
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ: ENTRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA MOVILIZACIÓN*

FABIO E. VELÁSQUEZ C.**

TRANSFORMACIONES URBANAS

Bogotá es el principal centro urbano, económico, político y social de Colombia. Con una población proyectada en 2014 de 7 776 845 habitantes, que representan 17% de la población total del país, y una tasa de crecimiento demográfico de 1.48% anual, la ciudad concentra buena parte de la actividad económica del país. Según datos de la Alcaldía, su economía aporta 21% del PIB nacional; registra 80% de las operaciones bursátiles, 40% de los depósitos bancarios, 60% de los computadores del país, 55% de los contratos de seguros y la mitad de las transacciones bancarias. Su población exhibe mejores índices de calidad de vida que el resto del país. Sin embargo, 10% de la población aún tiene necesidades básicas insatisfechas, 10.2% se encuentra en condición de pobreza y 1.6% en situación de pobreza extrema.

Durante décadas, los alcaldes de Bogotá pertenecieron a los partidos tradicionales liberal y conservador. Ese mapa político cambió en 1995, cuando fue elegido Antanas Mockus para un mandato de tres años. Desde entonces, los alcaldes han sido *outsiders* políticos o representantes de los partidos y movimientos de la izquierda democrática. Hasta 2012, los gobernantes de Bogotá, a pesar de su origen ideológico diverso, aportaron diferentes componentes a lo que se llamó el “nuevo modelo de ciudad”: saneamiento fiscal, reorganización administrativa,

* Ponencia presentada en el seminario “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades de América Latina”, organizado por la UNAM, México, 14 y 15 de octubre, 2014.

** Sociólogo (Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia), especialista en Ordenación del Territorio (Universidad Politécnica de Madrid, España), candidato a doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Lausanna, Suiza), presidente ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

cultura ciudadana, inversión social progresiva, políticas para enfrentar problemas de gran calado, como la seguridad ciudadana y el transporte masivo, y participación ciudadana en la gestión pública.

Ese modelo, sin embargo, fue construido en el marco de una economía de mercado que nunca se puso en tela de juicio y que, incluso, implicó la reducción paulatina del papel del Estado y un protagonismo creciente de las fuerzas del mercado en la dinámica de la ciudad. Esa tendencia se acentuó en la última década, al tiempo que Bogotá se convertía a escala sudamericana en un importante nodo económico para la movilidad de materias primas y mercancías, y en un centro atractivo para el capital financiero nacional e internacional. La ciudad vio multiplicar en ese periodo grandes proyectos urbanísticos: centros comerciales, conjuntos de vivienda para estratos altos, aprovechamiento de espacios degradados, densificación de la ciudad y proyectos de renovación urbana.

Las consecuencias no se hicieron esperar: *gentrificación* del centro de la ciudad, incremento de los precios del suelo y de los servicios públicos, despojo de tierras a pobladores originarios en varias zonas de alto potencial urbanístico, segregación socioespacial, problemas de movilidad, medio ambiente y de crecimiento descontrolado de la ciudad, y producción de una ciudad “informal” desde el punto de vista económico y urbanístico.

Al mismo tiempo fueron emergiendo nuevas ciudadanías. Bogotá posee, según datos de la Alcaldía de Bogotá, altos niveles de organización social: a las cerca de 1 800 Juntas de Acción Comunal se suman más de mil organizaciones juveniles, 150 organizaciones de mujeres, 105 étnicas, más de 130 de la población con discapacidad, otras 150 de grupos vulnerables, más de 20 de la población (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero) LGBT, más de 120 grupos culturales y artísticos, 30 en el campo de la salud, 40 ambientales, 220 en el sector educativo, y más de dos mil en el sector de propiedad horizontal. Tales organizaciones se distribuyen en todos los rincones de la ciudad, pero su mayor concentración se sitúa en las zonas de estratos bajos de la población. Buena parte de ellas ha operado bajo el influjo de redes de clientela de los partidos políticos y han sido correas de transmisión de los intereses de los partidos políticos, lo que ha debilitado su autonomía para exigir sus derechos e incidir en la cosa pública.

En ese universo organizativo, algunos sectores muestran mayor dinámica e incluso han ganado autonomía para la reivindicación de sus intereses. Se trata de nuevos sectores que han surgido al calor de las transformaciones de la ciudad en las últimas dos décadas, entre los que destacan las víctimas del conflicto armado, las mujeres, la población LGBT, la población con discapacidad, los movimientos ambientalistas, los usuarios del transporte masivo, las comunidades étnicas, los defensores de los animales, los jóvenes y los indignados. Estos sectores comparten

una apuesta en medio de su diversidad sociocultural e ideológica: vivir en una ciudad a su medida, y no al tenor de lo impuesto por las fuerzas del mercado. Esto significa menor desigualdad económica y social, acceso a oportunidades, mejor calidad de vida urbana, respeto a su identidad, convivencia entre diferentes y participación en las decisiones que los afectan. En otras palabras, reivindican el derecho a la ciudad.¹

En octubre de 2012 fue elegido Gustavo Petro, ex militante del M-19, ex senador, ex candidato presidencial y líder del movimiento “Progresistas”,² como alcalde de Bogotá para el periodo 2013-2015. Su propuesta programática buscaba introducir cambios drásticos en el modelo de ciudad y en su forma de gestión. Petro quería romper con el proyecto de ciudad construido en las dos décadas anteriores e imponer un nuevo estilo en el manejo de la ciudad, basado en la incidencia de los diferentes segmentos de la población, especialmente los más pobres, en las decisiones públicas. Como se verá enseguida, Petro le apostó a una permanente movilización ciudadana por el derecho a la ciudad. En las páginas que siguen se analizará qué tanto el alcalde Petro logró ese cometido y qué factores determinaron los resultados obtenidos hasta el presente.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN

Las prácticas de participación ciudadana se desenvuelven entre dos lógicas que las convierten en procesos altamente complejos y que por momentos plantean un

¹ Un ejemplo de estas nuevas dinámicas es el movimiento ambientalista, que intenta defender un modelo alternativo de ciudad. El movimiento está integrado por sectores populares y medios que buscan contener la destrucción del entorno, provocada por las tendencias de cambio urbano antes señaladas. Como lo indica Hernández (2008) es un movimiento descentralizado, multiforme y articulado en red. Una de sus expresiones es el “ambientalismo popular”, impulsado por pobladores, comunidades, barrios y veredas de la ciudad en defensa de territorios ambientales: humedales, cerros orientales, cuencas de los ríos, bordes de la ciudad, páramos y áreas rurales, que constituyen la estructura ecológica de la ciudad y patrimonio de la humanidad. Poseen un lema común: “no al deterioro ambiental en mi localidad, por el derecho a habitar en ella y mejorar la calidad de vida”, desde el cual claman por una mayor participación en las decisiones públicas en materia ambiental. Otro ejemplo para destacar es el movimiento de la población LGBT, que ha ganado un gran protagonismo en la última década, ha logrado reducir los niveles de discriminación a los que ha estado sometida durante mucho tiempo y ha interactuado con el gobierno de la ciudad para definir una política pública de afirmación positiva en su favor.

² El movimiento surgió de un desacuerdo entre Petro y sus seguidores, por un lado, y el Polo Democrático Alternativo por otro.

dilema de difícil resolución para sus actores: la institucionalización y la movilización. La primera de ellas parte de la premisa de que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas positivas³ que regulan el comportamiento de los participantes. Dichas normas señalan en lo fundamental quiénes pueden participar,⁴ en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación,⁵ cuáles son los instrumentos y procedimientos idóneos para el relacionamiento de la población con las autoridades públicas y cuáles son los resultados esperados de la acción. Lo que hace la norma es crear una *institucionalidad participativa* que tiende a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas específicas que pueden incluir prohibiciones, incentivos, premios y castigos.

Los espacios institucionales de participación, aunque pretenden una cierta condición de universalidad (reglas de juego que rigen para todos), son concebidos como construcciones históricas que obedecen a condiciones de tiempo, espacio y cultura. Los espacios institucionales no son realidades estáticas, inmodificables, sino formas altamente dinámicas, moldeadas por los actores que hacen parte de ellos y les otorgan vida y sentido.

Una característica de las lógicas de institucionalización es que crean estructuras “objetivas”, entendiendo por tales aquellas que, siendo producto de la acción humana, se diferencian de los sujetos que las crean y las mueven, de su voluntad, de sus rasgos específicos y, sobre todo, de su discrecionalidad. Son estructuras que trascienden los sujetos, pueden pasar de una generación a otra y se rigen por reglas que no dependen totalmente de ellos. Por último, las lógicas institucionales parten de un supuesto de legitimidad de las reglas de juego para quienes hacen uso de ellas. Cuando dicha legitimidad se deteriora, ya sea porque los espacios institucionales no son eficaces o porque no llenan las expectativas de los participantes,

³ Hablamos de normas positivas para referirnos a códigos de conducta obligatorios, expedidos por las autoridades encargadas de hacerlo, de carácter universal y obligatorio. Ello no obsta para que en el ejercicio de la participación surjan normas “informales” que regulan el día a día de la relación entre los actores de la participación.

⁴ Los espacios institucionales pueden ser totalmente abiertos, por ejemplo, una consulta popular, o definidos para segmentos específicos de la población, por ejemplo, los jóvenes, las mujeres o los usuarios de la salud.

⁵ Los espacios de participación pueden ser diseñados como dispositivos para informar, consultar a diferentes segmentos de la población, canalizar iniciativas ciudadanas, concertar acuerdos sobre temas específicos, tomar decisiones sobre el rumbo de la acción del Estado, implementar algunas de esas decisiones y/o vigilar la gestión pública o sus resultados. En cada caso, los recursos necesarios para ejercer la participación son de diferente naturaleza y requieren experticias también diferenciadas. Véase al respecto Velásquez y González (2003).

puede abrirse un proceso de transformación de la institucionalidad o, en el peor de los casos, ésta termina siendo condenada al abandono como instrumento para mediar las relaciones sociales y, en este caso particular, para ejercer el derecho a la participación.

La institucionalización de la participación tiene varias consecuencias para los actores: en primer lugar, supone que las prácticas sociales deben adaptarse al marco normativo, lo que de por sí constituye una limitación a la “espontaneidad” y a la creatividad de los actores y, en cierta forma, un límite a su autonomía como sujetos de acción. Hay reglas de juego que deben acatar, lo que no niega la posibilidad de que algunos de ellos asuman una actitud de resistencia a las instituciones, incluso de lucha por su transformación, cuando consideran que vulneran su autonomía o que son ineficaces para el logro de sus propósitos.

En segundo lugar, en la medida en que los espacios institucionales (las comisiones, los consejos, las mesas de trabajo, etc.) están diseñados para que actúen delegados o representantes de segmentos específicos de la población, la participación directa se restringe a la elección de estos últimos. Se introduce así una lógica de representación en la relación entre la sociedad y el Estado, que de entrada plantea cuestiones de fondo como la representatividad de las instituciones participativas, el alcance de la acción de los representantes (sus funciones y atribuciones), la relación de estos últimos con su base social, y el poder de control que esta última ejerce sobre aquellos. Esto genera una trama compleja de relaciones sociales que no necesariamente operan de manera fluida en el ejercicio cotidiano de la participación, lo cual puede generar tensiones y conflictos que terminan afectando la funcionalidad de las instituciones y hasta su propia legitimidad.

En tercer lugar, la institucionalización implica un cierto tipo de simbiosis entre principios y formas de acción de la organización estatal (fuertemente burocrática, en términos weberianos) y principios y formas de acción de la organización social, generalmente regida por criterios de aglutinación y satisfacción de intereses y de acción estratégica. Estas lógicas no son necesariamente coincidentes y su contacto produce cambios en ambos lados: la sociedad se involucra en lógicas institucionales, en los sistemas de gobierno y en los esquemas de la gestión pública. A su vez, el contacto del Estado con las organizaciones sociales a través de los canales institucionales de participación produce cambios en las lógicas y en las estructuras administrativas, en la cultura organizacional, en el comportamiento de los servidores públicos y, eventualmente, en la orientación de las políticas y de la pública en general. Pueden verse modificadas las modalidades tradicionales de operación de las instancias estatales como consecuencia de su

contacto con los agentes de la participación. Se produce así una combinación de lógicas que algunos han caracterizado como de socialización del Estado y de estatización de la sociedad. La cuestión es si esta combinación produce consecuencias positivas en ambos lados o, más bien, efectos perversos que restan alcance y valor a las prácticas de participación.

Por su parte, la movilización obedece a otros principios: se rige principalmente por las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas positivas.⁶ La movilización depende, por tanto, de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos (Tarrow, 2004) y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común.

La lógica de la movilización posee varios rasgos: en primer lugar, surge motivada por situaciones específicas (solución de un problema, satisfacción de una necesidad, exigencia de un derecho, afirmación de una creencia o de una opinión sobre aspectos de la realidad colectiva, etc.) que la convierten en un instrumento útil y necesario para que los actores involucrados logren su propósito. En segundo lugar, la movilización colectiva es transitoria, no busca permanecer en el tiempo, así se repita en coyunturas diferentes. Las acciones que se derivan de ellas dependen del ritmo impuesto por los propios actores al proceso (quienes la promueven y sus interlocutores), de los recursos que posee cada uno de ellos (incluidos los recursos de poder) y, finalmente, de la correlación de fuerzas en contienda para darle la salida a la situación que la motivó.⁷

Un tercer rasgo de la lógica de movilización es la particularidad de los propósitos que animan la acción: se persiguen fines concretos, vistos como metas alcanzables, que implican acciones también concretas en el tiempo y en el espacio. Esas acciones pueden desencadenar efectos de mayor alcance, dependiendo de las estrategias de quienes impulsan la movilización, del manejo que le den los interlocutores y de factores externos que pueden acelerarla o frenarla.⁸

⁶ El conocido trabajo de Mancur Olson (1992) sobre la acción colectiva plantea una tesis que reduce el alcance de la movilización, señalando que ésta siempre es “subóptima”, en la medida en que el cálculo costo-beneficio de los actores lleva a que algunos de ellos (los *free riders*) no se involucren en la acción y esperen a que los líderes se movilicen y consigan los objetivos colectivos sin realizar esfuerzos ni correr riesgos.

⁷ Una movilización permanente sufre un desgaste natural que puede poner en riesgo el logro de un propósito determinado.

⁸ Las revoluciones políticas caben en esta categoría. Pueden comenzar con acciones aisladas, pero terminar en una convergencia de actores y propósitos que transforman por completo la realidad sociopolítica.

En cuarto lugar, es una lógica flexible, maleable y adaptable a circunstancias cambiantes. No existen fórmulas universales para enfrentar retos particulares, cada uno de éstos obliga a definir estrategias y pautas de acción que pueden cambiar en el tiempo dependiendo de la manera en que se desenvuelve la acción. Finalmente, las movilizaciones se guían por un principio de eficacia en tanto se persigue un resultado específico en un tiempo determinado. De no conseguirse ese resultado, la acción puede ser considerada como una acción fallida que obliga a un replanteamiento de la estrategia o del objetivo mismo. Hay, por tanto, un cierto componente de incertidumbre, incluso de aleatoriedad, en toda movilización, que hace que, si quienes la impulsan no controlan el rumbo de la acción colectiva, ésta puede tomar rutas alternas, escapar a su control y producir efectos inesperados. Por eso muchos consideran que una de las claves de los procesos de movilización reside en el liderazgo, en la capacidad de conducción y control de los dirigentes, de lectura de la coyuntura y de respuesta a los cambios de circunstancias.⁹

Estas dos lógicas no son excluyentes, de hecho aparecen entremezcladas en las dinámicas de participación, miradas en plazos medios y largos. Pero generalmente una de ellas es dominante en espacios y tiempos específicos. Más aún, suele ocurrir que algunos actores promueven una de ellas para contrarrestar los efectos de la otra. Se produce así un juego, en ocasiones pendular, de alternancia de cada una de ellas, que convierte la participación en una práctica compleja, cambiante y con efectos diferentes según la influencia ejercida por cada una en los actores de la participación.

LA APUESTA POR LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Colombia le apostó hace tres décadas a la institucionalización de la participación ciudadana como una estrategia de los sectores dominantes en el poder para frenar la ola de protesta social que se desató en el país en la segunda mitad de los años setenta y tomó fuerza en diferentes regiones, especialmente en las zonas más apartadas de la geografía nacional. Las décadas de los sesenta y los setenta del siglo pasado fueron en Colombia el escenario privilegiado de luchas sociales de

⁹ En su libro *Redes de indignación y esperanza*, Manuel Castells (2012) señala, con base en el análisis de las revoluciones en Egipto, Túnez y otros países, que las redes sociales han modificado algunos de estos rasgos de la movilización colectiva, pues esos liderazgos tienden a ser cada vez más difusos y, por momentos, intrascendentes.

los movimientos sindical, campesino, estudiantil, indígena y de pobladores urbanos, muchos de ellos recién llegados a las ciudades. Sus reivindicaciones apuntaban en un doble sentido: por un lado, exigir del Estado programas que enfrentaran la pobreza y la desigualdad en el país y garantizaran una adecuada prestación de servicios públicos y sociales; por el otro, presionar un cambio en el régimen político bipartidista, sostenido desde su nacimiento a finales del siglo XIX por principios de corte clientelista y autoritario.

La movilización ciudadana en las regiones a fines de los setenta y comienzos de los ochenta reflejaba el descontento de diferentes sectores sociales que sufrían la ausencia del Estado en sus territorios y veían cómo el movimiento guerrillero ganaba terreno y ejercía control político y territorial en algunas de ellas. Incluso, importantes dirigentes políticos sostenían en la época que la protesta social, cada vez más presente en la vida nacional, comenzaba a constituirse en factor de desestabilización del régimen.¹⁰ En tal sentido, la institucionalización de la participación ciudadana a mediados de los ochenta fue una respuesta a la crisis de legitimidad del régimen político.

Dicha respuesta tenía un perfil muy claro: la energía ciudadana que se desplegaba en la movilización social debería ser canalizada a través de dispositivos institucionales que redujeran su empuje y permitieran una interacción menos conflictiva entre el gobierno y los diferentes sectores de la población. Fue ése el origen de las instituciones participativas que hoy posee el país, algunas de ellas creadas mediante la reforma al régimen municipal (Ley 11 de 1986), y posteriormente ratificadas y ampliadas por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos.¹¹

Bogotá se insertó en esa lógica de institucionalización de la participación ciudadana a través de experiencias que operaron de manera paralela al movimiento institucionalista que se impuso en el país. Esa estrategia tomó fuerza en la década de los noventa con la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993).¹² El estatuto define las responsabilidades del gobierno distrital en la promoción de la participación ciudadana y el control social:

¹⁰ Ésa era la opinión del ministro de gobierno de la época, Jaime Castro, consignada en la exposición de motivos de la Ley 11 de 1986, que descentralizó el Estado y creó algunos espacios institucionales de participación.

¹¹ Véase un análisis de la institucionalidad participativa en Colombia en Velásquez y González (2003) y en varios trabajos de los mismos autores, publicados posteriormente. Esa institucionalidad incluye una gran cantidad de espacios de participación (consejos, comités, consultivas, mesas, comisiones, etc.) para el diseño, la implementación y la vigilancia de políticas públicas y, en general, de acciones estatales de carácter territorial, sectorial y poblacional.

¹² La Constitución de 1991 otorgó un rango especial a Bogotá como Distrito Capital y ordenó definir una ley propia que rigiera su estructura administrativa y su régimen de manejo,

Las autoridades distritales —señala el artículo 6— promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local.¹³

Y señala a continuación:

Para tal efecto, el Concejo dictará las normas necesarias para asegurar la vigencia de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, y estimular y fortalecer los procedimientos que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas.

Entre los mecanismos dispuestos por el estatuto están los de iniciativa ciudadana de proyectos de Acuerdo Distrital ante el Concejo, la participación en las juntas directivas de las empresas distritales de servicios públicos domiciliarios, la planeación y los presupuestos participativos y la participación en el diseño de políticas sectoriales y poblacionales. Además, ordena a las Juntas Administradoras Locales “promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los servicios públicos”.

Con base en estas orientaciones, las autoridades distritales crearon en las siguientes dos décadas, en algunos casos al tenor de disposiciones de orden nacional, una compleja red institucional de espacios de participación ciudadana en la gestión pública.¹⁴ Estos espacios tienen alcances diferentes: algunos son dispositivos de consulta e iniciativa ciudadana, mientras que otros tienen funciones de concertación y de vigilancia de la gestión pública. No existe en las normas que los crearon mecanismos de comunicación e interacción entre ellos. Conforman

diferente a la que rige para los demás municipios del país. Esa ley se conoce como el Estatuto Orgánico de Bogotá.

¹³ Bogotá está dividida en 20 localidades, que son divisiones administrativas para el manejo de los asuntos locales. Cada localidad elige una Junta Administradora Local, que postula una terna de candidatos para ocupar el cargo de alcalde local, el cual es designado por el alcalde mayor de Bogotá. Las localidades cuentan con recursos de inversión provenientes del Fondo de Desarrollo Local, el cual se nutre de una parte del presupuesto de la ciudad. Las localidades no tienen autonomía política ni administrativa. Sus autoridades son agentes administrativos dependientes de la Alcaldía Mayor.

¹⁴ Un balance realizado recientemente por la Veeduría Distrital de Bogotá indica que en la ciudad y en sus localidades existen más de 300 instancias de participación, lo que constituye una amplia trama de oferta de escenarios de intervención de la población en los asuntos públicos.

una oferta institucional inorgánica y segmentada que no necesariamente responde a demandas específicas de la población, sino más bien a racionalidades políticas y administrativas en diferentes momentos de la vida de la ciudad. Las políticas de promoción de la participación no se han preocupado por proveer una mínima coherencia a esa infraestructura dispersa, lo que se convierte en un problema para el ciudadano, pues en ocasiones no comprende la funcionalidad de este sistema ni logra aprovechar la riqueza de la institucionalidad creada para democratizar la gestión de la ciudad.

¿Cómo operó esa institucionalidad participativa y cuáles fueron las políticas públicas promovidas por el gobierno de la ciudad para su uso eficiente y para que cumplieran con su propósito de democratizar la gestión pública?

LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Según el Estatuto Orgánico de Bogotá, las autoridades distritales y locales tienen la obligación de promover la participación y propiciar las condiciones para su ejercicio y fortalecimiento. Las políticas de promoción de la participación tomaron fuerza en Bogotá con el cambio de siglo y se convirtieron no sólo en una preocupación de los gobernantes de turno, sino también de la ciudadanía y de sectores de la sociedad civil que reclamaban cada vez con mayor fuerza la definición de políticas de impulso a la participación y la asignación de recursos suficientes para su desarrollo (Velásquez, 2009).

El plan de desarrollo formulado por la administración de Antanas Mockus para su segundo mandato (2002-2004),¹⁵ “Bogotá: para vivir todos del mismo lado” asigna discursivamente un lugar relevante a la participación: la ciudadanía y su participación serán el eje de la gestión”. El plan incluye una estrategia de cultura democrática, que consiste en ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Dicha estrategia se tradujo en dos programas: uno de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales y celebrar acuerdos, y otro de incremento de capacidades ciudadanas y promoción de las organizaciones sociales para participar en la toma de decisiones públicas. En la base de esos dos programas existe una premisa que para Mockus es de im-

¹⁵ En Colombia, todas las autoridades del Ejecutivo elegidas por voto popular tienen la obligación constitucional de formular un plan de desarrollo, que debe ser consultado con la ciudadanía y aprobado por el correspondiente cuerpo de representación política (Congreso de la República, Asamblea Departamental, Concejo Municipal y, en el caso de Bogotá, Juntas Administradoras Locales).

portancia vertebral: la posibilidad de que la población acceda al escenario público para expresar sus puntos de vista, entablar un diálogo argumentado, convencer a otros actores de la validez de sus argumentos y construir por esa vía racional acuerdos de diferente índole.

Así, los enunciados del plan sobre la participación apuntan en varias direcciones: la deliberación pública para dirimir diferencias y construir acuerdos, el cambio normativo, la confianza en las reglas de juego democráticas, el cambio de percepción sobre el significado de los derechos, el conocimiento de estos últimos y de las opciones para participar y el fortalecimiento de los canales de participación democrática. Que la participación sea el eje de la gestión significa, por tanto, asegurar las condiciones para que esos énfasis puedan operar en el terreno de las relaciones entre gobernantes y gobernados. En últimas, lo que está detrás de esta propuesta es el interés por fortalecer los espacios públicos de deliberación y de decisión.

El gobierno de Mockus nunca formuló una política pública de participación para la ciudad. En realidad, el énfasis principal durante su gobierno no fue la estrategia de cultura democrática, sino la de cultura ciudadana. El esfuerzo pedagógico realizado por la Alcaldía fue inmenso a fin de dar continuidad a un trabajo que se había iniciado seis años atrás y que comenzaba a mostrar sus frutos. De hecho, Mockus es reconocido nacional e internacionalmente como el promotor de políticas de transformación cultural de las ciudades.

La estrategia de cultura democrática fue relegada a un segundo plano y nunca le disputó la primacía a la de cultura ciudadana. Ello explica por qué no hubo durante su mandato acciones muy visibles en materia de participación ciudadana. No obstante vale la pena destacar algunas realizaciones que aún forman parte de la memoria de la ciudad: en primer lugar, el esfuerzo por convertir la deliberación pública en un instrumento central de la gestión. Varios fueron los temas abordados: la instauración del “pico y placa” para los taxis; la prohibición del uso de la pólvora en las fiestas navideñas y la implantación de la “hora zana-horia”, es decir, de una hora límite para la rumba en la ciudad. La argumentación racional se impuso entonces como herramienta para la resolución de tensiones y conflictos y la construcción de pactos de ciudad.

En segundo lugar, el impulso brindado a la planeación participativa. Como parte de sus campañas de pedagogía ciudadana, Mockus invitó a la ciudadanía a participar en la definición de prioridades para el plan de desarrollo de la ciudad, utilizando el “priorizador”, un artefacto conformado por tubos huecos transparentes, en los que el ciudadano podía introducir unas fichas plásticas para escoger qué programa debería priorizar el alcalde durante su mandato. Al alcalde Mockus

le correspondió, además, aplicar por primera vez el Acuerdo 13 de 2000, que reglamenta la formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades. La Alcaldía diseñó metodologías para la realización de los encuentros, que permitieran una amplia participación de los ciudadanos en cada localidad.

Un tercer proceso fue el apoyo a ciertas instancias de participación creadas por la ley, en particular la elección de los Consejos Distrital y Locales de Juventud, y el funcionamiento del Sistema Distrital de Cultura. Este último fue durante la administración Mockus el ejercicio más desarrollado y de mayor profundidad, pues no sólo dio un impulso muy fuerte a las diversas expresiones culturales en la ciudad, sino que propició procesos de concertación de normas y de presupuestos para el desarrollo del sector, incluso en el nivel distrital (Consejo Distrital de Cultura).

Finalmente, Mockus realizó una experiencia de formulación de la política social con participación ciudadana. La experiencia introdujo metodologías innovadoras de formulación de políticas públicas al involucrar a los actores tanto en el diagnóstico como en la generación de alternativas y en la discusión de los programas y proyectos que contemplaría la política. Además, combinó de manera adecuada la dimensión territorial de la participación ciudadana con la dimensión poblacional, esta última considerada como el perfil más adecuado para la construcción de la política social. El ejercicio incluyó la participación de la ciudadanía a través de canales informales (audiencias públicas, asambleas locales) y formales de participación (los Consejos Distrital y Locales de Política Social).

En 2007 asumió la Alcaldía Luis Eduardo Garzón, representante del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo. Garzón indujo un cambio sustancial en el enfoque sobre participación: el énfasis en la deliberación racional fue sustituido por una noción de participación, que colocó el acento en la capacidad de incidencia de la población en el manejo de los asuntos públicos. Su apuesta fundamental fue el alivio de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales en la ciudad.

El triunfo de Garzón, un líder sindical y político de izquierda, planteaba la pregunta sobre su capacidad para proponer soluciones a los problemas de Bogotá y dar continuidad a la cadena de transformaciones que la ciudad venía experimentando en la última década. Durante la campaña electoral Garzón afirmó su voluntad de mantener la línea de cambio que habían iniciado sus antecesores. Pero quiso agregar un valor adicional, el de la política social como eje de su gestión. Prometió en consecuencia un trabajo orientado a aliviar la pobreza y reducir las desigualdades presentes en la ciudad.¹⁶ Ese objetivo sólo sería alcanza-

¹⁶ “Nuestro objetivo es contribuir con decisión para que Bogotá comience una nueva era de solidaridad y esperanza, en el marco de un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo

ble si la gestión se abría a la voz ciudadana y a la intervención de distintos sectores de la población en las decisiones públicas. En otras palabras, el alcalde Garzón le apostó a una gestión de estirpe social y de talante participativo (Velásquez y González, 2006).

Garzón quiso darle una nueva dimensión a la participación ciudadana en la mira de crear las condiciones que le permitieran a la ciudadanía tener mayor incidencia en las decisiones sobre los grandes temas de la ciudad. El plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” planteó los principales elementos de esa nueva orientación y consideró como principio “[...] involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas” (artículo 3). Y como política general:

Los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas. La Administración Distrital proveerá la información, los escenarios y los mecanismos necesarios y promoverá la organización y el control ciudadano. Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos (artículo 4).

El plan fue estructurado alrededor de tres ejes (social, urbano-regional y de reconciliación) y un objetivo (de gestión pública). Los programas de promoción de la participación hicieron parte del eje de reconciliación. El plan ordena la formulación de una política distrital de participación efectiva “que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado social de derecho” (artículo 17). Como estrategia se plantea el diseño y la puesta en marcha del Sistema Distrital de Participación para fortalecer el capital social y las relaciones entre la Administración Distrital y la ciudadanía organizada. A ello se suma el fortalecimiento de los espacios de deliberación, el desarrollo de la Escuela de Participación y Gestión Social, como instrumento para la formación de líderes y para la promoción de la organización y el control social.

Son cuatro los programas contemplados por el plan para concretar esas propuestas: 1) participación para la decisión (fortalecimiento de la organización

económico [...] Una nueva era en la que superemos la indiferencia y tengamos la certeza de que hemos sido capaces de generar condiciones sostenibles para erradicar el flagelo del hambre. Una era en la que se privilegien los derechos de los niños y las niñas, y los jóvenes cuenten con las condiciones para construir un futuro de bienestar y esperanza, al igual que las mujeres, por cuyos derechos trabajaremos sin descanso” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004:1).

social y oferta de información); 2) comunicación para la participación (acciones comunicativas que propicien la participación ciudadana con criterio incluyente); 3) control social a la gestión pública, y 4) obras con participación ciudadana (desarrollo de obras de interés comunitario con participación de los interesados). Estos programas corresponden a los momentos del ciclo de la gestión: información, definición de políticas públicas, gestión de proyectos y control social a la gestión. ¿Fue eso lo que realmente ocurrió?

La administración Garzón no formuló una política específica de promoción de la participación, aunque dio tres pasos en esa dirección: redactó un documento de bases de la política que fue ampliamente difundido en la ciudad; realizó una consulta ciudadana (27 audiencias públicas) para someter a debate el documento de bases de política; y, finalmente, redactó un documento de política que nunca fue oficialmente adoptado.

La ausencia de esta política de participación dejó a la ciudad sin un instrumento para hacer más efectiva la acción institucional en ese campo y, sobre todo, para movilizar a la población hacia un norte claramente definido. Por el contrario, ocurrió lo que siempre había sucedido. Cada entidad se dedicó a hacer lo suyo, a tratar de llevar a cabo iniciativas de promoción de la participación según su propia lógica. El accionar institucional se convirtió así en un asunto totalmente discrecional, sin orientación estratégica del alcalde, dependiente, por tanto, de la voluntad política y de la capacidad técnica de las diferentes entidades distritales.

No existe un inventario ni un balance de la actividad realizada por las entidades distritales en materia de participación. Un estudio de la Veeduría Distrital revela que, en 2005, 74 de las 81 entidades distritales (secretarías, departamentos, institutos, empresas, unidades, hospitales, alcaldías locales) desarrollaron alguna actividad en ese campo (Veeduría Distrital, 2006). Según el mismo estudio, 48% de las iniciativas desarrolladas se movieron en el campo de la información, la consulta o la iniciativa ciudadana; 13% tuvo que ver con tareas de control social de la gestión pública y sólo una cuarta parte de esos proyectos incorporó procesos de concertación y/o de decisión ciudadana. Las actividades desarrolladas por las entidades distritales fueron de diversa índole: promoción de la participación y el control social; fortalecimiento de las instancias formales e informales de participación; formación de líderes y de la ciudadanía; fortalecimiento de organizaciones sociales y proyectos de desarrollo local, especialmente obras de infraestructura con participación ciudadana.¹⁷

¹⁷ Otro estudio de la Veeduría Distrital sobre la vigencia de 2006 y 2007 destaca prácticamente las mismas tendencias, lo que muestra a las claras la dispersión de esfuerzos y, sobre todo, la ausencia de una política pública de participación.

Hubo, sin duda, un avance con respecto a la administración Mockus en cuanto al peso relativo de la participación en las tareas de gobierno y el número de proyectos adelantados. Hubo también avances en el diseño institucional.¹⁸ Pero es difícil leer en esa maraña de iniciativas un derrotero definido y una orientación sobre el para qué de la participación. Se hicieron muchas cosas, sin que necesariamente se supiera si ese esfuerzo se estaba traduciendo realmente en la democratización de las decisiones públicas.

La administración de Samuel Moreno y Clara López Obregón (2008-2012),¹⁹ también en representación del Polo Democrático Alternativo, hizo un poco más de lo mismo, sin que se destacaran giros importantes en el manejo de la participación. El plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor” se refiere ampliamente a la importancia de la participación en la gestión de la ciudad. En el artículo 2 del acuerdo que lo aprueba señala que:

La Administración Distrital en todos sus niveles reconocerá el valor de la intervención ciudadana en los asuntos públicos, la diversidad de intereses y su aporte a la construcción de un proyecto de ciudad, y promoverá el ejercicio de la participación a través de los canales existentes y de los que el gobierno y la propia ciudadanía considere necesarios. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito.

El plan se estructura en torno a siete objetivos de ciudad, uno de los cuales es el de participación, cuyo propósito es construir una ciudad

[...] en la que se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus representantes y organizaciones, haciéndose corresponsables del desarrollo integral de la ciudad.

¹⁸ Se puso en marcha un modelo de formación ciudadana a través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social; se expidió el decreto que reglamenta el Sistema Distrital de Participación; se apoyó la planeación participativa y se iniciaron algunas experiencias de incidencia ciudadana en la asignación de recursos de las alcaldías locales; se avanzó igualmente en el diseño del Sistema Distrital de Planeación y en el Estatuto Distrital de la Planeación.

¹⁹ El alcalde elegido, Samuel Moreno, fue destituido por acusaciones de corrupción en el manejo de obras públicas, por lo que fue remplazado por su secretaria de gobierno, Clara López Obregón, quien completó el periodo.

Se reitera así una retórica que venía de años atrás y que en definitiva no aporta innovaciones sustanciales en el manejo de la participación. Los programas y proyectos se orientaron en la misma dirección que en la administración anterior, adicionando actividades del mismo tenor que no habían tenido lugar en planes anteriores: fortalecer espacios y mecanismos de participación, democratizar la información, propiciar sinergias entre la acción gubernamental y la iniciativa ciudadana, articular las organizaciones sociales y las instancias de participación, y multiplicar las iniciativas de control social.

Las realizaciones durante este periodo fueron escasas: además de algunos diseños institucionales, entre los que destaca el Sistema Distrital de Planeación y la formulación de una propuesta de modificación del estatuto de planeación para la ciudad, el distrito impulsó unas acciones piloto de presupuesto participativo en el área social y en instituciones educativas, desarrolló proyectos sobre participación en la gestión de la salud y puso en marcha la Casa del Control Social, un proyecto diseñado en la administración anterior. El único mérito de esta administración en materia de participación fue la expedición, al final del periodo de gobierno, de una política pública de participación que, sin embargo, no logró convertirse en hoja de ruta de la actuación del gobierno y que se convirtió más bien en un legado para el gobierno que comenzó su periodo en enero de 2013.

Así, pues, hasta fines de 2012, si bien la ciudad tuvo en sus planes de desarrollo formulaciones repletas de buenas intenciones acerca del papel de la participación en el manejo de la ciudad y del lugar central que debería ocupar en el desempeño de las instituciones estatales, no contó con orientaciones estratégicas que plantearan claramente una apuesta de democratización de la gestión pública y de acción coordinada de las distintas entidades del gobierno local para que la ciudadanía fuera más reflexiva e incidente en las decisiones públicas. Las entidades distritales y las organizaciones sociales nunca contaron con una brújula que definiera un norte estratégico, por lo que la participación se acercó muy poco en el día a día a los buenos propósitos enunciados en los planes de desarrollo.

LA APUESTA POR LA MOVILIZACIÓN

El programa de gobierno con el cual Petro ganó la elección a su principal contrincante, el ex alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, se centró en tres aspectos: reducir la segregación urbana en la ciudad hasta eliminarla por completo; pensar en un modelo de ciudad capaz de enfrentar el cambio climático y sus consecuencias, y defender lo público como escenario de beneficio colectivo. Estos tres componentes de la propuesta de Petro apuntan en una doble dirección: por un

lado, construir un nuevo modelo social y urbanístico para Bogotá que, al tiempo que retoma elementos del pasado, rompe con él y define nuevos rumbos para la ciudad; por otro, involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas mediante procesos de movilización permanente y de amplia cobertura, que superen las debilidades de la participación institucionalizada.

Según Petro y su equipo de gobierno, el modelo de ciudad que guió la gestión de los anteriores alcaldes, incluidos los del Polo Democrático Alternativo, seguía un mismo patrón: subordinar la dinámica social y urbanística de Bogotá a las fuerzas del mercado e involucrar a la población en algunas decisiones públicas a través de mecanismos de alcance meramente consultivo. En su opinión, ese modelo no sólo había profundizado problemas de segregación urbana, de inseguridad, deterioro del medio ambiente y creciente desigualdad social, sino que había generado al mismo tiempo jugosas ganancias para el capital nacional y transnacional, interesado principalmente en mantener su lugar de privilegio para seguir acumulando utilidades.

El Plan de Desarrollo, 2012-2016, Bogotá Humana, plantea así esta nueva apuesta en su objetivo general:

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas. A su vez, el Plan contribuirá al ordenamiento del territorio alrededor del agua, minimizando las vulnerabilidades futuras derivadas del cambio climático y protegiendo en forma prioritaria la estructura ecológica principal de la ciudad, como base de un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la sostenibilidad ambiental, que incluye la revitalización de los espacios urbanos y rurales como expresión del uso democrático del suelo, y la promoción de un sistema de transporte multimodal.

El Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana también fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia (artículo 2, acuerdo 489 de 2013).

Lo que pretende la propuesta de Petro en materia social y urbanística es, por un lado, que los bogotanos vivan en una ciudad que reduzca la segregación y la discriminación, ubicando al ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. Esto supone remover las barreras que impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, independientemente de su condición social, de género, étnica, religiosa, etc. Por otro lado, construir una ciudad que se estructure en torno al agua como camino para enfrentar el cambio climático, lo que implica nuevas ideas en materia de ordenamiento territorial, gestión ambiental y gestión del riesgo. Esto permitirá contrarrestar el modelo vigente de ciudad depredadora del medio ambiente, gracias a un enfoque de ecourbanismo. De esa apuesta se desprenden nuevos proyectos urbanísticos y de transporte, la revitalización del centro de la ciudad, una densificación verde, la atención a los retos de la ciudad-región y, en consecuencia, una ciudad amable que equilibre entre todos sus habitantes las cargas y los beneficios del crecimiento urbano.

La realización de este nuevo modelo implica un alto componente de participación ciudadana y de ejercicio de la ciudadanía. Ello significa, en la letra del plan de desarrollo,

[...] reorientar la inversión y la asignación de sus recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus recursos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir *con mayor capacidad vinculante* en la orientación de las políticas públicas (artículo 1; subrayado nuestro).

La relación más democrática de la ciudadanía con el gobierno que propicie una influencia “con mayor capacidad vinculante en la orientación de las políticas públicas” constituye el meollo de la apuesta del gobierno de Petro en materia de participación ciudadana. *Capacidad vinculante* significa que la iniciativa ciudadana y las decisiones que diferentes sectores de la población tomen con respecto a la orientación de la gestión de la ciudad deben obligar al gobierno a actuar en esa dirección.

Ese postulado se erige como una alternativa a la lógica de institucionalización de la participación que prevaleció en la ciudad en los últimos 20 años, y como respuesta a los problemas que, según el equipo de gobierno de Petro, habían sido generados por ese modelo. Entre éstos cabe destacar, como lo señaló un funcionario del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC), los siguientes:²⁰

²⁰ Entrevista a un funcionario del IDPAC, julio de 2013.

- La oferta institucional de participación por parte del Estado coartó la dinámica de acción colectiva de diferentes sectores de la población al imponerles reglas que pusieron límites a sus propias formas de actuación.
- También fragmentó la acción ciudadana al crear escenarios autónomos para cada tipo de actor y no establecer vasos comunicantes entre ellos, que permitieran una acción más coordinada y solidaria entre los diferentes actores.
- La institucionalización burocratizó los espacios de participación al convertir el ejercicio ciudadano en un procedimiento fuertemente reglamentado (quién participa, en qué momento, en qué escenarios, mediante qué procedimientos, etc.), que necesariamente debería transcurrir por esos espacios, por fuera de los cuales la acción ciudadana no tendría validez ante las instancias gubernamentales.
- El alcance de estos espacios es muy limitado pues se trata de instancias de consulta, si acaso de canalización de la iniciativa ciudadana, pero no de toma de decisiones vinculantes con participación activa de los interesados.
- La institucionalidad participativa propició la conformación de una elite de la participación, que expropió a la ciudadanía de su capacidad de incidencia en la gestión pública y acaparó los canales de relación con las autoridades públicas, obteniendo privilegios políticos y, en algunos casos, económicos.²¹
- El modelo de institucionalización de la participación no contribuyó de manera significativa a la solución de los problemas de la ciudad y sus localidades, lo que convirtió a las instancias en entes poco eficaces en su acción y, en consecuencia, poco confiables a ojos de la ciudadanía.

Petro propuso un modelo alternativo de participación centrado en el reconocimiento y la promoción de la movilización ciudadana como la mejor vía para garantizar su incidencia en las decisiones públicas y como herramienta para visibilizar las nuevas ciudadanías emergentes en Bogotá. 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, así como de las reglas para participar; también volver más fluida y permanente la acción colectiva, ampliando la cobertura de los procesos en cantidad y tipo de poblaciones involucradas

²¹ El alcalde Petro y varios de sus funcionarios se refirieron a esa elite como una “mafia” de la participación, lo que produjo una reacción muy fuerte de los líderes que participan en varios de esos escenarios en contra de esa denominación.

en prácticas participativas, avanzar hacia formas de participación directa y decisoria y, en últimas, garantizar mayor eficacia en la solución de los problemas de la ciudad y de sus habitantes.

El plan de desarrollo señala que la Bogotá humana busca

[...] garantizar en distintos ámbitos del territorio procesos participativos que promuevan la movilización, la organización, la deliberación y la toma de decisiones amplia e informada de la ciudadanía en la gestión de la ciudad. [Además], impulsar en los distintos ámbitos del territorio la capacidad de decisión directa de la ciudadanía sobre los asuntos de la ciudad [...] reconociendo nuevas ciudadanías e involucrando a la población en el uso y goce del espacio público.

¿Qué tanto estos propósitos de implantación de un nuevo modelo de participación ciudadana se concretaron en lo que va de la administración del alcalde Petro?²²

LA GESTIÓN DEL NUEVO MODELO

Petro puso en marcha durante el primer año de su mandato dos tipos de dispositivos de movilización ciudadana: por un lado, el impulso a escenarios no institucionales de encuentro de las autoridades públicas con la ciudadanía y de incidencia de esta última en la gestión pública; por otro, la movilización plebiscitaria de apoyo al alcalde cuando se inició un proceso de revocatoria del mandato y otro de destitución y sanción política al alcalde por el manejo del servicio de aseo de la ciudad.

La creación de escenarios de incidencia en la gestión pública fue probablemente el instrumento que tradujo más fielmente la propuesta del alcalde. Entre esos escenarios cabe mencionar los presupuestos participativos (PP), los cabildos consultivos sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT),²³ las consultas

²² El mandato del gobierno de Gustavo Petro termina el 31 de diciembre de 2015.

²³ Bogotá inició la actualización del POT aprobado en 1998. Dicha actualización se iba a realizar a fines en 2012, pero hubo un acuerdo entre la alcaldesa saliente (Clara López Obregón) y el entrante (Gustavo Petro) para que fuera este último quien realizara esta tarea. La revisión del POT implica un proceso de consulta que puede ser realizado a través del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, órgano creado por la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial. La Veeduría Distrital instó a la Administración Distrital a que hiciera esa consulta antes de trasladar la propuesta de revisión al Concejo de la ciudad, solicitud que finalmente fue atendida por el alcal-

sobre el nuevo Estatuto de Planeación de Bogotá,²⁴ la conformación de los comités probasura cero, los pactos de convivencia y seguridad ciudadana, el plan 75-cien de articulación de las entidades gubernamentales con las comunidades en su territorio, el programa “El alcalde escucha a la ciudadanía en las localidades” y la contratación de organizaciones sociales para la gestión de los proyectos de desarrollo. Se examina a continuación la experiencia de presupuestos participativos (PP), por ser la que el gobierno distrital privilegió desde el inicio de su mandato y la que mayor impacto de opinión y de movilización logró en los primeros meses de 2012.²⁵

La intención de la Alcaldía con la implementación de los PP era poner en marcha su modelo alternativo de participación, especialmente de sectores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, en asuntos de interés público. Se quería desde la Administración Distrital devolver el poder a ciudadanos y ciudadanas y profundizar la democracia popular; construir colectivamente un nuevo modelo de ciudad respetuoso del medio ambiente y los ecosistemas; y garantizar una gestión transparente.

El PP fue pensado como un instrumento para movilizar a la población en el nivel microterritorial (barrial). Según un documento de la Secretaría de Gobierno y el IDPAC (2012), el PP es

[...] un proceso social que pretende, en un territorio específico —unidad básica de participación, localidad o distrito— identificar y caracterizar la demanda social a nivel de acciones tipo o preproyecto, y definir, mediante el voto de los habitantes del territorio, la asignación presupuestal a tales preproyectos, que la administración estará comprometida a ejecutar en la vigencia.

de y el secretario de Planeación. Se realizaron 38 cabildos para escuchar la opinión y las iniciativas de la ciudadanía sobre los componentes de la revisión del POT. Paradójicamente, estos cabildos, contrario a lo que defendió el gobierno desde un principio, fueron consultivos, no vinculantes.

²⁴ Presionado por iniciativas de reforma del Estatuto de Planeación (acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) que comenzaban a circular en la ciudad por iniciativa de algunos concejales y de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno de Petro decidió elaborar una propuesta de estatuto de planeación cuyos contenidos fueron consultados a la ciudadanía en las localidades. Este proceso también fue consultivo, no vinculante.

²⁵ El análisis que sigue se basa en algunos documentos no publicados, elaborados por la Alianza por Bogotá, una plataforma de trabajo de varias organizaciones sociales y centros académicos, convocada por la Veeduría Distrital con el propósito de hacer seguimiento a la política de participación en la ciudad. Foro Nacional por Colombia y el autor de este artículo forman parte de dicha Alianza.

Los encargados de diseñar el PP no quisieron utilizar las demarcaciones territoriales existentes en la ciudad (20 localidades y 114 unidades de planeación zonal-UPZ), sino elaborar una nueva sectorización, mediante la cual fueron definidos 172 microterritorios urbanos y 14 rurales con base en criterios técnico-cartográficos y socioespaciales. Luego, fueron seleccionados ocho de ellos para realizar una prueba piloto. Metodológicamente, los PP incluían una primera fase de precabildos, en los que se identificaba la demanda social y se analizaba las alternativas de solución a los problemas identificados, y un cabildo en el que la población asignaba mediante votación los presupuestos.

Para la realización de los ocho pilotos, las entidades de la Administración Distrital, especialmente el IDPAC y la Secretaría de Gobierno, dedicaron gran cantidad de recursos humanos, teniendo en cuenta que se trataba de un primer experimento que orientaría en el futuro la implementación plena de la iniciativa. Se asignó un techo presupuestal de aproximadamente 5 475 000 dólares. Como resultado de esos ocho ejercicios, a los que asistieron 18 498 personas, fueron priorizados 32 proyectos por un valor cercano a 4 206 000 dólares,²⁶ es decir, 76.8% del presupuesto asignado (Secretaría de Hacienda, 2013).

En el segundo semestre de 2012, la administración distrital propuso realizar otros ejercicios de presupuesto participativo en cuatro temas: vías, jóvenes, salud y agua, en cada uno de los cuales,

[...] los recursos a discutir y priorizar por parte de la ciudadanía corresponden a fuentes de financiación distrital y de los Fondos de Desarrollo Local, en el marco de las competencias y las líneas de inversión distritales y locales, que hagan posible la materialización de la agenda de desarrollo de la Bogotá Humana (Secretaría de Gobierno, 2012).

Al final, solamente se realizaron tres de estas experiencias: vías, jóvenes y agua. En esta ocasión la Alcaldía vinculó a otras entidades distritales y a los alcaldes locales, como se muestra en el cuadro 1. Así, los PP se convirtieron en la principal estrategia de impulso a la participación ciudadana en la ciudad.

Desde el punto de vista territorial hubo, sin embargo, un giro sustancial: no serían utilizadas las 186 unidades definidas para el proyecto piloto, sino que se tomaría como base las UPZ.²⁷ Se realizaron 294 actividades (precabildos, jornadas

²⁶ Esa cifra indica el valor de los proyectos en seis de los ocho territorios, pues sobre dos de ellos la Alcaldía no ofreció información específica. Eso significa que el monto real fue mayor.

²⁷ Esto muestra la volatilidad de criterios de la Administración Distrital para implementar su estrategia de participación y, de algún modo, una falta de claridad conceptual y metodológica en su diseño.

CUADRO 1
ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL INVOLUCRADAS EN EL SEGUNDO EJERCICIO
DE PP EN BOGOTÁ

<i>Vías</i>	<i>Jóvenes</i>	<i>Agua</i>
Alcaldes locales, Secretaría de Movilidad, Unidad de Mantenimiento Vial, Instituto de Desarrollo Urbano, Empresa de Teléfonos de Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Secretaría de Hacienda, Caja de Vivienda Popular, Codensa, IDPAC, Jardín Botánico, Secretaría de Gobierno (Subsecretaría de Asuntos Locales)	Secretaría de Educación, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Cultura, IDPAC e IDIPRON	Secretaría de Hábitat, FOPAE, Secretaría de Ambiente, UAESP, EAAB

FUENTE: Alianza por Bogotá, 2013.

de sensibilización, recorridos, cabildos) en los temas de agua y vías. Asistieron a los tres tipos de cabildos un total de 64 087 personas y se priorizaron 3 433 proyectos, la mayoría de ellos en el tema de vías.²⁸ Estas cifras de asistencia a los cabildos de PP son similares a las de los encuentros ciudadanos para la formulación de los planes de desarrollo locales en gobiernos anteriores, e incluso inferiores a la cifra lograda por Luis Eduardo Garzón en 2004, cercana a las 100 mil personas (Velásquez y González, 2006).

El segundo tipo de dispositivo de movilización fue el apoyo plebiscitario de importantes sectores de la población al alcalde, cuando se inició un proceso de revocatoria de su mandato y se anunció una destitución de su cargo por parte de la Procuraduría General de la Nación.²⁹ Cabe describir brevemente los antecedentes de dichos procesos para comprender mejor el alcance de las manifestaciones de apoyo a Petro.

El alcalde y su equipo de gobierno decidieron no renovar los contratos del servicio de aseo urbano, que la Alcaldía había firmado con varias empresas privadas que prestaban el servicio en Bogotá desde hacía varios años. Su propuesta, aprovechando que los contratos vencían a fines de 2012, era que el Estado recuperara la prestación del servicio, argumentando que las empresas privadas estaban

²⁸ No existe una cifra sobre el número de cabildos de jóvenes realizados.

²⁹ También puede incluirse en esta categoría las movilizaciones en favor de la paz y de la negociación del conflicto armado en el país, promovidas por la Alcaldía de la ciudad.

cobrando tarifas muy altas y obteniendo grandes ganancias a costa del bolsillo de los bogotanos. El 18 de diciembre de 2012 fue la hora cero para implementar el nuevo esquema: decidió no renovar los contratos a las firmas prestadoras del servicio y encargar a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) la tarea de recoger las basuras en toda la ciudad.

La polémica generada por la decisión del alcalde fue intensa y prolongada. Los sectores dominantes de la opinión pública señalaron su desacuerdo con tal decisión y comenzaron a crear un clima político contrario al alcalde que pronto ganó terreno cuando se comprobó que la EAAB no tenía la capacidad de recoger las basuras con la misma eficiencia que las firmas privadas, y que la ciudad se iba inundando de basuras por todas partes.³⁰ El alcalde fue perdiendo popularidad, sobre todo porque la calidad del servicio era muy baja debido a que la infraestructura de la EAAB no era la adecuada para el proceso de recolección. Al mismo tiempo, el alcalde creó una empresa distrital que se encargaría en el corto plazo de prestar el servicio (Aguas de Bogotá), con el uso de vehículos adecuados y con la vinculación de los recicladores para complementar la prestación del servicio. Esa decisión también fue objeto de críticas provenientes de diferentes sectores sociales y políticos de la ciudad. La situación se tornó tan complicada para el alcalde que a los pocos días decidió renovar el contrato con algunas de las firmas y mantener la prestación por parte del Distrito en una zona de la ciudad.

El dirigente conservador Miguel Gómez, aprovechando esta coyuntura de descrédito del alcalde Petro, inició un proceso de revocatoria del mandato del alcalde al tenor de lo dispuesto para ese efecto por la Ley 134 de 1994, ley estatutaria de participación ciudadana. Llevó a cabo el proceso de recolección de firmas y, luego de completarlas, las presentó a la Registraduría del Estado Civil para que las avalara y diera vía libre al proceso de revocatoria. Paralelamente, el procurador general de la nación abrió una investigación al alcalde Petro por haber generado detrimento patrimonial del Estado y por violentar los principios de libre empresa en la ciudad mediante todo este episodio de las basuras. Esa investigación dio como resultado en diciembre de 2013 la solicitud del procurador al presidente de la República de destitución fulminante del alcalde³¹ y su inhabilitación por 18 años para desempeñar cargos públicos. La destitución

³⁰ Hoy día se tiene certeza de que las firmas privadas promovieron en varios sectores de la ciudad una cruzada para sacar basuras a toda hora, de manera que la ciudad se viera permanentemente inundada de residuos y el alcalde y la EAAB perdieran favorabilidad en la opinión pública.

³¹ Por norma constitucional, el presidente de la República es la única persona habilitada para destituir al alcalde de Bogotá.

se hizo efectiva unos meses más tarde y el alcalde fue remplazado interinamente por el titular del Ministerio del Trabajo, Rafael Pardo, hasta el momento en que fue designada, como lo señala la norma, una militante del mismo movimiento del alcalde Petro, en este caso su ex secretaria de Planeación y de Hábitat, María Mercedes Maldonado.

El alcalde Petro interpuso los recursos de reposición a los que tenía derecho, los cuales fueron negados. No obstante, el alcalde Petro inició un proceso de solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos. Ésta, después de estudiar los hechos y recibir los testimonios de las partes, concluyó que los derechos políticos del alcalde estaban en riesgo, por lo que solicitó al Estado colombiano suspender la decisión de la Procuraduría y del presidente de la República y restituir al alcalde en su cargo, lo que efectivamente sucedió.

Luego del anuncio de la Procuraduría de inhabilitarlo para ocupar cargos públicos y de su destitución por parte del presidente de la República, el alcalde Petro salió a la plaza pública a plantear sus argumentos y a criticar lo que denominó un golpe de Estado a la ciudad. Inmediatamente miles de manifestantes se apostaron en la Plaza de Bolívar para protestar por la destitución del alcalde y darle su apoyo en contra de las decisiones del procurador y del presidente de la República. Participaron en dichas manifestaciones organizaciones y personas afectas al alcalde y a sus ideas políticas, las cuales permanecieron en la plaza por varios días en solidaridad con Petro. Fue un apoyo plebiscitario que consideró las sanciones contra el alcalde como una violación de sus derechos políticos y de los derechos de quienes lo eligieron como primer mandatario de la ciudad. Después de varios días, las aguas se calmaron poco a poco y las manifestaciones de apoyo se disolvieron. Una vez que el alcalde fue restituido en su cargo, las expresiones masivas de apoyo al alcalde se repitieron.

El carácter de esta movilización fue muy diferente a lo que había sucedido en el caso de los presupuestos participativos y de otras iniciativas del alcalde de incidencia ciudadana en la gestión pública. En este último caso se trataba de motivar a los ciudadanos para que fueran actores decisivos en la asignación de recursos y en la toma de otras decisiones de política pública. Aquí, el objetivo era diferente: lograr un apoyo político para contrarrestar los efectos de la destitución de su cargo y, como consecuencia de ello, afianzar la solidaridad de los sectores afectos a su postura política e ideológica y, muy probablemente, recoger la cosecha más tarde en otras aventuras electorales en las que el alcalde seguramente querrá involucrarse. En ambos casos, sin embargo, el objetivo era parecido: convertir a la ciudadanía en el principal pilar y apoyo de su gestión, fuera para definir

políticas públicas o para participar en su defensa como mandatario de la ciudad y como uno de los líderes de los movimientos de oposición en Colombia.

¿Qué pasó entonces con la institucionalidad participativa de la ciudad? La apuesta por la movilización ciudadana relegó a un plano secundario el interés del gobierno de Petro por las instituciones de participación existentes en Bogotá. Los consejos, comités y demás dispositivos creados en las dos décadas anteriores seguían funcionando por una cierta inercia que les es propia, pero sin el respaldo explícito de la Alcaldía y sus diferentes dependencias. Más aún, por norma, la Alcaldía Mayor y las Alcaldías Locales deben convocar algunas de esas instancias para que se reúnan y realizar ciertos procedimientos de consulta. La Alcaldía lo hizo, pero no fue más allá de sus mínimas obligaciones en materia de convocatoria. Su interés era otro: hacer sentir que la estrategia de participación no estaba enfocada en la institucionalidad participativa, sino en los procesos de movilización analizados. Lo que hizo el alcalde fue no hacer nada más allá del mínimo necesario y dejar que las instancias operaran por su propia inercia.

El caso de la planeación participativa es un buen ejemplo al respecto: al inicio de su mandato, los alcaldes deben surtir un trámite para la aprobación del plan de desarrollo que será el principal referente de su gestión. La ley orgánica de planeación establece un procedimiento para la formulación, aprobación y seguimiento de los planes de desarrollo, el cual incluye la participación de la ciudadanía a través del Consejo de Planeación, encargado de facilitar la discusión de la propuesta de plan y elaborar un concepto con recomendaciones. En el caso de Bogotá, dicho procedimiento está regulado por el Acuerdo 12 de 1994. En el nivel local aplica el Acuerdo 13 de 2000. Desde la aprobación de dichos acuerdos los alcaldes le han dado un peso importante a la formulación participativa de sus respectivos planes, realizando consultas a diferentes sectores, programando encuentros, dándole apoyo técnico y financiero al Consejo de Planeación de la Ciudad y liderando la formulación de los planes de las localidades en asociación con los Consejos de Planeación Local, a través de los encuentros ciudadanos (Velásquez y González, 2006). La Secretaría de Planeación, encargada de conducir el proceso, siempre se preocupó por dar información a la ciudadanía y por publicitar las actividades relacionadas con la participación ciudadana.

No fue ése el caso en 2012, cuando se inició el mandato del alcalde Petro. La administración no sólo le imprimió un bajo perfil a la formulación de los planes locales y del plan distrital, sino que en ese mismo periodo realizó los cabildos de presupuesto participativo, que respondían, como se vio, a su estrategia de movilización ciudadana. En otras palabras, diseñó un proceso paralelo que restó fuerza a la formulación de los planes y evitó que esta última tuviera algún tipo

de protagonismo en el seno de la opinión pública. Incluso, esto produjo confusión entre la gente en las localidades, pues la convocatoria a dichos cabildos fue entendida en primera instancia como un llamado a participar en la formulación de los planes locales, no para la asignación de recursos presupuestales.³² Lo mismo ocurrió en las entidades de la Alcaldía encargadas del PP: tuvieron que dedicarse de lleno a la convocatoria y realización de los cabildos, cuando en gobiernos anteriores ésta era la época dedicada a la formulación de los planes. Esto no significa que los planes no se hayan elaborado; la tarea fue cumplida, sólo que a través de un proceso poco publicitado y con la participación de un número de personas muy inferior que el de años anteriores (Velásquez y González, 2006).

MOVILIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

El ejemplo de los planes de desarrollo es una buena muestra de la tensión entre movilización e institucionalización como estrategias de impulso a la participación en la apuesta política de Petro. Para él, se trataba de escoger una de las dos. Y ya sabemos cuál fue su apuesta. No había manera de conciliar esos dos modelos. Para Petro, el uno era la antítesis del otro. Esta postura “maniquea” (esto o lo otro, pero nunca los dos) desconoció de entrada una realidad de a puño: que los espacios institucionales para la participación están ahí, que no se puede negar su existencia, que ellos también son vehículos para transmitir inquietudes y demandas ciudadanas a las autoridades públicas y que, por más que no cumplan a cabalidad la tarea sustantiva de democratizar la gestión, son escenarios legales y legítimos que no pueden ser obviados en el diseño de estrategias de participación ni, mucho menos, eliminados de la noche a la mañana.

El error de Petro fue partir de la premisa de que movilización e institucionalización son lógicas antagónicas. Y ha sido la propia realidad la que ha demostrado a Petro y a su equipo de gobierno que pueden y deben ser lógicas complementarias, así se le dé prioridad a una de ellas. Prueba de ello es que la institucionalidad participativa ha seguido funcionando en Bogotá, primero sin el apoyo del gobierno distrital, y más recientemente con su asentimiento. Esas instituciones no podían ser tiradas a la basura por más defectos y vicios que presentaran en su

³² Los líderes y los miembros de las organizaciones sociales en Bogotá tienen una cierta trayectoria como participantes en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital y de los planes locales. Por eso, cualquier convocatoria que se realice en los primeros cinco meses del mandato de los alcaldes es entendida como una invitación a involucrarse en el proceso de planeación, no en otras actividades.

desempeño cotidiano. Lo que había que hacer era crear las condiciones para su buen funcionamiento y, al mismo tiempo, movilizar a la ciudadanía para que interviniera directa y masivamente en los asuntos públicos.

Pero lo que llama la atención en el manejo que dio Petro a la participación ciudadana durante su mandato es que el esfuerzo de movilización de la ciudadanía duró solamente un año y unos meses más. La actividad febril —claramente militante— de las entidades y los funcionarios distritales en los 15 primeros meses del periodo de gobierno nunca volvió a verse: no hubo una segunda ronda de cabildos de PP y, excepción hecha de las consultas para la revisión del POT y para el estudio de la propuesta de un nuevo Estatuto de Planeación —ambas tareas de alcance meramente consultivo— el entusiasmo movilizador desapareció. Así, el gobierno de Petro se fue pareciendo cada vez más al de sus predecesores en lo que respecta al manejo de la participación: cada entidad distrital realizando sus propias iniciativas, las instituciones participativas funcionando a media máquina y la ciudadanía esperando nuevas oportunidades para incidir realmente en las decisiones públicas. Queda la impresión de que el esfuerzo de movilización no pasó de ser un entusiasmo pasajero que no tuvo continuidad, por las razones que fuera, o, en el caso de la movilización plebiscitaria, de un fenómeno coyuntural utilizado por el alcalde y sus seguidores para evitar la destitución y ganar algunos réditos políticos.

No sería descabellado pensar entonces que la intención del gobierno del alcalde Petro ha sido y sigue siendo incrementar su legitimidad como líder político —lo cual es totalmente comprensible— y, por esa vía, generar una base electoral para futuras aspiraciones políticas,³³ antes que transformar el modelo de gestión involucrando más directamente a la ciudadanía —no sólo a sus dirigentes— en la discusión de los asuntos de interés público. La participación se habría convertido entonces en un instrumento de acumulación política del alcalde más que en una herramienta de democratización de la gestión de la ciudad.

Lo anterior niega el valor en sí de las experiencias impulsadas por la Alcaldía, ni de sus resultados para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la población. Por el contrario, hay que reconocer que dispositivos como los presupuestos participativos constituyen una importante herramienta de pedagogo-

³³ Algunos de los funcionarios más cercanos y leales al alcalde y a sus ideas, por ejemplo el ex secretario de Gobierno, Guillermo Asprilla (q.e.p.d.), plantearon públicamente que el propósito último de su grupo político era alcanzar con Gustavo Petro la Presidencia de la República —algo completamente legítimo— para lo cual la Alcaldía —considerada por los expertos como el segundo cargo público más importante del país— no era más que un paso para el logro de ese propósito político.

gía democrática, de acercamiento al ciudadano corriente al manejo de lo público y una forma de ampliar sustancialmente la cobertura y el alcance de la participación ciudadana a límites que trascienden los liderazgos consuetudinarios en la ciudad.

Sin embargo, esa apuesta de movilización debería ser permanente, cada vez más amplia y fruto de una estrategia de participación, liderada por la Alcaldía, que no debería excluir el uso de la institucionalidad participativa como herramienta de democratización de las decisiones públicas. Las colectividades no pueden permanecer en estado de movilización permanente. Se requiere también “momentos de reposo” y formas alternas de canalización y de realización de sus intereses, escenarios de diálogo y concertación para el diseño de políticas de mediano y largo plazo, de políticas de Estado. Ésa es la importancia de los espacios institucionales, pero a su turno, éstos se esclerotizan y mueren si no existe una dinámica social que los nutra y los esté retando permanentemente a romper la inercia propia de las organizaciones, por pequeñas que sean.

Esta estrategia de combinación de lógicas de participación orientaría y daría sentido a las iniciativas particulares de las diferentes entidades del gobierno en materia participativa y sería el principal referente para coordinar su acción, así como para los distintos sectores de la población en su intento por hacer uso del derecho a intervenir en los espacios públicos y a incidir en las decisiones que los afectan. Debería ser, además, una estrategia integral, en el sentido de que permitiría establecer los nexos entre institucionalización y movilización, generando una ecuación de signo positivo. Sería entonces mucho más fácil articular planeación con presupuestos participativos, poner a dialogar las diferentes instancias de participación entre sí y alimentarlas con el saber de la gente y con las iniciativas del “ciudadano de a pie”, cosa que lamentablemente no ha ocurrido en este ni en otros periodos de gobierno de la ciudad. Esa estrategia contrarrestaría, por otro lado, la tendencia cortoplacista que anima a muchos gobiernos a obtener resultados inmediatos sin proponerse metas de más largo aliento. Sería el medio ideal para pensar la ciudad y la participación en horizontes de futuro.

Uno de los propósitos de la estrategia de movilización, implementada transitoriamente por el alcalde Petro, fue invitar a la gente a que se vinculara a los escenarios donde se dirimen las políticas públicas y las decisiones clave de la ciudad. De esa manera, serían fortalecidos el ejercicio de la ciudadanía activa (entendida como incidencia vinculante) y el espacio público. Pero, además, la participación comenzaría a ser más el producto de la demanda social que de la oferta estatal. Ésta sí que constituiría una ruptura con el modelo anterior dominante, basado en la oferta estatal de participación a través de canales institucionales. Ese propósito

de fortalecer la demanda ciudadana de participación, sin embargo, no se ha logrado. Salvo movilizaciones espontáneas de los usuarios del Transmilenio,³⁴ y otras surgidas en eventos coyunturales, la ciudadanía sigue a la espera de que el Estado la convoque a participar. Y ésa ha sido la tendencia dominante. Es el gobierno distrital el que sigue ofreciendo escenarios —cada vez menos, es cierto— sin que haya una demanda autónoma desde la sociedad para interactuar con el gobierno. Ello, además, encaja perfectamente en el talante de Petro, un líder que prefiere conducir los procesos a su manera y no tanto convertirse en escucha de la ciudadanía. En ese sentido, es dable pensar que la participación ha sido para Petro más un instrumento de acumulación política que un esfuerzo real por democratizar las decisiones públicas. Si fuera esto último, la administración distrital habría tenido que imaginar dispositivos de carácter más permanente —no para los primeros 15 meses de gobierno— y acompañados de una pedagogía ciudadana y de herramientas de fortalecimiento de capacidades sociales para el ejercicio de la participación.

Lo anterior no puede ocultar algunos logros importantes del gobierno de Petro en materia participativa, entre ellos la ampliación de la cobertura temática y poblacional de la participación; el empoderamiento de sectores que antes no tenían visibilidad; el impulso a dinámicas territoriales en las localidades y en los barrios, que antes no tenían curso, y una mayor conciencia de los servidores públicos sobre el rol del ciudadano en la gestión de la ciudad. Hay que destacar también la voluntad del alcalde y su equipo de gobierno de incrementar los recursos para la participación, en comparación con anteriores administraciones, y de adecuar la institucionalidad estatal a estas nuevas dinámicas.

La pregunta de fondo, que resulta de este recorrido sobre las estrategias de participación promovidas por diferentes gobiernos de Bogotá, y en particular por el alcalde Petro, es cómo articular institucionalización y movilización y, a la vez, cómo lograr el encuentro entre oferta participativa y demanda social de participación; cómo evitar posturas maniqueas que convierten a la institucionalización y a la movilización en lógicas excluyentes; cómo armonizar participación directa con participación a través de representantes en los espacios de participación; cómo articular en una misma lógica procesos de consulta con decisiones vinculantes.

Como lo señalan Fung, Wright *et al.* (2003), en última instancia la clave de la participación ciudadana consiste en generar contrapesos sociales a las decisiones y manejos de las elites en el poder. ¿Pueden surgir esos contrapesos de lógicas

³⁴ Servicio de transporte masivo con buses articulados de carril exclusivo y paradas fijas.

institucionales? ¿Es ése un atributo exclusivo de los procesos de movilización masiva y de participación directa? Las experiencias que esos autores examinan en su libro muestran que la formación de contrapesos sociales puede recorrer trayectos diferentes: en unos casos es el producto de una fuerza ciudadana movilizadora que se complementa con estrategias de los gobiernos de apoyo a ese impulso “desde abajo”; en otros, resulta del aprovechamiento, por parte de los grupos ciudadanos, de la oferta institucional de participación.

La clave parece estar entonces en la articulación entre la oferta estatal y la iniciativa ciudadana, independientemente de si la lógica dominante es la institucionalización o la movilización; lo importante es contar al mismo tiempo con una voluntad política para democratizar la gestión pública y con una capacidad ciudadana para convertirse en contrapeso permanente para las decisiones de las elites en el poder. Esto puede lograrse a través de instituciones participativas consolidadas o de procesos de movilización ciudadana encaminados a ejercer de manera directa su poder soberano en la toma de decisiones. Probablemente, ese logro será más sólido si esas dos lógicas se combinan para producir efectos más potentes desde el punto de vista de la democratización de las decisiones y, sobre todo, de la solución de los grandes problemas de la ciudad. Lo peor es mantener —como ocurre en Bogotá actualmente— ese dualismo maniqueo entre institucionalización y movilización. Superar ese dualismo parece ser el principal reto de la ciudadanía y de sus dirigentes en el futuro inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004), *Exposición de motivos del Plan de Desarrollo Distrital*, Bogotá.
- ALIANZA POR BOGOTÁ (2013), *Seguimiento a cabildos de presupuesto participativo 2012*, Bogotá.
- CASTELLS, Manuel (2012), *Redes de indignación y esperanza*, Madrid, Alianza.
- FUNG, Archon; Eric O. WRIGHT *et al.* (2003), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- HERNÁNDEZ, Andrés (2008), “Modelos de democracia participativa en Bogotá”, en *Controversia*, núm. 191, Bogotá, diciembre, pp. 227-279.
- OLSON, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.

- SECRETARÍA DE GOBIERNO (2002), *En el camino de la participación. Elementos para el análisis*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- (2012), *Propuesta general de Cabildos ciudadanos. Líneas metodológicas generales. Proceso colectivo de construcción de metodologías para presupuesto participativo a nivel de localidades y UPZ para temas centrales de desarrollo de Bogotá Humana 2012-2013*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- e IDPAC (2012), *Documento preliminar sobre presupuestos participativos*, Bogotá, febrero.
- SECRETARÍA DE HACIENDA (2013), *Presupuesto participativo*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- TARROW, Sidney (2004), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, 2a. ed., Madrid, Alianza Ensayo.
- VEEDURÍA DISTRITAL (2006), *Estado de la participación en el Distrito Capital*, Veeduría Distrital Delegada para la participación y los Programas Especiales, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- VELÁSQUEZ, Fabio (2009), “La política pública de participación en Bogotá: ¿una tarea imposible?”, en *Revista Foro*, núm. 68, Bogotá, septiembre, pp. 77-90.
- y Esperanza GONZÁLEZ (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- y Esperanza GONZÁLEZ (2006), *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia/Fundación Corona.