

CONTENIDO

Editorial: Re-crear la participación

Trayectorias de la participación ciudadana en medellín: elementos de balance

Yulieth Carvajal Londoño

¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en bogotá 2002-2017?

Jenny Carolina Cortés Rodríguez

Cali: A la ausencia de un sistema municipal de participación ciudadana

María Fernanda Quintana M.

Participación ciudadana en Barranquilla: ¿Formalismos sin efectividad?

Eje Institucionalidad Política Democrática

Boletín del Eje Programático Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Director y Editor

Fabio E. Velásquez C.

Diagramación

Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

www.foronacional.org

info@foro.org.co

 [@foronacionalcol](https://twitter.com/foronacionalcol)

 facebook.com/Foronacional

Nº 73

BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Diciembre 2018

TRAYECTORIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN: ELEMENTOS DE BALANCE

Yulieth Carvajal Londoño

Trabajadora Social, Magister en Estudios Urbano-Regionales
Candidata a doctora en Ciencias Humanas y Sociales

La ampliación de la oferta participativa

Las trayectorias de la participación ciudadana en Medellín muestran que entre el 2004 y el 2011 hubo un aumento importante de la oferta participativa desde la institucionalidad pública y desde organizaciones pertenecientes al sector social y de fundaciones. Se crea una normativa específica que apalanca el aumento y la cualificación de los procesos existentes y se modifica la arquitectura institucional, incluso en algunos casos con oferta diferencial para sectores como las mujeres, los jóvenes, la población LGBTI, el sector ambiental, el cultural, el educativo, entre otros.

Esta ampliación de la institucionalidad tuvo que ver con la llegada a la alcaldía de gobiernos progresistas simpatizantes de la participación, pero en especial recoge el acumulado de casi dos décadas de esfuerzos de líderes, organizaciones sociales, comunitarias y ciudadanos en general, por construir o transformar desde sus distintas acciones colectivas y organizativas, una ciudad diferente, utilizando la participación como medio para la planeación del desarrollo, la gestión y transformación local, el diagnóstico y reconocimiento de sus necesidades y potencialidades, la incidencia en la gestión pública municipal, la construcción de confianza entre sus pares y con el mismo Estado municipal, y la democratización de las relaciones sociales y la vida en comunidad.

Y es que durante las décadas de 1980 y 1990, en Medellín aumentan las organizaciones sociales y comunitarias, así como su persistencia y la de otros procesos sociales e institucionales en plantear alternativas a la conflictiva vida social. En 1996 se formula el acuerdo 043, que dio origen al Sistema Municipal de Planeación, impulsado por una fuerte movilización de pobladores de las comunas y corregimientos de la ciudad, que venían gestando procesos de planeación zonal y local participativa del desarrollo, y que encontrarían por primera vez algún respaldo legal y jurídico para esas otras miradas y apuestas por un desarrollo incluyente que se gestaba desde “las partes altas y los territorios periféricos”.

La institucionalización de la participación en la ciudad, puso en la escena pública nuevos actores que han generado mayor diversidad y complejidad de las dinámicas participativas. Esto se traduce además en una innegable riqueza de las prácticas y repertorios, que modifican marcos y demandan el establecimiento de nuevos pactos y acuerdos, que reconozcan el

consenso, el disenso y el conflicto como parte natural de la escena pública. Tales condiciones retan a la institucionalidad para promover mayor reconocimiento y mejores acompañamientos. Además, estas nuevas emergencias generan esperanzas de cualificación de las dinámicas participativas.

Ajustes, tensiones desarrollos desiguales

Entre el 2013 y el 2017 fueron ajustados algunos programas que ofrecían garantías para la participación, se recortó el recurso público de inversión social destinada a promoverla y se redujo el número de funcionarios y contratistas asignados a estos programas. Además, hubo tensiones, desgastes y conflictos, erráticamente tramitados, en varios de los programas de la primera parte del siglo, y la pervivencia de disputas entre escenarios y prácticas representativas y de democracia directa, así como entre nuevos y antiguos liderazgos. Tal panorama ha llevado a que distintos sectores sientan un desencanto con la participación y sus alcances.

Las formas de hacer y estar en lo público y las características de la cultura política siguen teniendo tintes asociados a formas tradicionales caudillistas, clientelares y amigueras. Esto dificulta el desarrollo de la participación democrática y la cualificación de la gestión pública, y se convierte en elemento que enrarece la escena política. También hay que reconocer que la ola participativa de comienzos de siglo llenó de optimismo los distintos procesos y sobrecargó las expectativas para las nuevas ofertas. La tensión entre los enfoques representativo y su principio de las mayorías, y el enfoque participativo con el énfasis deliberativo se mantiene y probablemente aun requiera de un largo camino para enfatizar en sus posibilidades de complementariedad.

En cuanto a las realidades y contextos de la ciudad, estos siguen siendo muy diversos y por ende las razones o motivaciones para la organización y la participación también. Es decir, hoy en Medellín existen territorios con procesos de consolidación muy maduros en donde los detonantes para que los actores sociales participen están asociados a necesidades existenciales más que a necesidades materiales: reivindicación de derechos como la educación superior, el ejercicio de subjetividades, el uso del espacio público, la seguridad y el medio ambiente. Pero en la ciudad también perviven otros territorios en donde aun no se cuenta con satisfacción de necesidades básicas fundamentales como el acceso al agua potable, el derecho a la vivienda digna o las dotaciones colectivas fundamentales de vías, accesos peatonales y espacios públicos de permanencia, las cuales se han convertido en motivaciones para la participación.

Tal panorama permite evidenciar, por un lado, que aun existen en la ciudad ambientes que no favorecen la participación ciudadana, pues la población de algunos territorios está concentrada en buscar formas de satisfacer sus necesidades básicas. Por otro lado, lo que también se hace visible es que la diversidad de condiciones en la ciudad implica una gran diferencia y complejidad de dinámicas, formas y prácticas de participación que demandan marcos de interpretación y acompañamientos también diversos.

Los más y los menos de la institucionalización

Los testimonios de algunos de los actores protagonistas de los procesos participativos en la ciudad, llaman la atención sobre lo riesgoso que ha sido en la experiencia de Medellín, el énfasis puesto a la institucionalización y generación de la normatividad para la participación, por ejemplo, con la búsqueda constante de crear acuerdos municipales. Si bien esta formalización ha hecho parte de las reivindicaciones sociales, el riesgo radica en la exacerbación de la norma sobre la potenciación de los procesos sociales y políticos, lo que ha llevado a que en algunos casos se establezcan límites legales que restringen las dinámicas específicas de cada uno de los procesos, sus actores y territorios. Tal asunto hace que hoy exista una importante gama de acuerdos pero que no necesariamente ellos sean utilizados para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias y que, incluso, estas tengan restricciones para la participación.

En algunos casos la institucionalización de la participación también ha derivado en el desdibujamiento de los procesos que la antecedían, en tanto se ha impuesto la lógica formal y técnica sobre la social y comunitaria con asuntos como la tramitología, la búsqueda por homogenizar, la imposición de distintos enfoques y alcances, así como de horarios y tiempos; dificultándose el establecimiento de equilibrios y acuerdos entre una y otra. Sobre este asunto, vale la pena destacar como ejemplo que, ante la institucionalización de los planes de desarrollo locales comunales y corregimentales en el periodo 2004-2007, varios de los procesos o asambleas comunitarias que dinamizaban estos planes desaparecieron.

Es necesario reconocer que la institucionalidad de la participación ha avanzado promoviendo el ejercicio de la descentralización y desconcentración de algunos servicios, recursos y decisiones, y abriendo distintas ventanas de oportunidad para la ampliación y cualificación del ejercicio de los ciudadanos. Sin embargo, en algunas ocasiones esa institucionalidad ha llegado a coartar las dinámicas propias de los procesos sociales. En otros casos, los mismos ejercicios ciudadanos trascienden las condiciones que esa ventana de oportunidades genera porque sus prácticas van más allá de las posibilidades que la institucionalidad le marca, derivando en tensiones, distanciamientos y desconocimiento entre ellas, o, en resignificaciones y resistencias.

El balance

Se reconoce que hay avances, retrocesos, tensiones y aprendizajes, pero el camino por recorrer aún es largo. La sumatoria de todos estos elementos y la percepción que se hace visible desde los testimonios de algunos de los actores locales indagados, hace que hoy se hable de retrocesos de la participación y de la existencia de “un momento gris para la democracia en la ciudad”, que incluso en muchos casos se traduce en miradas y posturas sociales desesperanzadoras. Varios aspectos pueden destacarse como retos en el tiempo venidero para fortalecer la participación democrática:

- Construcción de confianza y gobernabilidad entre la ciudadanía y de esta con los gobiernos.
- Articulación y complementariedad, tanto de funcionarios públicos y de oferta institucional, como de instancias, iniciativas y estrategias de los actores sociales.
- Sostenibilidad y ampliación del enfoque diferencial con grupos y sectores históricamente excluidos o con deudas sociales vigentes.
- Activación de procesos, proyectos y acciones que contribuyan al análisis y abordaje de las prácticas antidemocráticas de la cultura política.
- Promoción de la complementariedad entre los enfoques representativo y participativo.
- Reconocimiento y reivindicación de la movilización social, en un momento en el que emergen en la ciudad nuevas prácticas, actores y subjetividades no necesariamente cercanos a la institucionalización.

Como lección aprendida está el reconocer que el fortalecimiento de la institucionalidad de la participación necesita el correlato del fortalecimiento del tejido social y las posibilidades de ejercicios ciudadanos, movilización social y subjetividades amplias, abiertas y autónomas. Esto se relaciona con la importancia de contribuir desde el gobierno municipal y de asumir desde los ejercicios ciudadanos que son necesarias tanto la incidencia social para seguir ganando en sensibilización, reconocimiento, empoderamiento y cohesión como la incidencia política para poder afectar agenda, recursos y política pública.



EDITORIAL

RE-CREAR LA PARTICIPACIÓN

Han transcurrido casi cuatro décadas desde que fueron instituidos los primeros espacios de participación ciudadana en Colombia. Cuatro décadas en las que el país ha conocido ritmos y resultados diferentes: del entusiasmo que produjo la reglamentación de los primeros dispositivos en la década del ochenta, se pasó a una fase de pérdida de confianza ciudadana en los mecanismos y espacios creados por la ley, en razón de su baja capacidad para resolver las demandas que diferentes sectores de la población canalizaban a través de ellos hacia las autoridades públicas. Luego, se produjo un estancamiento de las prácticas participativas a través de las instancias institucionales, al tiempo que la movilización y la protesta se convertían en la vía preferida por hombres y mujeres de diferente condición para establecer relación con las autoridades públicas, exigir sus derechos y obtener logros tangibles relacionados con sus más sentidas reivindicaciones.

Foro Nacional por Colombia ha publicado varios estudios en los que muestra las sinuosidades de esta trayectoria, en la que un elemento parece ser el que encadena las diferentes dinámicas, a saber, el interés y la necesidad que experimenta la ciudadanía de defender sus derechos y tener una presencia activa en las decisiones que afectan sus vidas. No importa el medio: puede ser un Consejo cualquiera, una mesa informal para resolver un problema específico, o la toma de una instalación pública para obligar a las autoridades a que la escuche. Lo que existe en el fondo de ese variopinto repertorio de acción es la convicción –cada vez más arraigada en distintos sectores de la población– de que las decisiones públicas no pueden ser acaparadas por las autoridades públicas y las élites políticas que tradicionalmente han dominado el escenario público en el país. La ciudadanía tiene su lugar en la toma de decisiones, y eso no es de ninguna manera negociable. Que se utilice una u otra vía dependerá de circunstancias particulares de tiempo, espacio y cultura, pero, sobre todo, de la identificación de cual de esas rutas es la más efectiva para resolver problemas y llenar aspiraciones de vida.

Colombia se encuentra en un momento delicado de su existencia como país: “se dio la pella” para negociar con las FARC la terminación del conflicto, y ahora no parece encontrar el camino adecuado –en buena parte como consecuencia de la resistencia del actual gobierno a implementar el Acuerdo Final– para construir una paz estable y duradera. No obstante, la mayoría de los colombianos y las colombianas queremos la paz para el país y queremos de una acción gubernamental decidida para que cumpla con su papel como garante del bien común.

Esa paz, sin embargo, es una paz democrática o no es paz. En otras palabras, debe apoyarse en una amplia iniciativa ciudadana, tanto en la implementación del Acuerdo Final, como en la construcción de un país justo y equitativo, en el que el pleno ejercicio de los derechos esté garantizado para todos y todas sin excepción. La participación vuelve así a ocupar un rol de primer orden entre las prioridades del país. La movilización de voluntades para construir paz, convivencia y reconciliación se convierte en una tarea impostergable para la sociedad y para el propio Estado. Una herramienta muy útil en esa dirección es la ley estatutaria de participación democrática (ley 1757 de 2015), pues brinda un marco institucional adecuado para garantizar a la ciudadanía la posibilidad de reconstruir el país desde los territorios y desde las propias aspiraciones ciudadanas a una vida digna. No es, por supuesto, el único instrumento al alcance de la gente, pero sí puede jugar un papel relevante en la re-creación de la participación. Dicha re-creación se revela como una de las tareas más importantes para quienes seguimos en la brega de convertir en realidad esa democracia participativa que imaginaron los constituyentes en 1991 y que hoy más que nunca adquiere actualidad.

¿QUÉ HA PASADO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ 2002-2017?

Jenny Carolina Cortés Rodríguez,
Eje Institucionalidad Política Democrática
Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central

Este artículo analiza las dinámicas de participación en Bogotá en el período 2002-2017 en dos aspectos: la oferta estatal de participación y las prácticas de los actores sociales. El tema ha estado signado por tres factores: a) el ejercicio del poder en la capital por parte de la izquierda; b) la ciudad como centro de disputa por el territorio y el desarrollo entre intereses políticos, del mercado y las reivindicaciones de sectores excluidos; y c) el uso ciudadano de mecanismos, instancias y movilización social para hacer visibles sus demandas.

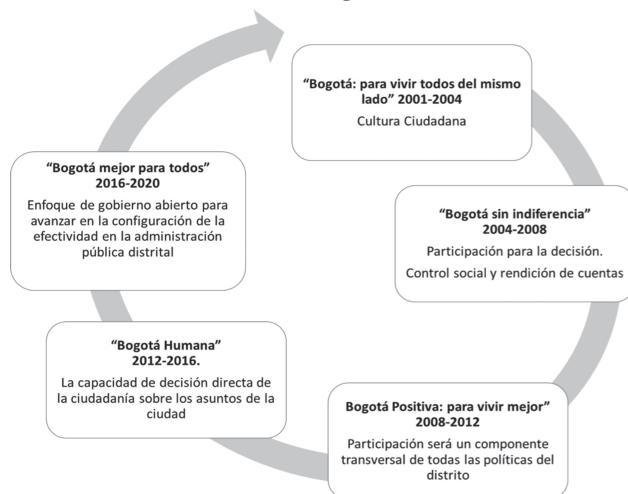
La oferta participativa en Bogotá

La participación en la ciudad ha estado delimitada por la dinámica del contexto político y las relaciones utilitaristas del gobierno con la sociedad civil. Sin embargo, persiste la dualidad entre la oferta estatal y la iniciativa ciudadana, lo que evidencia una crisis en la formulación de una estrategia consistente para promover la acción ciudadana. En general, se reconocen tres características de este proceso: i) la apuesta de cada uno de los gobiernos con su respectivo sello particular; ii) la incorporación de nuevos enfoques sobre la democracia y el papel del ciudadano en lo público; y iii) la generación de acciones segmentadas e inorgánicas que han buscado disminuir la disputa establecida entre la clase política, el mercado y las nuevas ciudadanías por la inclusión y el ordenamiento de la ciudad.

La revisión de los planes de desarrollo distritales del 2002 al 2017 permite observar cómo cada gobernante introduce elementos para la comprensión del derecho a la participación. Agregaron un valor adicional que respondía a las demandas de la ciudadanía y estaba en correspondencia con las discusiones en el escenario internacional (gráfico 1). En la gestión de Antanas Mockus la participación fue un elemento subsidiario de la deliberación, la posibilidad de convencer al otro con argumentos. Se privilegió la cultura ciudadana mediada por la pedagogía y la transformación de acciones consideradas

como deseadas: el valor de la vida, el buen manejo de los recursos, el respeto por las normas, entre otros asuntos. El Plan de Desarrollo incorporó la participación en el primer objetivo (cultura ciudadana) de los siete que contemplaba, mediante dos programas: procedimientos para decidir, que apoyaba el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales, ampliar y cualificar la discusión pública; y Organizarse para influir y aprender, que cualificaba a las organizaciones sociales, potenciaba su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar la ciudadanía en las decisiones.

Gráfico 1. Participación ciudadana en los Planes de Desarrollo de Bogotá 2002-2017



Fuente: elaboración propia

Lucho Garzón realizó cambios en la dinámica institucional a través de varias acciones, entre ellas la promulgación del Estatuto de Reforma Administrativa de Bogotá que definió la participación ciudadana como un derecho y estableció lineamientos para brindar garantías y promoverla. Creó y organizó la estructura del Sistema Distrital de Participación

Ciudadana como mecanismo de articulación entre la administración distrital, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias, las redes y asociaciones, entre otras, y definió las primeras bases para garantizar el derecho a la movilización social. También, modificó la estructura del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital –DAACD – y lo convirtió en el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal (IDPAC). Samuel Moreno agregó la perspectiva del derecho a la ciudad. La estrategia de fortalecimiento a la participación se dirigió a incorporar la corresponsabilidad de la sociedad con lo público y agregar algunas innovaciones: ejercicios de presupuesto participativo, formación ciudadana y el énfasis en la planeación desde las localidades. Modificó la rendición de cuentas; promovió el fortalecimiento de las Alcaldías Locales para mejorar la gestión pública local; aprobó la Política Pública de Participación y culminó el proceso realizado por la administración Garzón.

Gustavo Petro otorgó un peso central a la movilización social como una forma de participación, con un alto componente de incidencia y sostenibilidad de las decisiones públicas. Impulsó nuevas ciudadanías, involucrando a la población en el uso y goce del espacio público, en la protección y conservación de la naturaleza. Esta forma de participación directa permitió incorporar otras expresiones ciudadanas y otros temas dentro de la agenda pública, en particular las demandas de poblaciones (infancia, adolescencia, juventud, víctimas del conflicto armado, grupos ambientalistas, artistas urbanos, entre otros). Su intención era fortalecer la autonomía ciudadana en la definición de sus propios canales de relación con el gobierno distrital y con las alcaldías locales, avanzar hacia formas de participación directa y decisoria. Se destaca además la expedición del protocolo sobre movilización y la protesta social en Bogotá.

La actual administración de Enrique Peñalosa definió un retorno a la cultura ciudadana y la construcción de comunidad desde el cumplimiento de la ley y la cooperación a fin de consolidar espacios seguros y confiables para la interacción social, fortaleciendo la justicia, reduciendo la criminalidad e incrementando la oferta de espacios culturales y recreativos donde los ciudadanos conviven solidariamente y participan en actividades que contribuyen a mejorar su entorno. Es un retroceso en el avance que traía Bogotá hacia un enfoque de garantía de derechos. El valor agregado es la apuesta por el gobierno abierto y el uso de plataformas digitales para promover la participación, aunque su alcance es netamente consultivo.

Las prácticas participativas

Es posible identificar varios momentos en las prácticas participativas en Bogotá: entre la década de los noventa y los

primeros años del siglo XXI, se caracterizaron por la apertura y expansión de las oportunidades institucionales de participación. La expedición del Estatuto Orgánico llevó a la intensificación del uso de instancias y el establecimiento de directrices para la creación y composición de las mismas. Entre el 2006 y 2010 fueron promulgadas las políticas públicas poblacionales de mujeres, jóvenes, LGBTI, Afro descendientes, Indígenas, Infancia y Adolescencia, Adulto Mayor, entre otras. A su vez, tuvieron lugar prácticas y modalidades de “accountability social” y de control a la gestión impulsadas por la ciudadanía, las asociaciones, los movimientos sociales, las élites gremiales y los medios de comunicación (Hernández, 2010).

De manera paralela a estas prácticas institucionales se han constituido en la ciudad experiencias de participación no institucionales y de movilización social alrededor de diferentes demandas en la ciudad: el derecho a la ciudad, la emergencia de las nuevas ciudadanías y en la relación entre movimientos sociales y apertura institucional. La movilización social ha sido permanente en el periodo, con cambios en las reivindicaciones, los repertorios de actuación y el uso de diferentes lenguajes. La movilización ha propiciado un campo de articulaciones contingentes con miras a disputar la hegemonía del sistema político colombiano tal como quedó evidenciado con los resultados de las últimas elecciones presidenciales.

A manera de reflexión final

La participación ciudadana en Bogotá en el período 2002-2017 ha contribuido a democratizar la gestión pública, agregándole temáticas y nuevos enfoques. Existen resultados positivos en la movilización ciudadana, que se manifiestan en la aparición de nuevos grupos, la revitalización de las instancias y la incorporación de nuevos sectores sociales a escenarios de participación, así como de nuevas formas de acción que dinamizan la acción ciudadana. Queda pendiente avanzar en dos temas: el alcance de la participación que, continúa siendo consultiva, y el seguimiento a los procesos implementados para conocer los impactos alcanzados.

Uno de los resultados más visibles es que la mayoría de los servidores públicos reconocen la importancia de la participación como insumo de la gestión pública. “En la mayoría de los casos se valora y se plantea en el discurso que la participación es importante y que se debe fortalecer para mejorar el desarrollo de la ciudad”. Este reconocimiento se ha traducido en programas con impactos diferenciados. Los instrumentos de política pública reconocen las brechas de desigualdad que enfrenta Bogotá y han incorporado el enfoque de derechos, la búsqueda de caminos y escenarios para involucrar a la ciudadanía en su resolución y acciones para incorporar el diálogo como mecanismo de mediación.

Han tenido lugar cambios sustantivos en la dirección de la oferta participativa con la creación de oficinas de participación dentro de las secretarías de la alcaldía, de comisiones intersectoriales para avanzar en la integralidad de las acciones institucionales y la construcción de planes para fomentar el derecho a participar. Todo un andamiaje que demuestra la importancia del tema y su extensión discursiva. Incluso para el desarrollo de la movilización social.

No es de extrañar que la población considere que la participación ha permitido a los líderes y a las organizaciones sociales hablar más de tú a tú con las autoridades locales. Esto significa establecer una relación más horizontal para discutir los problemas locales y ayudar a mejorar la eficacia de la gestión pública: “En el imaginario de la ciudadanía existe la concepción de que ahora hay más posibilidades de entablar procesos de comunicación y de concertación con los gobiernos distritales. Es decir, hay mayor apertura desde la institucionalidad local y mayores canales de interlocución que ayudan a fortalecer la democracia”.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). En Bogotá ahora decidimos juntos. Encuentros ciudadanos 2008. Formulación de Planes de Desarrollo Locales. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

CEDINS. (2011). Macroproyecto Urbano Regional Aeropuerto El Dorado. Componentes, impactos y propuestas sociales. Bogotá. Obtenido de <https://docplayer.es/28515284-Macroproyecto-urbano-regional-aeropuerto-el-dorado-mura-componentes-impactos-y-propuestas-sociales.html>

Díaz, J. J. (2017). Afectación operación estratégica Fontibón-aeropuerto El Dorado-Engativá-Dorado 2 0efaed2. Bogotá. Obtenido de <http://www.ctpd.bogota.org/2017/12/31/afectacion-operacion-estrategica-fontibon-aeropuerto-el-dorado-engativa-dorado-2-0efaed2-lilia-avella-b-consejera-consultiva-de-la-mujer-del-distrito-integrante-del-ctpd-edilesa-de-engativa/>

El Espectador. (29 de abril de 2012). Cabildos ciudadanos, una asignatura pendiente. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cabildos-ciudadanos-una-asignatura-pendiente-articulo-342583>

Escallón, C. (2006). El proyecto obras con saldo pedagógico en Bogotá: avances y reflexiones. En R. Rubio, Ciudades Urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido (págs. 117-140). Bogotá: Universidad de los Andes.

Hernández, A. (enero a junio de 2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010|. Colombia Internacional(71), 85-107.

IDPAC. (2009). ¿Cómo participan las Juntas de Acción Comunal de Puente Aranda? Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

La Silla Vacía. (4 de diciembre de 2017). Enrique Peñalosa Londoño. Obtenido de <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/enrique-penalosa-londono>

Ramírez Hernández, H., Mesa Betancourt, C. I., García Barón, C., & Valero Garay, R. (2015). ¡Así se viven los Cerros! Experiencias de habitabilidad. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Redacción El Tiempo. (24 de noviembre de 2001). Ecobarrios: Obras con saldo... en rojo. El Tiempo, pág. s.i. Recuperado el 1 de junio de 2018, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-692078>

Rojas, C., & Ome, T. (2009). Ecobarrios en Bogotá, ¿cómo crear una comunidad ecológica? Periscopio(111), 167-173.

Secretaría de Planeación Distrital. (2008). Informe Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia “Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” Período 2004-2007. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Transparencia por Colombia (2011). “Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social. Síntesis y lecciones”. Bogotá.

Velásquez, Fabio (2014). “La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización”, ponencia presentada en el Seminario “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades de América Latina”, organizado por la UNAM,.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2004), “La Planeación Participativa en Bogotá D.C, análisis y propuestas”. Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F., & González, E. (2006). Encuentros con el Futuro. Bogotá: Fundación Corona- Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2010). “La Planeación Participativa. El Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia”. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

CALI: A LA AUSENCIA DE UN SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

María Fernanda Quintana M.
Directora
Capítulo Regional Suroccidente
Foro Nacional por Colombia

El imaginario de civismo

Durante las décadas de los años 70 y 80 Cali era reconocida como la ciudad cívica por excelencia del país, imaginario derivado del comportamiento “ejemplar” de sus habitantes, producto de su sentido de pertenencia e identidad con la región. Es posible que este antecedente haya propiciado la proliferación de espacios e instancias de participación generados por los alcaldes populares elegidos luego de la ley de descentralización administrativa.

Un balance más reciente en materia de participación ciudadana en Cali arroja una ampliación importante de los espacios institucionales para este fin, en concordancia con el espíritu participativo de la Constitución de 1991; se han creado cerca de cincuenta y cinco instancias de participación que suponen una reciproca interlocución de los actores sociales y la administración municipal sobre los temas niales del desarrollo de la ciudad; existe una Subsecretaría de Participación Ciudadana suscrita a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, y la Dirección operativa de Participación Ciudadana y Defensa del Interés Público, de la Personería Municipal.

Requieren una mención especial los avances de la ciudad en la implementación de la ley 1757 de 2015, en particular en las cuatro responsabilidades municipales que estipula esta norma para las entidades territoriales: proceso de rendición de cuentas, planeación y arquitectura institucional, presupuesto-acuerdo participativo y financiación de la participación ciudadana.

Sin embargo, contrasta esta evolución con la ausencia de voluntad política del anterior gobierno y del actual en lo que respecta a la promulgación de una Política Pública de Participación Ciudadana que permita generar una mayor integralidad y articulación institucional en cuanto a los mecanismos e instancias de participación, así como darle vida al Consejo Municipal de Participación Ciudadana que tiene como función, entre otras, según el Decreto No. 411.0.20.0275 del 10 de mayo de 2016, “diseñar la puesta en marcha del Sistema Municipal de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Municipal estará conformado por los niveles municipales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Municipal de Planeación y por los Espacios e Instancias Municipales de participación ciudadana.” Y del Comité Interinstitucional de Participación Ciudadana encargado de “evaluar y apoyar la puesta en marcha del Sistema Municipal de Participación Ciudadana...”.

La iniciativa ciudadana

Ahora bien, en materia de participación en Cali, es necesario reconocer el rol activo, continuo y crucial que han jugado las ONG’s, las organizaciones sociales y comunitarias, el sector fundacional e, incluso, el empresarial en función del desarrollo de



los territorios; las capacidades de interlocución ciudadana a través de procesos de intervención social encaminados a la inclusión social, económica, política y cultural de diferentes grupos vulnerables en territorios excluidos de la ciudad. Es evidente que los actores no estatales han constituido un papel fundamental en la promoción de programas dirigidos a intervenir y favorecer procesos de participación ciudadana en comunidades en condición de vulnerabilidad y asentadas generalmente en territorios estigmatizados de la ciudad; asimismo, han suplido en algunos casos la ineficacia estatal en el mejoramiento de habilidades y capacidades de grupos específicos.

Los factores que le otorgan sentido a la participación ciudadana y conducen a la caleñidad a involucrarse activamente en mecanismos y espacios institucionales, mecanismos no institucionales y movilización y protesta social son habitualmente la reivindicación de los derechos fundamentales; la solución de problemas sociales y comunitarios; la incidencia en la formulación e implementación de políticas públicas; la reversión de decisiones político-administrativas, y la fiscalización o control de la gestión pública. Los ciudadanos se involucran en los procesos de participación ciudadana y en movilizaciones sociales motivados por conductas cooperativas, corporativas, solidarias y/o de simpatía. La participación ciudadana a través de la movilización y la protesta social se constituye como un método transitorio eficaz que permite visibilizar al actor social en la búsqueda de la reivindicación de derechos fundamentales vulnerados por la intensificación del conflicto social y la insatisfacción de las demandas ciudadanas.

Cali carece de una planeación integral ajustada en una política pública de participación que establezca reales garantías para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana. Se requiere de una visión articulada a la gobernanza donde todos ponen y se reconocen generando una interlocución válida y efectiva de cara a la construcción de ciudad.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BARRANQUILLA: ¿FORMALISMOS SIN EFECTIVIDAD?

Eje Institucionalidad Política Democrática
Foro Nacional por Colombia
Capítulo Regional Costa Atlántica¹

La ciudad de Barranquilla, en el contexto de la construcción de la democracia participativa, ha transitado los cambios institucionales demandados desde el nivel nacional en lo que respecta a la reglamentación de los espacios o instancias formales de participación ciudadana. Estos espacios sectoriales, poblacionales y territoriales, la mayoría sólo de carácter consultivo, existen en la ciudad, pero su funcionalidad se ha visto empañada por el creciente desinterés ciudadano hacia la gestión de lo público y por la implementación de un modelo de gobierno que prioriza los espacios informales de diálogo entre la ciudadanía y la institucionalidad, sin generar avances sustanciales en materia de deliberación y concertación de los asuntos de ciudad.

Algunos antecedentes

En Barranquilla, las décadas entre los 70's y finales de los 90's, estuvieron marcadas por la pobreza y el atraso, así como una historia de descentralización compuesta por una debilidad institucional con deficientes desempeños de los gobiernos. Eso explica en parte la dinámica de los procesos organizativos y participativos de la época, que se puede relacionar en dos etapas. La primera corresponde a la propiciada por la presencia de los grupos insurgentes como el M19, que en las barriadas populares desarrollaron militancia, así como el impulso de la manifestación del malestar social que se provocaba en las aulas de las escuelas y la universidad pública, las organizaciones comunales, las madres comunitarias y los sindicatos. La participación ciudadana en Barranquilla, en esta primera etapa, estuvo impulsada por razones de necesidades y reivindicación de derechos.

1 Artículo resumen de la investigación “Revisión sobre 14 años de la participación ciudadana en Barranquilla 2003-2017”, realizada por la socióloga Yenis Tapia, para la Fundación Foro Nacional por Colombia.

La segunda etapa es la de los procesos organizativos de la participación institucionalizada a partir de la Constitución del 91. En ese sentido, es fundamental analizar la participación ciudadana impulsada desde la nueva carta política y definir si ha tenido juego o no en los procesos de cambio a nivel de la gestión pública; o si, por el contrario, ha sido una formalidad sin mayores alcances e impactos.

El Sociólogo Alfredo Correa de Andrés (†), en uno de sus estudios sobre presupuestos participativos en Barranquilla², aseguró que había pocas bases de cultura política democrática en una ciudad dominada por corrientes políticas tradicionales y clientelares, y que las organizaciones sociales lucían divididas por intereses particulares. Los gobiernos del Movimiento Ciudadano, no lograron renovar la confianza de la ciudadanía, insatisfecha por el despilfarro de los recursos públicos y la notable mala administración que dejaba ilíquida y en desequilibrio financiero a la ciudad, con una percepción de corrupción muy alta.

Años después, Alexandra García (†) en su libro “*Sociedad Civil y Estado: del mito a la realidad*” presenta los resultados de una encuesta aplicada en Barranquilla³. Uno de los resultados señala que por lo menos el 90% de la muestra encuestada nunca había tomado parte en alguna instancia de participación formal. Frente a esto, García aseguró que estos espacios no eran los suficientemente abiertos y visibles y que, además, existía un divorcio entre la ciudadanía y lo público, al igual que una creciente desconfianza hacia el Estado.

2 Correa de Andrés, A. (1998) Una nueva cultura política. Un caso de presupuesto participativo. En: *Revista Investigación y Desarrollo*. No 8. Pp. 12-39. Universidad del Norte. Recuperado de: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/8-1/una_nueva_cultura_politica.pdf

3 García, A. (2003) “*Sociedad Civil y Estado: del mito a la realidad*”. Ediciones Uninorte. Universidad del Norte.

En materia de participación no institucionalizada, algunos ejemplos fueron el proceso de elaboración de la “Agenda Común por Barranquilla” apoyada por la Universidad del Norte, que promovió espacios deliberativos y consultivos. La academia, los gremios y algunas ONGs locales asumieron el rol de seguimiento a los asuntos de la gestión pública. Ejemplo de ello fue la ejecución de la iniciativa Concejo Visible, de veeduría a esta corporación, que algunos años después desapareció por razones de sostenibilidad financiera.

Los espacios de participación institucionales en Barranquilla

Los 27 dispositivos que han sido creados en el nivel central, de obligatorio cumplimiento en el plano territorial, han sido reglamentados en la ciudad, a los que se suman tres creados por iniciativa del ente territorial. De todos ellos, 22 son de reglamentación municipal, sobre los cuales también el distrito cumple en un 100% la reglamentación (Cuadro 1).

Cuadro 1 – Dispositivos de participación reglamentados en Barranquilla

DEPENDENCIA	INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN
Secretaría de Educación	-Gobiernos Escolares
Secretaría de Salud	-Consejos de Participación Comunitaria en Salud -Asociación de usuarios de IPS y EPS -COPACO Comité de Participación Comunitaria -Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud -Comités de Vigilancia Epidemiológica Comunitario- COVECOM -Comité Local de Discapacidad -Comité de Ética Hospitalaria
Secretaría de Planeación	-Consejo Territorial de Planeación -Consejo Consultivo de Ordenamiento -Comité Técnico del SISBEN -Consejo de Política Social

Secretaría de Gobierno	-Comité de Desarrollo de los Servicios Públicos Domiciliarios -Consejo Distrital de Gestión del Riesgo -Consejo Distrital de Participación Ciudadana -Comité Distrital de Justicia Transicional -Mesa de Participación de Víctimas -Consejos de Convivencia Ciudadana
Secretaría de Cultura	-Consejo Distrital de Áreas Artísticas y Culturales -Consejo Distrital de Patrimonio -Consejo Distrital de Cultura -Asambleas Locales de Cultura -Comisión de Coordinación y Articulación
Secretaría de Gestión Social	-Plataforma de las Juventudes -Consejo Local de Mujeres

FUENTE: Elaboración propia a partir de Gaceta distrital. Instancias de participación en el Distrito, tomado de: http://www.barranquilla.gov.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=412&Itemid=144

No obstante, en los planes de desarrollo no se encuentra presupuesto específico para el fortalecimiento de esos dispositivos, ni información relevante que dé cuenta de actores que ocupan los espacios representativos a excepción de entidades que están específicamente mencionadas en la normatividad.

La era de la participación directa

Los gobiernos de Cambio Radical han configurado otro escenario, con un nuevo modelo de gestión administrativa, cuyo mayor esfuerzo es el saneamiento fiscal, la modernización y el ajuste institucional que se requería para sacar de la crisis a la Alcaldía de Barranquilla. En ese escenario, los gobiernos de Alejandro Char y Elsa Noguera impulsaron programas que implicaron cierto ejercicio de participación no formal, tales como Barrios a la Obra, las Ferias Biba, los Entornos Socio-Urbanos Seguros, Barrios Creativos, Jóvenes con Propósito, Casas de Cultura y, recientemente, Todos al Parque.

Las relaciones de proximidad de los actores de gobierno y los ciudadanos en estos espacios no institucionalizados

mantienen una dinámica de intereses particulares que a veces pueden resultar beneficiando a la colectividad por consecuencia y no como finalidad. Se usan esas iniciativas para fortalecer el marketing político y validar la solución de problemas que no surgen de lo resolutivo en la tensión propia de la presión social por el cumplimiento de los derechos.

Parece que las únicas instancias de participación formales que hoy tienen relevancia son los COPACOS, teniendo en cuenta el rol que asume el Distrito como ente vigilante y no ejecutor del servicio de salud. El otro dispositivo es el Consejo de Política Social, en el que participan organizaciones de la sociedad civil y se evidencian ciertos avances en su evolución como espacio de diálogo. Los otros dispositivos de participación parecen no tener vida en la gestión administrativa. La participación institucional aparece cuando se consulta a los participantes frente a las decisiones y sin vocación real de espacios deliberativos y de consulta desde la iniciativa gubernamental. Quiere decir ello que existe el cumplimiento de la formalidad normativa, mas no un real interés en la ampliación de la democracia participativa.

Por otra parte, existen, según datos de la Procuraduría General de la Nación, 32 veedurías vigentes que no son propiciadas ni apoyadas con fondos públicos para su gestión. El ambiente del control social en la gestión pública y la discusión sobre los intereses generales sigue siendo débil en la ciudad.

El déficit de lo público

En Barranquilla ha crecido lo gubernamental, pero no lo público, tema de gran importancia para que haya deliberación y participación ciudadana. Existe participación ciudadana directa en los distintos programas institucionales, pero todo en función de lo gubernamental, pero no desde la autonomía y el empoderamiento que deben tener las organizaciones y los ciudadanos.

El Distrito de Barranquilla debe hacer unos ajustes en su modelo de gestión de la participación ciudadana, a partir de lo expuesto en la Ley 1757 de 2015, que reivindica la participación como un derecho que implica fortalecer las habilidades ciudadanas para acceder a los mecanismos e instancias formales de participación; así como ampliar los ejercicios de rendición de cuentas y control social. La Ley obliga a crear políticas locales de participación ciudadana,

documento que ya existe pero que no ha sido aprobado. Un primer paso fue la creación del Consejo Distrital de Participación Ciudadana, que esperemos sí sea una instancia institucional efectiva.

