.

Referencias

- Contraloría de Bogotá. 2007. *Impactos y beneficios del control fiscal con la mano del ciudadano. Informe de gestión y resultados del periodo 2004-2007. Mandato Verde.* Bogotá: Contraloría Distrital.
- Contreras, Judith Maira. 2007. Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogotá: otra reflexión pendiente en el trabajo social. *Trabajo Social* 9.
- Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.* Caracas: CLAD, Nueva Sociedad.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ, 1990-2010

- Echeverría Ramírez, María Clara. 2002. Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global. En *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo. 2003. *Formar para la democracia. Políticas culturales en el Distrito Capital y sus localidades*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Manrique, Alfredo. 2006. *Control social ambiental*. Bogotá: Contraloría de Bogotá.
- Martínez, Herman, 2008. Aportes al documento Medio Ambiente IDH. Documento de trabajo.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2001. *Contralando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Restrepo, Darío. 2002. Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. En *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, comp. Darío Restrepo. Bogotá: Parcomun, Diakonia.
- Secretaría de Gobierno. 2008. Investigación sobre el proceso planeación participativa en las 20 localidades de Bogotá 2004. Documento de trabajo del Equipo de Apoyo Técnico.
- Sudarsky, John. 2003. Participación, racionalidad colectiva y representación de Bogotá (2001-2003) desde la perspectiva de la acumulación de capital social. Hacia la formación de capital social en Bogotá. En *Bogotá: sistema político y cultura democrática*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Universidad Javeriana.
- Restrepo. 2002.
- Uribe, María Teresa. 2001. Las promesas incumplidas de la democracia representativa. En *Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001*. Bogotá: Universidad Nacional.
- _____. 2002. Planeación, gobernabilidad y participación. En *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región.
- Velásquez, Fabio. 2003. La participación ciudadana en Bogotá. Lectura de procesos. Documento de trabajo.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? En *Bogotá: sistema político y cultura democrática*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Universidad Javeriana.

• • •