

# **Modelos de democracia participativa en Bogotá\***

**Entre los déficits y promesas incumplidas del  
modelo de participación ciudadana basado  
en la oferta institucional y los alcances de  
las nuevas modalidades de acción colectiva  
basadas en la sociedad civil.**

Andrés Hernández\*\*

\* Artículo recibido junio de 2008.

Artículo aprobado octubre de 2008.

\*\* Profesor asociado del Cider, Universidad de Los Andes.

## Introducción

La hipótesis que pretende exponerse en este trabajo afirma que la evolución de la democracia participativa en la ciudad se caracteriza por un doble proceso. En un lado está la emergencia y crisis del modelo de democracia participativa implementado en la última década y que ha enfatizado en la apertura indiscriminada de espacios de participación en la gestión pública, dado que no ha cumplido con sus objetivos iniciales de reducir las desigualdades políticas, ampliar la representación social y mejorar la eficiencia de la gestión pública. En otro lado aparece la aparición de un nuevo modelo de democracia participativa proyectado desde la sociedad civil, que se expresa en una nueva ola de movilización ciudadana y acción colectiva que, aunque débil, viene mostrando resultados e impactos favorables en la profundización de la democracia bogotana.

Esta nueva ola de movilización ciudadana busca crear las condiciones para empoderar a los ciudadanos frente a la potestad de las instituciones, con el propósito de fortalecer el control social y las exigencias de rendición de cuentas a gobernantes y funcionarios; disputar, confrontar y establecer un diálogo efectivo en torno de las políticas urbanas y el modelo de ciudad; y avanzar hacia la consolidación de una ciudad plural y diversa. El nuevo

modelo viene siendo impulsado desde el “ámbito de la demanda” o por iniciativa de ciertos sectores de la sociedad civil: organizaciones ciudadanas, ONG, asociaciones, redes y movimientos sociales. La nueva ola de acciones colectivas se explica si se tienen en cuenta los cambios operados últimamente en las condiciones políticas e institucionales de la ciudad, el dinamismo de las redes sociales y las nuevas formas de asociación y los marcos culturales e identitarios que han surgido en la ciudad en la última década y media y han ido configurando nuevas bases y oportunidades para la movilización. El impulso de la democracia participativa que ha brotado de esta ola de movilización es un modelo en formación, débil aún y enfrentado a enormes riesgos y desafíos.

Esta hipótesis será desarrollada en cuatro secciones. En la primera se exponen cuatro modelos de democracia participativa y se describen los rasgos que los caracterizan y los agentes que los impulsan, así como el tipo de relación que establecen con las instituciones de la democracia representativa. Tales modelos se identifican a partir de las diversas corrientes ideológicas presentes en el texto de la Constitución de 1991 y de los nuevos principios y diseños institucionales allí delineados, y servirán, por un lado, para identificar el tipo hegemónico de democracia participativa que se viene implementando en Bogotá desde los años noventa y, por otro lado, para entender cuáles opciones no fueron acogidas por los alcaldes y los partidos políticos dominantes en la capital.

La segunda sección expone el prototipo de democracia participativa que ha sido hegemónico en Bogotá y la crisis del mismo, por cuanto no satisface tres *tests* o criterios de evaluación<sup>1</sup>: el de la democracia, el de la legitimidad y el de la eficiencia. La tercera sección analiza el nuevo tipo de democracia participativa y deliberativa que se viene construyendo en el “ámbito de la demanda”, es decir, a partir de iniciativas de la sociedad civil. Se identifican allí tres mo-

---

<sup>1</sup> Varios autores utilizan estos criterios de evaluación para analizar el desempeño y el impacto de la democracia participativa; entre ellas está Cunil (2004).

dalidades de ciudadanía activa que lideran una “nueva ola de movilización” en la ciudad: a) las nuevas expresiones de “*accountability* social” y “rendición de cuentas” en diferentes espacios: monitoreo y seguimiento de la gestión pública; vigilancia de los procesos electorales destinada a establecer su transparencia; cumplimiento de los compromisos contraídos con las víctimas del conflicto armado interno para imponer la justicia y la reparación, y prevención de la violación de derechos humanos; b) el resurgimiento de acciones colectivas relacionadas con la denuncia del deterioro ambiental y la exigencia de mayor calidad de la educación y mejores condiciones de movilidad y seguridad, entre otras; y c) las luchas contra las diferentes formas de discriminación, exclusión y dominación que impulsan movimientos de mujeres, negritudes, jóvenes, lesbianas y homosexuales, así como sus exigencias de reconocimiento social. En la cuarta y última sección se exponen los efectos de estas nuevas modalidades de ciudadanía activa en términos de profundización de la democracia y de transformación de las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa.

## **Los modelos y discursos de la participación ciudadana, sus confluencias e interacciones y las relaciones posibles entre democracia participativa y democracia representativa**

La democracia participativa, al igual que la representativa, puede ser entendida de múltiples formas; la participación ciudadana es un concepto y un modelo en disputa, y no existe una sola modalidad ni un solo discurso de democracia participativa. Desde esta perspectiva, es importante recordar que la democracia participativa que se ha venido desarrollando en Colombia (y en Bogotá) proviene de diferentes discursos y lenguajes políticos defendidos en la década del setenta y el ochenta; se trata de discursos que, aunque estuvieron presentes en la Asamblea Constituyente que dio origen a la nueva Constitución Política, no todos ellos fueron plasmados con igual fuerza en los principios, instrumentos y diseños institucionales establecidos en el documento. En torno a la democracia participativa pueden identificarse cua-

tro grandes discursos políticos o visiones presentes en esa Carta y que están vigentes en la cultura política de la ciudad<sup>2</sup>.

Un primer discurso sobre la participación ciudadana está contemplado en el enfoque liberal-pluralista defendido por los partidos y actores tradicionales de la política, para quienes la participación ciudadana debería cumplir una doble función.

La primera consiste en mejorar la eficiencia de la administración pública, por cuanto la participación ciudadana en la gestión pública permite ampliar el control social de los programas, mejorar el flujo de información, facilitar la agregación de preferencias y servir de consulta a funcionarios y técnicos. La participación ciudadana se concibe entonces como una herramienta *técnica* útil para modernizar la administración pública y reducir la corrupción (Uribe, 2002, 37). La segunda función de la democracia participativa, desde dicha perspectiva, está relacionada con la canalización de intereses y demandas sociales tradicionalmente excluidas, así como con la solución de conflictos; es concebida, pues, como una estrategia enderezada a reducir la crisis de legitimidad de la democracia representativa.

En síntesis, la democracia participativa era —y sigue siendo— concebida por las visiones liberales pluralistas como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado y mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas<sup>3</sup>. Según estas visiones, la democracia participativa en la planeación y la gestión públicas locales, y a su lado la descentralización, constituyen una vía para solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por la incapacidad del bipartidismo y del sistema político representativo para acoger políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y responder

---

<sup>2</sup> Para identificar los diferentes lenguajes y discursos sobre la democracia participativa presentes en la asamblea constitucional resultan útiles los trabajos de María Teresa Uribe (2001 y 2002) y María Clara Echeverría (2002).

<sup>3</sup> Para analizar el vínculo que la democracia participativa tendrá en la gobernabilidad local de varias ciudades luego de aprobada la Constitución de 1991, ver los artículos de Restrepo (2002) y Velásquez (2002).

a demandas y conflictos sociales surgidos al calor del acelerado proceso de urbanización del país y del crecimiento de la clase media<sup>4</sup>.

Esta visión liberal-democrática no considera la participación como un ejercicio de autogobierno y autorrealización ciudadana, ni como una herramienta para luchar contra relaciones de dependencia o para exigir el reconocimiento de los derechos de grupo, y tampoco como una fuerza para disputar las decisiones públicas tomadas por las agencias estatales. No aspira a empoderar a los ciudadanos ni a modificar relaciones de poder de forma tal que la democracia representativa se debilite. Los defensores de esta concepción aspiran a crear condiciones que mejoren la gobernabilidad y no a transformar las relaciones de poder. Se trata de visiones que subordinan las lógicas, las demandas y los actores de la democracia participativa a las lógicas de la modernización. Ven la democracia participativa como una vía adicional para garantizar la cohesión social sin poner en entredicho las relaciones de poder. En las instituciones estatales se abrirían espacios a la participación popular sin cambiar significativamente las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad.

Un segundo enfoque de democracia participativa es el defendido por los movimientos sociales que surgieron en los años setenta y ochenta. Entonces las nuevas movilizaciones y acciones colectivas se produjeron en varios frentes y por diferentes motivos, a saber: a) las luchas contra diferentes modalidades de discriminación por razones de sexo, raza, edad, opción sexual, exigían el reconocimiento de las diferencias de grupos y defendían un pluralismo cultural democrático; se trataba de movilizaciones que acogían lenguajes comunitaris-

---

<sup>4</sup> Nuria Cunill habla del “modelo del pluralismo integrativo para la participación ciudadana en las decisiones públicas”, para referirse a un modelo de democracia participativa que surge en la década de los años sesenta y setenta como respuesta de las izquierdas europeas a varios fenómenos: a) la crisis de representación resultante de la crisis de los partidos, como del Congreso y de las instituciones de representación política; b) la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos; c) la crítica de los aspectos negativos del Estado de bienestar, en particular el predominio de las elites tecnocráticas públicas y privadas, y su incomunicación con la sociedad; d) la necesidad de crear dentro del Estado un esfera pública que recoja y atienda las voces de los ciudadanos. Esfuerzos por reorganizar los aparatos administrativos introduciendo principios democráticos a través de la intervención de los intereses individuales y colectivos” (Cunill, 1997, 101).

tas y culturalistas que reivindicaban la defensa de los derechos de grupo y abogaban por políticas de reconocimiento de las identidades (Colom, 1998, 63); b) las acciones planteaban demandas en la esfera de los derechos económicos y sociales (servicios públicos, empleo, vivienda, educación, salud, educación); c) las acciones formulaban reivindicaciones ambientales y aspiraban a corregir las formas de relación destructivas entre la acción humana y su entorno natural, en oposición a la lógica estructural de las instituciones de mercado dominantes; d) las acciones regionales y locales se orientaban hacia la oposición o la crítica de políticas públicas de los gobiernos locales relacionadas con temas de ordenamiento territorial, cobro de impuestos de valorización, construcción de obras, movilización, etc.; e) las acciones colectivas planteaban demandas relacionadas con los efectos del conflicto armado interno. Aquí se destacan las comunidades que reivindicaban la neutralidad activa frente a los actores de la guerra, las organizaciones defensoras de derechos humanos y las que luchaban por el derecho a la vida, defendían los derechos de las víctimas e impulsaban iniciativas de paz y pactos de convivencia (Uribe, 2001, 153).

Estos movimientos sociales emergen a finales de los ochenta e inicios de los noventa, en un contexto caracterizado por la creciente exclusión social y política, la expansión y degradación del conflicto armado, la crisis del sistema bipartidista y la ausencia de canales de participación ciudadana en la política y la gestión pública. Como era previsible, al apelar a las organizaciones de la sociedad civil antes que a los partidos —debido a sus serios problemas de legitimidad y al divorcio creciente entre el “país político” y el “país nacional”—, los nuevos movimientos sociales buscaron introducir en la agenda de prioridades gubernamentales esas reivindicaciones inéditas, ignoradas en los debates tradicionales de los programas partidistas.

Las diversas expresiones de los movimientos sociales concebían la democracia participativa como una forma de lucha contra las diferentes modalidades de opresión, subordinación, dependencia, explotación y exclusión de las grandes mayorías nacionales. Aunque la democracia participativa era concebida de diferentes formas como contrapoder, como lucha por el reconocimiento, como

autogobierno o como rechazo a la política tradicional, de una u otra forma encontró un lenguaje y una identidad comunes que se expresaron en su enfrentamiento a las diferentes formas de dominación y exclusión. De una u otra forma, todas proferían un discurso contra las diferentes formas de dominación, exclusión y dependencia. El reclamo de la democracia participativa por parte de los movimientos sociales surgió como una bandera contra la exclusión política del sistema y a favor de la organización política de los sectores populares, con el propósito de transformar las relaciones de poder, redefinir los significados culturales y construir nuevas dinámicas sociales de contrapoder que modificaran el *statu quo*. María Teresa Uribe señala que en las narraciones justificativas de las bondades de la democracia participativa ésta se presentaba como sustituto de la democracia representativa. Se creía que el bipartidismo estaba a punto de desaparecer y que las estructuras y relaciones clientelistas darían paso a las nuevas modalidades de democracia participativa, tanto a la oferta institucional de participación en la planeación y gestión locales, como a los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular directa, consultas populares, plebiscito, referendo, cabildo abierto, control de las políticas públicas, audiencias públicas) y a los nuevos agentes de la política: los movimientos sociales. Se creía que el proceso democratizador “sería expansivo y totalizador y así la democracia directa sería la manera de resolver las fracturas y las desigualdades producidas por la vieja política representativa” (ibíd., 149). En síntesis, estas concepciones imaginaban la democracia participativa como un sustituto de la democracia representativa y el clientelismo. No había necesidad de transformar la política partidista ni las instituciones democráticas, ya que la democracia directa sustituía a la democracia representativa e instalaba la autodeterminación, el autogobierno.

Un tercer enfoque de la democracia participativa presente en la Constitución de 1991 estuvo vinculado al viejo republicanismo, de hondas raíces en Colombia y centrado en la imagen de ciudadanos activos y virtuosos (Uribe, 1992, 7-25). La democracia participativa estaría vinculada al surgimiento de ciudadanos conscientes de sus derechos pero también de sus obligaciones y deberes, dispuestos a desarrollar las virtudes necesarias para mejorar y profun-



dizar la democracia, a disminuir los conflictos sociales y culturales, a reducir la apropiación privada de lo público. Ciudadanos tolerantes, respetuosos de la diferencias, dispuestos a discutir sus diferencias sin acudir a la fuerza; ciudadanos preocupados por lo público y activos en la exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes, dispuestos a movilizarse en acciones de denuncia de la corrupción y el clientelismo; ciudadanos defensores de la cultura de la legalidad, del patrimonio público y del Estado de derecho, dispuestos a pagar impuestos, a participar electoralmente, a desarrollar en la esfera pública acciones propositivas y no disruptivas.

En la tradición republicana se pueden identificar dos corrientes o visiones diferentes de la democracia: las vinculadas a pensadores como Aristóteles y Rousseau y a tradiciones comunitaristas, y aquellas más cercanas a las visiones liberales. Las primeras conciben la democracia y la participación como autogobierno ciudadano, rechazan o desconfían de la delegación (cuando tienen que aceptarla) y defienden la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Consideran que quienes toman las decisiones son los mismos sobre los cuales recaen esas decisiones. La defensa de la participación directa por parte de estas tradiciones presupone la existencia de ciudadanos virtuosos o activos e interesados por los asuntos públicos. Apoyan más el autogobierno ciudadano que el gobierno representativo en nombre de los ciudadanos (Barber, 1998, 290 y Hernández, 2003, 14).

La segunda vertiente de la tradición republicana concibe la participación, más que como ejercicio de autogobierno ciudadano, como un mecanismo para que los ciudadanos ejerzan un contrapoder o tengan la capacidad de disputar las decisiones y las políticas públicas a los representantes y agentes del poder. Para estas visiones, la democracia y la participación no se conciben como procedimientos para alcanzar un consentimiento de la mayoría para todas las decisiones, ni como mecanismos para asegurar el autogobierno ciudadano en todas las materias, aspiraciones que son imposibles hoy en día. Se concibe como mecanismo para asegurar la contestación popular, la disputa o el contrapeso ciudadano a las decisiones de los gobernantes y a los actos del Estado

(Pettit, 1999, 249). Los espacios de participación se diseñan para que la toma de decisiones públicas sea disputable por cualquier sector de la sociedad. Si bien la participación puede ir ligada a la búsqueda de consenso, también puede vincularse a un modelo de disputa o de disenso. La relación que se plantea entre las democracias representativa y participativa es distinta en las dos tradiciones. La primera rechaza la democracia representativa y defiende formas de autogobierno ciudadano vinculadas a tradiciones comunitarias; para la segunda, en cambio, la relación es de disputa, ya que la democracia participativa es concebida como contrapoder<sup>5</sup>. Estas tradiciones, aunque no se presentaron claramente delimitadas en la Constitución del 91, están presentes en la cultura política de la ciudad capital y por eso la distinción es importante. Incluso, en el seno de los defensores del protagonismo de la ciudadanía hay tradiciones más elitistas, que asocian la democracia exclusivamente al desarrollo de las virtudes cívicas y la cultura de la legalidad, factor que, aunque importante, no le apuesta a autogobiernos o a mecanismos de disputa.

Un cuarto discurso de la participación es el impulsado por las concepciones neoliberales. Simultáneamente a la implementación de la Carta del 91 se adelanta en el país el proyecto neoliberal, circunstancia que servirá de base a un movimiento de renovación del discurso de la democracia participativa que tendrá efectos en Bogotá. En este giro neoliberal del discurso de la participación se pueden identificar dos vertientes: la que reconceptualiza la noción de ciudadanía y legitima la provisión privada de bienes públicos y la que reconceptualiza la administración pública y la sociedad civil reivindicando la figura

---

<sup>5</sup> Para que un gobierno sea democrático (y para profundizar la democracia) se requiere un diseño institucional que garantice que la ciudadanía tenga la posibilidad permanente de disputar las decisiones públicas y ejercer un contrapoder ante las decisiones de representantes o gobernantes. Para que exista disputa y contrapeso se requiere que la democracia sea deliberativa e incluyente y que por parte de la democracia representativa haya una audiencia de las posiciones, criterios y quejas procedentes de distintos ámbitos (Pettit, 1999, 358). El poder de contrapeso hace referencia a una serie de mecanismos que reducen e, incluso, neutralizan las ventajas que el poder otorga a los actores tradicionalmente poderosos, y es una condición necesaria para configurar un gobierno participativo con poder de decisión (Fung y Wright, 2003, 430). Las instancias de participación, además de dar poder real a los ciudadanos para que puedan disputar las decisiones públicas, deben orientarse a potenciar y fortalecer las fuerzas que crean un poder de contrapeso cooperativo: organizaciones antagónicas locales, partidos políticos, organizaciones de los movimientos sociales y la ciudadanía activa.

del cliente y destacando la importancia de las ONG en la administración de los servicios sociales (Cunill, Nuria, 1997; 2004: 63-69).

En la primera vertiente la participación se identifica con la capacidad de “elección” como medio de control directo de la ciudadanía y de los consumidores sobre la administración pública y sobre los servicios públicos que han sido privatizados. El debate en torno de la relación público/privado tiene lugar bajo los principios de libertad y eficiencia. Transcurre en el marco de las políticas de desregulación, privatización y “desburocratización” que se implementan desde comienzos de 1990 y en él participan los defensores del proyecto neoliberal y las vertientes que no acogen las tesis del desmonte del Estado como solución de los problemas de la ineficiencia estatal. Estas políticas favorecen “la contratación externa de servicios antes prestados por entes públicos” y el discurso de la “defensa de los derechos del consumidor” (Cunill, 1997, 123). Se establecen así mismo cambios institucionales y normativos en la prestación de los servicios públicos de salud, educación y domiciliarios mediante la creación de mecanismos destinados a permitir la competencia de los agentes privados, y dentro de este esquema se afirma que la “elección” es un medio de control directo de la ciudadanía sobre la administración y que por ello un componente central del programa reformador de los servicios públicos está orientado a difundir la idea de que la democracia reside en el fortalecimiento de la libertad de elección de cada individuo. Como lo expresa Cunill, para estas interpretaciones “fortalecer la democracia significa incrementar la oportunidad de escoger entre distintas opciones de servicios producidos por instituciones públicas en competencia y cobrar por su uso, para facilitar la expresión de las preferencias ciudadanas” (2004, 64). Tal concepción asume que para que exista la capacidad de elegir se requiere que opere la competencia entre diferentes agencias prestadoras de servicios, que los consumidores cuenten con recursos, con información y con el tiempo para comprar dichos servicios y desecharlos cuando no satisfagan sus “derechos” o no llenen sus expectativas. Si no hay capacidad de pago, información, tiempo u otros recursos, no habrá capacidad de elección.

La segunda vertiente del discurso de la participación en el ámbito del pensamiento neoliberal está vinculada a lo que se conoce como la “nueva administración pública”<sup>6</sup>. Para esta corriente, antes que el recorte o el desmonte del Estado, el reto consiste en “cambiar” la administración pública, y esto implica favorecer la “coproducción”, expresada fundamentalmente como contratación externa de servicios públicos, sobre todo para promover la eficiencia, en términos de ahorro de recursos de la administración pública (Cunill, 2004, 66). La contratación externa puede ser concertada no solo con firmas privadas multinacionales sino también con asociaciones y estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base y con ONG que respondan a una idea de solidaridad. De esta forma, como señala Cunill, existen distintas modalidades de coproducción pública, cada una de ellas con efectos distintos en la posibilidad de contribuir efectivamente a la democratización de la administración pública: por un lado, las estructuras cooperativas autogestionadas por comunidades de base para la provisión de servicios públicos, y, por otro, las ONG, dentro de las cuales aparece una diversidad de opciones, desde las que responden a objetivos mercantiles hasta las que orientan sus acciones a la simple implementación de proyectos sociales y las que aspiran al fortalecimiento de la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía.

La lógica de la coproducción ha significado una redefinición de la sociedad civil, al concebirla como ONG o como “asociaciones de ciudadanos que gestionan proyectos sociales”, en ambos casos guiadas por el principio de solidaridad social. Estos nuevos actores configuran el “tercer sector”, que no solo limita el poder del Estado sino que igualmente proporciona un sustituto de

---

<sup>6</sup> A finales de los setenta y comienzos de los ochenta surge la doctrina de pensamiento conocida como Nueva Gestión Pública, propugnada por diversas corrientes que proponen la utilización de los principios, técnicas y métodos de la gestión empresarial en la administración pública y exigen la separación entre la política y la administración. Este modelo de gerencia se presenta como complemento, por un lado, del modelo económico neoliberal orientado a la ampliación del papel del mercado, y, por otro, del proyecto de desplazar el papel central del Estado en la economía y en la lucha contra la pobreza, y el papel de la política en la administración pública. Para una buena síntesis de los principios y corrientes de esta escuela, ver el libro editado por Losada i Marrodan (1999).

muchas de sus funciones. Desde esta perspectiva el papel de la sociedad civil consiste en apoyar la lucha contra la pobreza y las actividades de mitigación de la misma; su objetivo no es alterar el orden ni propiciar la redistribución del poder, sino la ayuda desinteresada, la solidaridad con los más desfavorecidos. Esta perspectiva considera a la sociedad civil de manera pasiva, como un reino de estabilidad más que de lucha, de prestación de servicios más que de resistencia y reivindicación popular, de confianza y responsabilidad más que de emancipación. Tales expresiones del tercer sector trabajan estrechamente con otras extensiones del mercado, en particular con la filantropía guiada por los empresarios.

Una síntesis de estos lenguajes de la democracia directa y su relación con la democracia representativa se puede ver en el cuadro 1 que acompaña estas notas.

A pesar de que los lenguajes y los imaginarios eran diferentes, la democracia participativa se convirtió en el punto de encuentro de expectativas muy diversas y contradictorias, lo que permitió llegar a algunos acuerdos sobre los mecanismos participativos (Uribe, 1991, 154). Se definieron espacios nuevos e instituciones novedosas en dos esferas de acción ciudadana: la propiamente política y la de gestión pública e institucional. Por un lado, se crearon constitucionalmente instrumentos de democracia directa como herramientas para que la ciudadanía incidiera directamente en las decisiones públicas. Los principales mecanismos creados por la Constitución y reglamentados por la Ley 134 fueron el voto programático, la revocatoria del mandato, la consulta popular (referéndum y plebiscito), la acción popular y de grupo, la iniciativa popular legislativa, la acción de cumplimiento, las acciones indemnizatorias por daños colectivos, el cabildo abierto y las veedurías ciudadanas. Además, se definieron espacios para garantizar la participación ciudadana en la gestión pública territorial: consejos de planeación territoriales, comités y consejos sectoriales y comités poblacionales, entre otros. De una u otra forma los diferentes lenguajes acogieron a estos dos grandes mecanismos e instrumentos de democracia directa, a pesar de concebirlos desde diferentes perspectivas y asignarles alcances disímiles.

## Cuadro 1

### Modelos de democracia en tensión

Tipo de modelo	Rasgos y objetivos del modelo	Instituciones o fuerzas que lo impulsan. Figuras	Relación entre democracias participativa y representativa
<p>Liberal pluralista de democracia participativa.</p>	<p>Participación ciudadana como mecanismo de inclusión de nuevas fuerzas e instrumento de modernización y mejora de la eficiencia del Estado. Lucha contra la corrupción.</p>	<p>Instaurado por la Constitución de 1991 y apoyado por los alcaldes y elites de la ciudad.</p> <p>Crean instrumentos de participación en la planeación y gestión públicas: comités, consejos sectoriales y territoriales, espacios poblacionales. Enfatizan en espacios con funciones de consulta y evaluación. Respaldan los instrumentos de democracia directa pero apelan poco a ellos.</p>	<p>Subordina la democracia participativa a la representativa. Los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública buscan apoyar la modernización del Estado y reducir la crisis de legitimidad.</p> <p>La preocupación por la gobernabilidad puede estar desvinculada de la preocupación por profundizar la democracia.</p> <p>Las visiones no se comprometen con la formación de nuevos modelos de ciudadanía ni con el fortalecimiento de la sociedad civil; en muchas ocasiones buscan neutralizar las actuaciones autónomas de la comunidad y la ciudadanía y desactivar procesos de movilización y protesta social. Para partidos y políticos tradicionales la participación en la planeación tiene un alcance restringido.</p>

Tipo de modelo	Rasgos y objetivos del modelo	Instituciones o fuerzas que lo impulsan. Figuras	Relación entre democracias participativa y representativa
<p>Democracia de los movimientos sociales para profundizar la democracia.</p>	<p>Concibe la democracia participativa como una forma de lucha contra las diferentes expresiones de opresión, subordinación, dependencia, explotación y exclusión de las mayorías nacionales.</p>	<p>Democracia participativa impulsada por movimientos sociales y fuerzas colectivas, más que por los ciudadanos individuales. Democracia participativa que desplaza a la democracia representativa. Apoyo a los instrumentos de democracia directa.</p>	<p>Democracia participativa asociada a la configuración de movimientos sociales, acciones colectivas y movilización ciudadana que desplaza a los partidos.  Democracia participativa vista como sustituto de democracia representativa. No hay que transformar la política partidista ni las instituciones democráticas, ya que la democracia directa sustituye a la representativa. Expresión de la democracia directa son los movimientos sociales y no tienen ni deben tener contrapesos.</p>
<p>Modelo republicano que profundiza la democracia.</p>	<p>Entiende la democracia participativa como configuración de ciudadanía activa y empoderada con capacidad de decisión. Democracia como contrapeso o disputa real a esferas de la democracia directa, como autogobierno ciudadano o como movilización ciudadana.</p>	<p>El modelo se expresa en varias vertientes. Democracia como voto programático y como ejercicio real de control social sobre los gobernantes. Apoya los instrumentos de democracia directa y la democracia como acción colectiva y deliberativa: nuevas modalidades de movilización ciudadana de jóvenes, mujeres, lgbt, ambientalistas, que pugnan por incidir en el desarrollo de la ciudad.</p>	<p>La democracia participativa se concibe como disputa y contrapoder de la democracia representativa.  Sin cultura ciudadana no hay buena gestión pública ni se asegura la calidad de la democracia. Los hábitos de los ciudadanos son indispensables para la buena gestión de la democracia y para avanzar hacia un Estado no predatorio.</p>

Hay que señalar que los lenguajes y modelos son tipos ideales que no se presentan en forma perfecta en la realidad; por el contrario, se manifiestan de múltiples formas y combinaciones y experimentan múltiples relaciones y tensiones entre ellos: relaciones de predominio y convergencias perversas o enriquecedoras. En cuanto a la convergencia de los diversos discursos y lenguajes de la democracia participativa, Evelina Dagnino, al analizar el caso de Brasil, ha señalado que, a pesar de la diversidad de enfoques, todos coinciden en la exigencia de una sociedad civil “activa”, en aumentar la participación ciudadana y la centralidad de la ciudadanía; son modelos que interactúan, se retroalimentan, entran en interlocución permanente. Pero esta coincidencia de propósitos es evidentemente aparente, y más bien se presentan confluencias perversas, porque las coincidencias determinan un ocultamiento de diferencias y divergencias mediante el empleo de un vocabulario común y de procedimientos y mecanismos institucionales que guardan una similitud significativa (Dagnino, 2006). Aunque esto es cierto, lo que se señala en este trabajo es que, más que una confluencia perversa, en Bogotá se ha impuesto el modelo liberal pluralista de democracia directa con elementos del modelo neoliberal y expresiones marginales de los otros modelos, y el reto consiste en avanzar hacia una confluencia enriquecedora entre los mejores componentes de los mismos. Igualmente es importante señalar que estamos ante un proceso complejo de reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad civil, proceso en el cual aparece una diversidad de interfaces en la relación Estado-sociedad civil (Isunza, 2006). La interrelación posible entre los diferentes paradigmas muestra la complejidad del proceso, que se resiste a los análisis simplistas o unidimensionales.

## **La democracia participativa en Bogotá: déficits y promesas incumplidas**

La hipótesis presentada en esta sección afirma que el prototipo de democracia participativa impulsado por la legislación nacional y aplicado por los últimos



cuatro gobiernos y alcaldes del Distrito Capital ha estado guiado predominantemente por una visión liberal-pluralista reducida en su componente democrático y por un criterio neoliberal que enfatiza en la idea de ciudadano como cliente y consumidor con capacidad de elegir entre agencias prestadoras de educación, salud y servicios públicos. Los alcaldes han acogido e implementado en la ciudad las perspectivas que conciben la democracia participativa como subordinada a la democracia representativa, y rechazado sus expresiones como disputa y contrapoder o como proceso orientado a despertar la movilización y la organización social que desplacen o amenacen el poder de los burgamaestres o de los partidos. Ni la prédica de los movimientos sociales en favor de luchas contra la dominación y exclusión políticas, ni el discurso republicano de fortalecimiento de la ciudadanía y la capacidad de disputa han sido acogidos.

Los gobiernos distritales han privilegiado la expresión que subordina la democracia participativa a la representativa. Sus prácticas han puesto el acento en la democracia participativa como mecanismo para mejorar la eficiencia de la gestión pública y ganar legitimidad para las políticas públicas, sin abrir espacios a la consulta ciudadana, la información y la retroalimentación. Aunque se han impulsado experiencias de democracia directa, como el referéndum por el “día sin carro”, discursos y estrategias de formación de una cultura ciudadana, como se hizo en la administración de Antanas Mockus, y políticas de reconocimiento de las diferencias en la de Luis Eduardo Garzón, se trata de esfuerzos que no buscan otorgar un papel protagónico a la ciudadanía y a la democracia participativa frente a las instituciones. Son además experiencias que no se han mantenido en el tiempo. Los esfuerzos desplegados en la última década y media se han orientado a impulsar un modelo de democracia participativa de corte liberal-pluralista pero desperfilado de su espíritu democrático, que aspira a reducir desigualdades sociales y políticas. Muchos de los instrumentos de participación se crean sin espíritu alguno que los guíe, bajo la simple consigna de abrir campos de consulta ciudadana.

Tanto la Alcaldía como la Nación han presentado una oferta de participación ciudadana en la gestión pública con cerca de treinta instrumentos o escenarios,

que configuran una nueva institucionalidad altamente fragmentada y desperfilada en cuanto a la filosofía que los guía. Los instrumentos de participación ciudadana que se han abierto en los últimos quince años con el fin de ampliar la representación social son, entre otros, los siguientes: el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, el Consejo Distrital y Local de Política Social, los Comités de Participación Comunitaria en Salud, los Comités de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos, las Asociaciones de Usuarios de la Salud, los gobiernos escolares, los Consejos de Gobierno Locales, los Consejos de Planeación Local, el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Cultura, los Consejos Locales de Juventud. Si bien ellos pueden llegar a ser una condición necesaria, aunque no suficiente para reforzar la institucionalidad democrática en la formación de políticas públicas si se superan sus restricciones, se trata de experimentos que no aspiran a distribuir realmente el poder ni ofrecen todavía un claro apoyo para la configuración de una esfera pública autónoma que permita a los ciudadanos y a las organizaciones negociar con las instituciones estatales, presionarlas y supervisarlas.

En las siguientes líneas analizo algunos déficits de los nuevos espacios de participación ciudadana en la gestión pública. Para ello utilizo dos criterios de evaluación: el primero, el *test* de la representación y la igualdad política, que analiza qué tan representativos son los nuevos espacios y qué tanto afectan a la desigualdad política; el segundo, el *test* de la legitimidad de las instancias, relacionado con la efectividad de las mismas para profundizar los procesos de democratización de la ciudad. Podría utilizar un tercer *test* —el de la efectividad de los espacios para influir en las políticas adoptadas o implementadas—, pero, dada la falta de información, me abstengo de hacerlo<sup>7</sup>. Después de una década y media de implementación y desarrollo de más de cuarenta espacios e instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública distrital hay que señalar que dichos mecanismos, salvo contadas excepciones, no pasan airosos ni el *test* de la representación e igualdad política ni el *test* de la legitimidad, lo que sumerge a estos espacios en una crisis del modelo. Es importante dejar

---

<sup>7</sup> Ver cita No. 1.

claro que existen excepciones a la crisis de la oferta institucional de participación ciudadana en la gestión pública, entre las cuales se destacan la estrategia de concertación y deliberación del presupuesto y de la política cultural en los niveles local y distrital mediante los Consejos de Cultura locales, impulsada por el antiguo Instituto Distrital de Cultura y Turismo (Idct), y algunas experiencias de gobiernos escolares puestas en marcha en varias localidades de Bogotá (Velásquez, 2003, 406).

### **El test de la representatividad**

Para arrancar, es preciso señalar que las instancias de participación ciudadana que se han abierto en la gestión pública no han permitido una participación representativa ni balanceada. Hay que dejar en claro que la igualdad política expresada en el principio de “un individuo, un voto” no puede ser asegurada en ninguno de los treinta espacios creados. Aclarada esta limitación, inherente a todos los espacios de participación, conviene señalar que el déficit de representación de dichas instancias está relacionado con diversos factores. Por un lado, los diseños institucionales han preferido la creación de espacios con una representación asociativa muy limitada y con reglas que favorecen una representación desbordada de funcionarios y autoridades públicas; por otro lado, amplios sectores y asociaciones del tejido social quedan por fuera de las instancias de participación debido a las limitaciones que se imponen en el número de representantes que se permiten y al carácter cerrado de las mismas; finalmente, se trata de escenarios donde no hay preocupación por el déficit de organización que reina en la ciudad.

En el caso del Consejo Territorial de Planeación Distrital (Ctpd), instancia de carácter consultivo destinada a orientar la discusión en torno del plan de desarrollo distrital y emitir un concepto sobre el mismo, se ha favorecido una representación corporativa o asociativa y una representación sectorial en la que cada grupo presenta sus demandas y defiende a sus líderes. El diseño institucional y las prácticas participativas y organizativas que se adelantan en el seno del Consejo impiden la configuración de un proceso de representación

territorial de nivel distrital, que supere las demandas de grupo y los liderazgos personalistas. El Consejo está conformado por 67 miembros distribuidos de la siguiente forma: Juntas Administradoras Locales (20), gremios económicos (4), sectores sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afrodescendientes (1), indígenas (1), consejos distritales (8) y consejos de planeación locales (20). La armadura de tal participación se hace mediante la postulación de ternas por parte de las diferentes organizaciones.

Este esquema de conformación del Ctpd tiene diversos efectos perversos. Por un lado, ha estimulado el empleo de lógicas de corte oportunista: basta convocar a varias organizaciones y postularse como representante de ellas. Si a esto se le suma que no se establece ningún criterio de validación o valoración del grado de legitimidad de las organizaciones, ni de las formas de selección de los representantes, se incrementa el riesgo de que, una vez abierto el proceso de conformación, los puestos puedan ser copados por intereses de sectores minoritarios y reproduzcan entonces las pautas de exclusión social, como sucede ordinariamente. Este tipo de representación se ha visto afectado por el mal del faccionalismo, entendido como el predominio de intereses particulares y específicos o de grupos de profesionales en los espacios de participación. Por otro lado, cuando aparecen líderes que intentan impulsar procesos de representación distrital, se ven enfrentados a expresiones de carácter clientelista o grupal. Si a esto se suma que la configuración del Ctpd no ha garantizado que los sujetos tradicionalmente excluidos de la política de la ciudad accedan a él o se sientan representados por las figuras que lo integran, no puede considerarse que se trata de una instancia que reduce con efectividad las desigualdades políticas que exhibe la ciudad, y menos aún que recoge la opinión ciudadana mayoritaria en torno del plan de desarrollo.

Si se analiza la composición de las diferentes instancias de participación sectorial y poblacional hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población bogotana y han terminado por

asegurar una sobre-representación de funcionarios y autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del Distrito. La representación de los sectores sociales, en términos proporcionales, es mínima, lo que ha llevado a que dichos espacios queden en manos de los funcionarios públicos que deseen participar y de líderes profesionales de la participación, que difícilmente pueden ser representativos de las voces ciudadanas<sup>8</sup>. Un problema adicional de representación, que no solo se presenta en estas instancias sino también en las de participación distrital (el Ctpd y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, por ejemplo), tiene que ver con el hecho de que los pocos asistentes a los órganos de participación no pueden presentarse como representativos de las entidades a que pertenecen. En esas condiciones, las instancias, tal como han venido conformándose, corren el riesgo de atentar contra el principio de la igualdad política y reproducen las desigualdades políticas de la ciudad, incumpliendo con uno de los objetivos centrales de los espacios de participación en la gestión pública.

Respecto de las instancias locales de participación ciudadana, en particular los Consejos Locales de Planeación y los “encuentros ciudadanos”, a pesar de ser espacios que ostentan un mayor grado de representatividad, ya que abren campo a nuevos sectores sociales de las Localidades, enfrentan problemas de representatividad similares a los mencionados arriba. Los Consejos de Planeación Locales (CPL) son instancias de participación ciudadana que, junto con las autoridades de planeación (alcalde local y Junta Administradora Local), se encargan de participar en la elaboración y evaluación del plan de desarrollo económico local. Dichos consejos están integrados por gerentes de establecimientos de salud pública local, rectores de planteles educativos y representan-

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de ello en el sector gobierno es la comisión consultiva distrital de comunidades negras, espacio conformado por “el alcalde mayor, el secretario de gobierno, un representante de los alcaldes locales, los secretarios de despacho y los directores de departamento administrativo y entidades descentralizadas”. Junto con estos funcionarios o los que asistan se da representación a “30 representantes de las comunidades negras en la ciudad”. Caso similar es el consejo distrital de discapacidad, conformado por más de catorce funcionarios de todas las Secretarías distritales y por seis representantes de ONG que trabajan con personas discapacitadas. El consejo distrital de la juventud está compuesto por un delegado de cada consejo local de la juventud. Podríamos continuar exponiendo la composición de los espacios, pero no es el propósito central de este trabajo.

tes de las Juntas de Acción Comunal, de asociaciones de padres de familia, de organizaciones juveniles, de entidades de comerciantes e industriales, de diversas ONG y de grupos ambientales. En esta composición puede observarse que algunos de “los representantes que componen el CPL cumplen funciones institucionales; este es el caso de los gerentes de establecimientos de salud pública y los rectores de los establecimientos educativos”, lo cual “plantea una contradicción en cuanto a la representación de la sociedad civil y pone sobre la mesa un conflicto entre los intereses institucionales y los intereses sociales, sin que éstos necesariamente se contradigan” (Secretaría de Gobierno, 2008, 2).

Además de eso, la representación de la sociedad civil en dichos Consejos está en cabeza de ONG y comerciantes, que en los dos últimos periodos (2001 y 2004) han copado casi el 50% de las organizaciones inscritas (Secretaría de Gobierno, 2008). Otro problema que afecta el ejercicio de representación se refiere a la información, los insumos y las condiciones de los consejeros para cumplir sus funciones de representación. Estos últimos no cuentan con “la cualificación y conocimiento específico sobre el proceso de planeación, las leyes y acuerdos, la localidad, los diagnósticos locales, la metodología para la realización de los encuentros ciudadanos, el funcionamiento y reglamentación del Banco de Programas y Proyectos”<sup>9</sup> (Secretaría de Gobierno, 2008, 3); tampoco cuentan con el respaldo de las alcaldías locales ni de la Secretaría de Gobierno.

Los encuentros ciudadanos enfrentan una diversidad de problemas que afectan la representatividad de los mismos y su impacto en la reducción de las

---

<sup>9</sup> En su artículo 13, el Acuerdo 13 de 2000 establece las siguientes atribuciones para los Consejos de Planeación Local: darse su propio reglamento; dividir el territorio de la Localidad en sectores, para la realización de los encuentros ciudadanos, procurando que cada uno corresponda a conceptos sociales y de desarrollo urbanístico homogéneo; fijar la metodología de los encuentros ciudadanos; señalar las fechas para la realización de los encuentros ciudadanos y determinar el lugar de reunión; pedir a las autoridades locales de planeación la presentación de informes sobre el avance del Plan de Desarrollo Local; recomendar a las autoridades de Planeación local los ajustes necesarios para garantizar la debida ejecución del Plan de Desarrollo Local y organizar el Banco de Proyectos Local.

inequidades políticas. El informe de investigación sobre los encuentros ciudadanos de 2004 señaló varias limitaciones, entre ellas el hecho de que la mayoría de las localidades no realizó encuentros ciudadanos de concertación y decisión entre autoridades y ciudadanos, lo que amenazaba la representatividad de los mismos. Uno de los principales problemas que enfrentan los encuentros ciudadanos y el proceso de planeación participativa de las Localidades del Distrito estriba en que amplios sectores sociales no tienen acceso a dichos espacios, lo que cuestiona todavía más la representación de los mismos.

Tal déficit de representación de las localidades aparece vinculado a varios factores: la persistencia de las desigualdades económicas que reina en la ciudad, los bajos niveles de organización y los altos índices apatía frente a la política y la segregación territorial. No puede olvidarse que parte de la deficiente representación social que afecta a estos escenarios de participación está vinculada al déficit cuantitativo de organización de la población. Se debe tener en cuenta, entonces, que las desigualdades socioeconómicas se reproducen en el nivel político, no solo porque es probable que los sectores populares dispongan de menos recursos y tiempo para sostener la marcha de las organizaciones, sino igualmente porque están menos informados y tienen menores oportunidades de participar.

### **El test de legitimidad: logros alcanzados en la profundización de la democracia participativa**

El segundo *test* está relacionado con la legitimidad de las instancias de participación. Dicha legitimidad puede ser evaluada en función de cuatro variables: a) la capacidad de transformar las prácticas clientelistas y corporativistas presentes en las diferentes formas de mediación social que se pongan en marcha en la ciudad; b) la capacidad de reducir las asimetrías de información y de poder existentes entre la tecnocracia y funcionarios, por un lado, y la ciudadanía, por el otro; c) la capacidad de despertar procesos deliberativos como base para la toma de decisiones; d) la capacidad de activar y fortalecer procesos y dinámicas de acción colectiva, de movilización ciudadana autónoma. En

esta sección, se mencionan algunas ideas sobre los impactos de las instancias de participación ciudadana y su comportamiento en los últimos quince años frente a cada una de las dimensiones mencionadas<sup>10</sup>.

### **No transforman relaciones de clientela**

Una primera evidencia es que uno de los efectos de las instancias de participación ciudadana en la gestión pública ha sido la creación (en muchas de estas instancias) de una “capa de profesionales de la participación” o la reproducción de comportamientos y relaciones corporativas y clientelistas en los líderes sociales que terminan concibiendo dichos espacios como mecanismos para favorecer intereses personales o de grupo frente a los funcionarios o políticos de turno. La mayor parte de las instancias de participación creadas en la última década no han logrado modificar el modelo de relaciones clientelista, paternalista y jerárquico entre el Estado y la sociedad, que sigue instalado en el seno de las Secretarías, las entidades descentralizadas y las instituciones del nivel local. Aunque los procedimientos corporativos y clientelistas son rechazados, eso ocurre de labios para afuera y no en la práctica cotidiana, donde tales expresiones siguen presentes. Por ejemplo, en una de tantas evaluaciones, al hacer alusión a los *copagos*<sup>11</sup>, uno de los espacios de participación que funcionan en el campo de la salud, se afirma que los líderes sociales presentes en ellos los utilizan para tener acceso a médicos y hospitales y para favorecer a familiares y amigos, práctica en la cual salen primando los intereses particulares sobre los colectivos. Además, buena parte de las organizaciones sociales y las instituciones (Juntas de Acción Comunal, rectores de establecimientos educativos, organizaciones de comerciantes, gerentes de establecimientos de salud pública, ONG, entre otras) concurren a las instancias de participación ciudadana para la planeación local (consejos de planeación locales y encuentros ciudadanos) pero están estructuradas y operan bajo criterios clientelistas, jerárquicos o pater-

---

<sup>10</sup> Estas hipótesis se fundamentan en entrevistas y en algunos estudios dispersos.

<sup>11</sup> Comités de participación comunitaria en el sector de salud.



nalistas, y en más de una ocasión abrigan concepciones mercantiles en la búsqueda de recursos financieros.

En lo local, no pocos de los “encuentros ciudadanos” y los Consejos de Planeación continúan aferrados a las influencias clientelistas y corporativistas presentes en las Localidades. Siguen siendo lugares adonde se va exclusivamente para conseguir recursos, para presentar demandas, para sacar algún provecho particular, y no para construir visiones y enfoques de desarrollo local que planteen demandas más integrales a las autoridades locales y a las instituciones distritales. Los ediles y los líderes de las maquinarias partidistas de la ciudad han mostrado eficacia en la utilización y captura de dichos espacios de participación. Hay organizaciones y dirigentes sociales que establecen acuerdos y lazos con los ediles o los funcionarios del gobierno para asegurar recursos que atiendan a sus necesidades específicas o para mediar en favor de intereses particulares; estos lazos impiden impulsar acciones colectivas que integren a las diferentes organizaciones de los consejos en la presentación de sus demandas.

Se podría señalar que las organizaciones y los líderes que alientan expectativas diferentes frente a estos espacios son una minoría, y que ellos no suelen ser vistos como espacios para incidir en el desarrollo local y transformar las relaciones de poder.

### **Capacidad limitada para reducir asimetrías de poder**

Una segunda evidencia revela que las instancias de participación ciudadana en la gestión distrital y local creadas en la última década no han logrado transformaciones en las relaciones de poder entre la población y los funcionarios y técnicos del Distrito, ni en las asimetrías informativas entre ellos. Tales instancias y espacios no logran implantar cambios en las relaciones de poder, por diversas razones: a) en primer lugar, no transforman el poder, porque fragmentan en forma excesiva las dinámicas de participación ciudadana; b) en segundo lugar, no eliminan las asimetrías de poder, porque en todos los casos cumplen solo funciones de asesoramiento y consulta, mas no de decisión, y

por ello no están en capacidad de disputar poderes. Aunque no existen investigaciones sobre el grado de receptividad de las consultas que se emiten en los espacios de participación, se conocen numerosas experiencias en las cuales las consultas no suelen tener receptividad en los funcionarios y directivos, y cuando la tienen pronto es abandonada por quienes los reemplazan; c) en tercer lugar, la transformación del poder no es posible porque se trata de espacios que se imponen uniformemente desde el centro, en su mayoría por legislación nacional y no distrital; no nacen de la comunidad ni responden a pactos concertados en el Distrito; d) finalmente, son espacios que no cumplen la función de otorgar poder, por cuanto sus decisiones y opiniones no están orientadas a determinar las acciones y prioridades de los funcionarios y de las Secretarías o entidades descentralizadas donde funcionan. Se trata de un modelo que disciplina, que insiste en el papel instrumental de las organizaciones, en su labor de colaboradores, de coproductores. Se observa una tendencia que goza de fuertes incentivos y está encaminada a desactivar la capacidad crítica y reivindicatoria, la autonomía de las organizaciones de base. Salvo contadas excepciones –como ocurre con algunos gobiernos escolares y consejos de cultura–, los líderes sociales y sus opiniones obran al margen de la prioridad de los presupuestos y de las dinámicas de formulación de las políticas urbanas de cada institución.

Se suele afirmar que los “encuentros ciudadanos” de orden local constituyen una herramienta para reducir las desigualdades de poder entre ciudadanos y ediles; no obstante, hay que dejar en claro que las Juntas Administradoras Locales (JAL) y los ediles son quienes tienen el poder real de impulsar y definir el presupuesto local, independientemente de los esfuerzos que se hagan para entregar dichas facultades a los encuentros ciudadanos. Existen restricciones constitucionales e institucionales que impiden que los espacios del nivel local, como los encuentros ciudadanos y los Consejos de Planeación Locales, se conviertan en escenarios de participación con poder real sobre la planeación y la distribución del presupuesto local y como instrumentos para reducir las desigualdades políticas.

Si se analiza el recorrido de las normas, la historia es clara. El Decreto 739 de 1998, que creó los Encuentros Ciudadanos, les asignó amplias funciones

y facultades: conciliar el contenido del plan de desarrollo en relación con los proyectos de gran impacto y las propuestas estratégicas zonales; conciliar los proyectos que formarán parte de las propuestas estratégicas zonales y del presupuesto anual de la Localidad; priorizar los proyectos que se inscribirán en el Banco de Programas y Proyectos<sup>12</sup> y realizar el control social a la ejecución del plan de desarrollo (Secretaría de Gobierno, 2004, 37-38). En materia presupuestal los encuentros tenían la función de conciliar con las JAL los proyectos que se incluirían en el presupuesto, con base en criterios de necesidades básicas insatisfechas. La creación de los Encuentros Ciudadanos en 1998 representó un intento de abrir espacios a la ciudadanía y a la comunidad de las Localidades a fin de que participaran en la planeación y distribución del presupuesto local y aumentaran por esta vía su influencia frente a figuras e instancias delegativas, como las JAL y los ediles. Ese esfuerzo fue desmontado por el Decreto 518 de 1999, durante la administración Peñalosa, pues los encuentros dejaron de tener la función de conciliar los contenidos de los planes locales y pasaron a ser espacios cuya función era proponer a las JAL y a los alcaldes locales iniciativas ciudadanas relacionadas con el proyecto de plan de desarrollo, por lo cual tales autoridades quedaron libres de aceptar o rechazar dichas propuestas (Secretaría de Gobierno, 2004, 40). Posteriormente, el Acuerdo 13 de 2000 intentó de nuevo asignar una capacidad vinculante a los Encuentros Ciudadanos, al señalar que “son la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y las instancias de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo”<sup>13</sup>.

El Acuerdo 13 de 2000, a pesar de su intento de otorgar mayor poder de decisión a la ciudadanía en la formulación y adopción de los planes locales, entra en conflicto con los preceptos constitucionales al asignar a los Consejos de Planeación Locales y a los Encuentros Ciudadanos funciones que la Constitución confiere a las JAL. La Constitución del 91 delegó el poder de decisión

---

<sup>12</sup> Artículo 23 del Decreto 739 de 1998.

<sup>13</sup> Artículo 12 del Acuerdo 13 de 2000.

de la planeación local en una instancia delegativa, representativa y electiva, las Juntas Administradoras Locales (art. 324), y asignó a éstas la función de distribuir y apropiar los recursos del nivel local. En relación con la planeación, la función de las JAL es la de adoptar el plan, función que no corresponde ni a los Consejos ni a los Encuentros Ciudadanos, a pesar de las decisiones vinculantes. Si bien las JAL son una instancia cercana a los ciudadanos, no son una asamblea de ciudadanos. Por mandato constitucional, los Encuentros Ciudadanos no son responsables de la planeación local ni municipal, porque no fueron diseñados como un espacio de participación (garantizado por la Constitución) para hacer efectiva la democracia participativa. Así, aunque en los Encuentros Ciudadanos se definan las prioridades del desarrollo local que van a ser financiadas con el presupuesto local, son los ediles –como figuras de carácter representativo– los que tienen la última palabra.

### **No impulsan procesos deliberativos**

Una tercera hipótesis sostiene que estas instancias no están diseñadas para impulsar procesos deliberativos entre los posibles afectados por las decisiones y que no originan las condiciones para una deliberación incluyente. El compromiso con la deliberación se fundamenta en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor y diversas visiones en conflicto que afectan la elaboración de las políticas públicas, que no solo deben ser escuchadas sino resueltas a través del diálogo, antes que mediante la negociación, la imposición tecnocrática o la simple elección de gobernantes. Las instituciones de participación ciudadana han sido diseñadas para obtener información y conocimiento de pocos sectores o de actores especializados, o han sido pensadas como espacios de consulta para ganar legitimidad gubernamental; no han sido diseñados para promover el diálogo y la deliberación. Con ello, han perdido la oportunidad para construir consensos, y en muchas ocasiones han reforzado las asimetrías de la representación social.

Es el caso de muchas de las experiencias de participación en campos sectoriales como la salud, los servicios públicos y la educación, que han puesto el

énfasis en las funciones administrativas y consultivas de la participación social, o en los objetivos de mayor efectividad de las decisiones, con lo cual ha habido muy pocas probabilidades de que opere una redistribución del poder a favor de la sociedad o que se impulse un diálogo amplio en torno a la mejor política. Varios estudios (Velásquez y González, 2003) han mostrado que los estratos medios y altos de la población son los que más intervienen en las instancias de participación ciudadana, y los sujetos sociales y profesionales que disponen de saberes técnicos especializados suelen ser los que utilizan y hacen oír su voz en estos espacios.

El recurso a la deliberación alrededor de fines o valores, o como mecanismo de consulta, constituye una herramienta certera para mitigar las asimetrías informativas y las desigualdades sociales en la distribución de los saberes, para aprovisionar a todos del mismo medio de influencia: sus opiniones y sus argumentos (Cunill, 2007, 184). La deliberación proporciona a los ciudadanos un medio de influencia porque no apela a la fuerza sino al predominio de la racionalidad comunicativa en la participación ciudadana, frente a la racionalidad instrumental.

La deliberación exige una serie de condiciones para la competencia comunicativa que permiten cumplir el *test* de la representatividad y la legitimidad. Tales condiciones son: a) accesibilidad e inclusividad en los ejercicios de deliberación de todos aquellos que potencialmente son afectados por las decisiones, para que puedan expresar la opinión, y acceso a la información relevante para formarse una opinión informada, cosa que puede satisfacer mejor el *test* de la representatividad; b) discrecionalidad y disponibilidad de rectificar las opiniones; c) receptividad a las opiniones, cosa que satisface el *test* de la legitimidad. En la medida en que la deliberación implica poner en juego la racionalidad comunicativa, puede constituir un recurso de influencia al servicio de la participación ciudadana. Y si existen mecanismos de receptividad efectivos es posible que se contrarresten las asimetrías de la información.

## **Débil capacidad de activar y fortalecer expresiones de acción colectiva e impulsar a los ciudadanos a participar**

Una cuarta debilidad de los espacios de participación de la administración distrital es su débil capacidad de activar procesos y dinámicas de movilización ciudadana. Es un problema que afecta a la oferta institucional de participación en la gestión pública enderezada a superar el escaso interés participativo de la población. Hay que reconocer que en la ciudad se observa un débil compromiso y falta de voluntad para participar, a pesar de que existen nuevas modalidades de acción colectiva, como se analizará más adelante. En cuanto a la planeación local, a pesar de que la participación en los Encuentros Ciudadanos de la última década ha aumentado en términos numéricos, el informe de la Secretaría de Gobierno sobre el proceso de planeación de 2004 señala que los niveles de participación ciudadana siguen siendo bajos frente al potencial de la población mayor de edad que está en condiciones de participar (Secretaría de Gobierno, 2004). Varios factores pueden explicar el escaso interés que la ciudadanía y muchas organizaciones muestran respecto de los Encuentros Ciudadanos. La escasa participación queda atrapada por la pugna de los proyectos, o enredada en la defensa de la atomización de los mismos. Se observan una elevada dependencia administrativa y el clientelismo político de algunos de los actores involucrados; el desconocimiento de los espacios por parte de la población; la mala percepción frente a la efectividad de los mismos; la interferencia de intereses técnicos, corporativos y electorales; el hecho de que no funcionan como espacios de encuentro y deliberación sino de pugna por la defensa de proyectos específicos; la colusión de normas que le quitan efectividad, y las dificultades de agregación de propuestas ante la falta de claras reglas del juego.

En el escenario local prima la dispersión de la participación en una multiplicidad de expresiones que pugnan entre sí para incidir en los recursos, sin que exista una dinámica que los aglutine. La participación ocurre a través de mecanismos como las Comisiones Locales de Planeación, las JAL, las JAC, así como las reuniones con gremios y organizaciones económicas, el Consejo

Territorial de Planeación y las ONG. Son muchos actores con poca incidencia en consensos y acciones colectivas estables.

## **Nuevas expresiones de democracia participativa y ciudadanía activa en Bogotá. Condiciones de formación e impacto**

Un rasgo de la democracia en Bogotá es la emergencia en la última década de una diversidad de nuevas modalidades de ciudadanía activa y acción colectiva urbana, las cuales le han dado un nuevo significado a la democracia participativa porque han permitido la lenta configuración de una esfera pública no institucional y el desarrollo de una sociedad civil relativamente más autónoma y pluralista, a pesar de que falta mucho por recorrer en esta dirección. Gracias a estas nuevas formas de sociedad civil y a la configuración de una esfera pública no institucional en la que una diversidad de agentes (asociaciones, ciudadanos, pobladores, barrios, medios de comunicación, universidades, ONG, nuevos movimientos sociales urbanos y organizaciones populares) deliberan en torno a los asuntos públicos de la ciudad, la democracia viene alcanzando lentamente un carácter participativo en la capital del país.

### **La nueva ola de acción colectiva en Bogotá: la responsabilidad social, el ambientalismo popular y la defensa de la diferencia**

La nueva ola de movilización ciudadana surgida en la última década en Bogotá por fuera de la oferta institucional de participación ciudadana está configurada por diversas expresiones de acción colectiva<sup>14</sup>. Una primera expresión son las formas de responsabilidad social (“*social accountability*”) relacionadas

---

<sup>14</sup> Aquí no se analiza la creciente asociatividad en torno a organizaciones de carácter religioso, porque ese es un tema de otra investigación. Hay que señalar que, aunque las nuevas iglesias constituyen la forma más extendida de asociatividad en la ciudad, se orientan a fortalecer valores religiosos familiares y comunidades cerradas, con principios morales en ocasiones poco pluralistas y excluyentes frente a una ética secular. Su orientación está dirigida a fortalecer lazos familiares y comunitarios antes que a configurar un ciudadano virtuoso preocupado por la problemática de la ciudad.

con ejercicios de control social y que se mueven en diferentes ámbitos. Unas están orientadas al monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión pública y a la exigencia de rendición de cuentas; otras, a ejercicios de control social dirigidos a velar por la transparencia de los procesos electorales, y un tercer grupo hace relación a la observancia del cumplimiento de las obligaciones de las agencias estatales en materia de derechos humanos y a la denuncia de los abusos cometidos por las instituciones del Estado y de la sociedad<sup>15</sup>. Una segunda expresión la constituyen los movimientos y acciones colectivos impulsados por comunidades, organizaciones de pobladores, barrios, asociaciones y organizaciones de los sectores populares, ONG, jóvenes, etc., y que de una u otra forma se pronuncian en defensa de territorios ambientales (humedales, cerros, cuencas de ríos, etc.) y contra grandes proyectos y obras de degradación, destrucción o deterioro ambiental auspiciados por el modelo de crecimiento y desarrollo urbano que se aplica en la ciudad y contra los procesos de exclusión que viene ocasionando la especulación con el precio del suelo urbano<sup>16</sup>. Una tercera expresión de la nueva ola de movilización bogotana está conformada por las iniciativas y los movimientos ciudadanos que rechazan los ideales de asimilación e integración presentes en la cultura urbana de la capital, denuncian las diferentes modalidades de discriminación por razones de sexo, raza, edad u opción sexual y abogan por el reconocimiento de las diferencias e identidades de grupo y por un pluralismo cultural democrático.

Estas nuevas modalidades configuran una democracia participativa que se desenvuelve “en el ámbito de la demanda social o en una esfera pública no estatal”<sup>17</sup> y no emanada de la oferta institucional, que vincula la racionalidad

---

<sup>15</sup> Esta renovación asociativa y acción colectiva en torno al control social de los gobernantes y sus políticas ha sido llamada también como nuevas “modalidades de accountability social” por autores como Peruzzotti (2001) e Izunza y Olvera (2006). El “accountability social” son acciones, expresiones y mecanismos de control (no electoral) de las autoridades públicas y de la gestión pública que son impulsadas por asociaciones y movimientos ciudadanos en el seno de la sociedad civil.

<sup>16</sup> Se deja por fuera de este análisis una diversidad de iniciativas ciudadanas y procesos sociales de protesta de carácter local que plantean demandas específicas en torno al mejoramiento de la calidad de la educación, la legalización de predios y la mejora de viviendas, la reducción de la inseguridad, mejoras en las condiciones de movilidad ante el mal estado de las vías, el caos del tráfico vehicular, el mal servicio de transporte, entre otros.



con la participación, debido a que tienen un fuerte componente deliberativo y se orientan a disputar las decisiones de los representantes electos y de sus funcionarios.

### **Nuevas modalidades de control social y rendición de cuentas**

Una expresión de democracia participativa es el surgimiento y expansión de prácticas y modalidades de responsabilidad social o experiencias de control social y rendición de cuentas, lideradas por organizaciones gremiales, asociaciones, redes sociales, universidades, medios de comunicación y entidades de profesionales, grupos de ciudadanos y movimientos sociales. Las prácticas y ejercicios de control social que proceden de la sociedad civil representan una de las diversas formas de politización basadas en la sociedad civil y hacen referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas a demandas y exigencias de rendición de cuentas en múltiples ámbitos y esferas temáticas y frente a diversas instituciones, políticas y funcionarios (Peruzzotti, 2006, 246).

En el diverso abanico de iniciativas que lideran las experiencias y las prácticas de control y responsabilidad social en la ciudad se pueden identificar cuatro grandes actores que las promueven e impulsan: a) asociaciones, organizaciones, ONG y redes altamente profesionalizadas e independientes, o bien vinculadas a sectores gremiales o universitarios que ejercen un control de carácter permanente; b) organizaciones o movimientos sociales, coyunturales o permanentes, que se sienten afectados por políticas estatales o conflictos urbanos; c) medios de comunicación de masas y periodismo independiente; d) agencias de *accountability* horizontal de la ciudad (Contraloría, Personería y Defensoría), así como la Veeduría Distrital<sup>18</sup>. Estos actores han venido impulsando diferentes experiencias de control social y exigido de una u otra forma

---

<sup>17</sup> El concepto del ámbito de la demanda social hace referencia a un espacio público no estatal, es decir, que está por fuera de las instituciones estatales.

<sup>18</sup> Aquí no se analizan las experiencias de control social desarrolladas por iniciativa de entidades del Distrito en el marco de programas y políticas públicas, ni aquellas que han sido lideradas por las instancias de participación ciudadana en la administración.

rendición de cuentas a los funcionarios e instituciones distritales; configuran así una acción colectiva de responsabilidad social y crean condiciones para una nueva relación entre representantes y funcionarios, por un lado, y ciudadanía, por el otro. Es una nueva relación que implica que los primeros deben rendir cuentas de sus acciones, y en ocasiones pierden discrecionalidad para actuar sin acudir al principio de la publicidad y la racionalidad en la justificación de sus decisiones, y deben asumir actitudes más receptivas de las demandas y voces ciudadanas.

### ***Control social vinculado a elites del Distrito***

Un importante actor de responsabilidad social está constituido por una red de organizaciones y agencias altamente profesionalizadas, ONG y alianzas de sectores empresariales que forman parte de los sectores de elite de la sociedad civil bogotana. Los programas, iniciativas y propuestas que han venido impulsando estos agentes están guiados por una visión sistémica que apunta a despertar respuestas a problemas que son percibidos como estructurales o de vieja data.

En el último decenio se ha venido promoviendo una serie de iniciativas de control social, de seguimiento y monitoreo y de exigencia de rendición de cuentas en torno a diversas problemáticas. Unas son las experiencias de monitoreo y seguimiento de la gestión pública o de políticas públicas específicas. En este terreno pueden destacarse dos experiencias: el proyecto “Bogotá cómo vamos”, que es una iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá para hacer seguimiento y monitoreo al desempeño de las políticas y programas de la Alcaldía distrital y a su impacto en la calidad de vida, de acuerdo con las metas de los planes de desarrollo y la evolución de la opinión ciudadana. El proyecto ha perfilado mecanismos de evaluación y comunicación y en ocasiones intenta abrir espacios de diálogo para contrastar los resultados con la opinión de expertos y ciudadanos, a fin de evaluar el desempeño de la alcaldía. Otro caso es el de “Concejo cómo vamos”, una iniciativa de la Cámara de Comercio que hace

seguimiento a la actividad de control político emprendida por el Concejo de la ciudad. En un segundo escenario aparecen las experiencias de control social y vigilancia sobre la transparencia de los procesos electorales, campo donde tiene importancia el surgimiento de la Misión de Observación Electoral (MOE). Es una red social o amplia plataforma que surge en 2006 por iniciativa de un grupo de ONG, organizaciones sociales, sindicales y gremiales y la prensa, y que pretende monitorear todas las etapas del proceso electoral para fomentar elecciones libres, limpias y transparentes en la ciudad y en el país. La MOE denunció diferentes irregularidades cometidas en Bogotá durante las elecciones de 2007. Tales experiencias de responsabilidad social configuran un modelo que cuenta con una amplia autonomía frente a las autoridades gubernamentales.

### ***Control social vinculado a las agencias de responsabilidad horizontal***

Un segundo tipo de *accountability* social está relacionado con las veedurías ciudadanas y los ejercicios de control social que son apoyados o impulsados por instituciones de control horizontal, como la Contraloría y la Personería distritales, o bien por la Veeduría, y que buscan exigir rendición de cuentas, proteger el patrimonio público y defender derechos individuales y colectivos de la ciudad, entre otros objetivos. En este campo hay dos opciones. Por un lado, pueden ser experiencias e iniciativas que provienen de demandas de la ciudadanía o de comunidades organizadas y que son apoyadas por estas agencias. Se trata de experiencias que cuentan con mayor autonomía: veedurías que se activan a partir de demandas colectivas que surgen como iniciativa de asociaciones o grupos de ciudadanos de la sociedad civil, pero que para presentar sus demandas y sus quejas se apoyan en instituciones estatales como la Contraloría, la Personería y la Defensoría.

Como una segunda opción aparecen los ejercicios y experiencias de veeduría promovidos desde las mismas instituciones pero que usualmente cuentan con menos autonomía e impacto. Hay que reconocer, sin embargo, que en los últi-

mos cuatro años la Contraloría Distrital ha venido impulsando una estrategia orientada a apoyar diferentes iniciativas ciudadanas en materia de control social, lo que terminó por fortalecer diversas asociaciones y procesos colectivos de responsabilidad social ya existentes, de los cuales el más relevante son las asociaciones y movilizaciones en torno a la defensa del patrimonio ambiental de la ciudad, como se analizará en la siguiente sección. Ellos han hecho énfasis en apoyar procesos preexistentes en este campo, y una de las políticas más novedosas y exitosas en materia de impulso del control social es el “mandato verde” de la Contraloría Distrital. Caso diferente ha revestido la política de la Veeduría Distrital, que ha orientado sus acciones a fomentar nuevas modalidades de control social<sup>19</sup>.

### ***Control social vinculado a movimientos sociales y al periodismo***

Paralelamente con las modalidades de control social arriba mencionadas es importante destacar el surgimiento de un abanico de movimientos sociales y acciones colectivas específicas en torno a los conflictos urbanos provocados por el modelo de desarrollo de la ciudad y sus efectos perversos en el aumento del deterioro ambiental, la segregación territorial y la persistencia de los problemas de movilidad y de calidad de la educación pública, entre otros, así como en torno de los efectos del conflicto armado interno. Estos movimientos tienen efectos importantes en la activación del control

---

<sup>19</sup> La Veeduría Distrital de Bogotá surgió como un órgano de control preventivo destinado a prevenir las prácticas de corrupción en la administración distrital y local y a subsanar las irregularidades. Constituye una institución de naturaleza mixta, entre órgano de control e instancia asesora dependiente de la Alcaldía distrital en la lucha por prevenir la corrupción, defender la moral pública de la administración distrital e impulsar y apoyar el control social. Desde su surgimiento ha tenido una autonomía limitada y cada dirección le ha venido imprimiendo su sello, sin que se haya consolidado un perfil estratégico definido. La acción de la Veeduría ha estado orientada por cuatro grandes ejes: a) impulsar ejercicios de veedurías a la contratación con el propósito de tornar más transparentes los procesos y las gestiones; b) atender quejas y reclamos de los ciudadanos y trasladarlos a las instituciones responsables; c) impulsar y apoyar ejercicios de control social en las localidades con el fin de hacerle seguimiento a la gestión local; y d) fortalecer los procesos de control interno. Hay que señalar que el impacto de las diferentes administraciones y de los diferentes ejercicios es desigual; se trata de una institución de autonomía limitada y con falta de continuidad en sus políticas, lo que ha debilitado los impactos del control social que impulsa.

social, que analizaremos en la siguiente sección. A su lado aparecen las nuevas modalidades de periodismo y comunicación alternativa surgidas en las localidades. En este terreno hay experiencias importantes de medios de comunicación y periodismo comunitario que vienen actuando no solo como sostén de reclamos o denuncias cívicas, sino también como propuestas y quejas propias. Se trata de medios de comunicación independientes que traslucen sensibilidad frente a conflictos, expresiones y movilizaciones sociales. Una experiencia novedosa en este campo son los procesos de fortalecimiento de la comunicación comunitaria que funcionan en la localidad de Kennedy.

### **El “ambientalismo popular” y la defensa de otro modelo de ciudad**

Un segundo eje de movilización ciudadana está relacionado con las acciones que plantean reivindicaciones ambientalistas emanadas de sectores bogotanos populares y medios y que aspiran a contener, denunciar y corregir las formas de relación destructivas entre las modalidades de desarrollo urbano y el entorno natural. En esta sección pretendemos señalar que una de las expresiones más vivas de la democracia participativa en la ciudad está relacionada con el “ambientalismo social” o popular. La definición de ambientalismo que se acoge aquí es la planteada por Manuel Castells para hacer alusión a “todas las formas de conducta colectiva que, en su discurso y práctica, aspiran a corregir las formas de relación destructivas entre la acción humana y su entorno natural, en oposición a la lógica estructural e institucional dominante” (Castells, 2003, 2001).

El ambientalismo social o popular es solo una corriente del ambientalismo en la ciudad, que puede caracterizarse como una nueva forma de movimiento descentralizado, multiforme, articulado en red, que aspira a corregir las formas de relación destructiva entre la acción humana y urbana y su entorno natural y se opone a la lógica de desarrollo urbano y crecimiento que destruya la estructura ambiental principal de la ciudad.

Sin pretender hacer un análisis riguroso de las diferentes corrientes, en Bogotá pueden identificarse cinco tipos de ambientalismo<sup>20</sup>. Un primer tipo, el ambientalismo de elites (académicas y de expertos), se muestra preocupado por la conservación y defensa de los ecosistemas. Un segundo tipo lo conforma el “ambientalismo de ONG” y de “organizaciones sociales” impulsadas en un contexto de desmonte del Estado, con el fin de prestar servicios ambientales y cumplir funciones que este último deja de tener; se trata de un movimiento que trabaja estrechamente con las instituciones distritales encargadas de la gestión ambiental, que se mueve en torno a contratos de servicios ambientales y no tiene bases sociales ni promueve una participación activa de la población. Un tercer tipo, “el ambientalismo social o popular”, se organiza alrededor de la defensa de “territorios ambientales”<sup>21</sup> de la ciudad, y un cuarto tipo es “el

<sup>20</sup> La identificación de las corrientes del ambientalismo en la ciudad es producto de un análisis efectuado con líderes del ambientalismo popular en el primer taller sobre el ambientalismo popular en Bogotá realizado el 8 de mayo de 2008 en el Cider. Los dirigentes que participaron fueron Fernando Gómez (representa al territorio ambiental del Borde Norte de Bogotá, conformado por Engativá y Suba), Herman Martínez y Federico Mora (equipo ambiental de Agenda Bogotá), Natali Salazar y Andrés, miembros activos de Biosigno y Red Juvenil Territorio Sur de Usme. Acta de Taller, Cider, 8 de mayo, 2008.

<sup>21</sup> El concepto de territorios es entendido, no como unidades político-administrativas sino como espacios dinámicos, geográficos, sociales, que comparten ecosistemas e historias, luchas y una cultura operante en diversas Localidades del Distrito Capital. En la página web del Observatorio Ambiental de Bogotá, de la Alcaldía Distrital, se utiliza también el concepto de “territorios de gestión ambiental participativa”. Allí se señala que los territorios son “una construcción social, resultado de las múltiples relaciones que construimos individual y colectivamente, en diálogo o no con la naturaleza, y que vuelven visibles formas de pensamiento o cosmovisiones a partir de las cuales se construyen significados y formas de apropiación de los espacios y tiempos que los conforman, definiendo además las maneras de afectar, influenciar o regir a las personas, los fenómenos y las relaciones, delimitando y controlando una área geográfica. Por eso el territorio, además de ser una construcción social, es un instrumento político. El territorio debe ser comprendido y analizado con una visión histórica, dado que en él se plasman las acciones del pasado, se vislumbran las tendencias y se expresa la realidad concreta en que nos movemos. Así mismo, sobre el territorio ha de construirse un futuro común, lo que requiere visiones prospectivas compartidas de mediano y largo alcance. La dimensión ambiental se hace mucho más aprehensible si la entendemos desde su perspectiva territorial, porque no solo da cuenta del soporte físico donde transcurre la vida sino también de la trama cultural desde la cual se tejen futuros deseables. <http://observatorio.dama.gov.co/index>. Los territorios propuestos para Bogotá son:

<b>Territorios</b>	<b>Localidades</b>
Cerros Orientales	Usme, Chapinero, Santafé, San Cristóbal, Usaquén
Humedales	Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Suba
Borde Norte	Usaquén, Suba y Engativá
Meso-ciudad	Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda
Fucha	San Cristóbal, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria, Kennedy, Fontibón, Los Mártires
Cuenca Tunjuelo	Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Sumapaz, Rafael Uribe, San Cristóbal.
Páramo y ruralidad	Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santafé, San Cristóbal, Suba, Bosa.
Río Bogotá	Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Suba.

ambientalismo político”, que, más que un movimiento en sí mismo, constituye una estrategia específica, a saber, entrar en el ámbito de la política electoral en nombre del ecologismo o del ambientalismo, intento que se materializa en alcanzar puestos en el Concejo Distrital, las JAL y los Consejos de Planeación Locales, esgrimiendo las consignas de los ambientalistas. En esta sección haremos una breve descripción y un análisis del ambientalismo popular, por su impacto en el impulso de nuevas formas de democracia participativa y deliberativa.

El ambientalismo social o popular está relacionado con una nueva ola de movilización que apareció en Bogotá en la última década, impulsada por comunidades, pobladores, barrios, veredas y redes de organizaciones populares de escala local y territorial, todos ellos en defensa de espacios y territorios ambientales. Esta ola movilizadora se configura mediante iniciativas ciudadanas y acciones colectivas de pobladores en torno de “territorios ambientales”, que encierran acciones de defensa de los espacios en los que habitan y en los que el deterioro ambiental los afecta directamente. Los procesos organizativos impulsados por demandas ambientales vienen actuando en defensa y protección de los humedales, los cerros orientales, las cuencas de los ríos Bogotá y Fucha, el “borde norte”, la cuenca del río Tunjuelo, los páramos y la geografía rural como componentes de la estructura ecológica de la ciudad y patrimonio de la humanidad<sup>22</sup>.

La nueva movilización en defensa de los territorios ambientales está conformada por diversos procesos sociales que orientan sus esfuerzos y energías en

---

<sup>22</sup> En palabras de Herman Martínez, “Estos movimientos vienen visibilizando sus propuestas ambientales, contribuyendo al diseño de un modelo de ciudad más humano, sostenible y sustentable. Impulsan la educación ambiental para desarrollar la gestión integral territorial, que permita encontrar soluciones a la contaminación del aire, el manejo de las basuras, la preservación de los cerros orientales, la contaminación del recurso hídrico, el ordenamiento de las cuencas y toda la problemática ambiental de la capital. Su lucha social dio origen al concepto de territorio ambiental y actualmente se identifican ocho territorios inmersos en la estructura ecológica principal; delinearon el esquema de participación de la Secretaría Distrital de Ambiente, al crearse la oficina de gestión ambiental territorial en la reforma administrativa aprobada en el gobierno de Luis Eduardo Garzón” (“Aportes al documento Medio Ambiente IDH Bogotá”, documento borrador, 2008, p. 1).

respaldo de diversas demandas, acciones y objetivos. Un primer proceso lo constituye la red de organizaciones y pobladores defensora de los humedales que aún perviven en el Distrito, red que ha venido orientando sus acciones a denunciar y frenar la invasión y destrucción de las rondas de los humedales por la construcción de viviendas, la ejecución de grandes proyectos viales y urbanísticos, la actividad comercial y la expansión industrial; a cuidar y velar por la preservación de la integridad física y natural de esos escenarios; a denunciar las acciones que atenten contra su integridad física o que puedan conducir a su reducción, parcelación o desmembramiento (como en los casos de vertimiento de aguas contaminadas, rellenos artificiales o construcción de barreras, diques o canales, para usos irracionales de orden residencial, comercial o institucional), así como a proteger las especies animales y la flora de los humedales (Contraloría Distrital de Bogotá, 2007, 10).

Un segundo proceso de acción colectiva está liderado por la Mesa de los Cerros Orientales, defensora de tales parajes protectores y que busca crear condiciones para garantizar la permanencia de sectores y asentamientos populares como habitantes legítimos de los cerros, así como la consolidación de sus propuestas de hábitat y vida digna. Se oponen a la especulación inmobiliaria y buscan definir una propuesta alternativa al actual modelo de ciudad, que responde a “una lógica de desarrollo centrada en el mercado, la acumulación y la propiedad”, “destruye el medio ambiente” y “desaloja y/o reubica” a la fuerza a los pobladores legítimos e históricos de sus territorios (Mesa Ambiental de Cerros Orientales, 2007, 11).

Los cerros orientales conforman la mayor área de reserva forestal del Distrito. Estructuran el sistema ecológico de la capital y articulan su recurso hídrico y los corredores ecológicos del Borde Norte, la zona de drenaje del río Bogotá, los páramos y la vida rural. Han venido siendo destruidos por las actividades ilegales de minas y urbanizaciones y por el modelo de planeación urbanística oficial (Martínez, 2008, 4). Para la Mesa, los cerros son además un hábitat legítimo que debe estar protegido frente a las maniobras de especulación con la tierra y la urbanización ilegal. Este movimiento considera que “defender los



cerros implica defender el agua”, que es “un patrimonio de los pueblos, las comunidades y la humanidad, y principio constitutivo de la vida y de nuestro planeta” (Mesa Ambiental de los Cerros Orientales, 2007, 15). La Mesa es una red de organizaciones de pobladores asentados en los cerros que integra y aglutina comunidades educativas, movimientos comunales, pobladores urbanos y rurales, equipos científicos y académicos y procesos territoriales, un conjunto de actores que ha encabezado manifestaciones, protestas, foros, encuentros, seminarios, talleres y reuniones locales, investigaciones participativas y demás espacios deliberativos en torno a los conflictos ambientales y sociales surgidos en los cerros.

Un tercer proceso es comandado por las organizaciones defensoras del territorio del río Fucha. El objetivo de esta movilización y organización es devolver a ese curso de agua sus condiciones naturales, deterioradas por el avance del proceso urbanizador. Las organizaciones que se han venido configurando en la última década son, entre otras, la Corporación Vida del Río Fucha (Corvif), el Comité Prodefensa de los Árboles del Río Fucha, Humano Ambiental, Fundación Canal del Río Seco y Colectivos de Kennedy y Fontibón, las cuales coinciden en torno a varios objetivos, entre ellos los de denunciar y revertir los procesos de deterioro y contaminación del río, realizar acciones orientadas a recuperar y preservar la cuenca y proteger los árboles y humedales situados en la ronda de la cuenca.

Un cuarto proceso es el liderado por la red de organizaciones defensoras de la restauración ecológica del río Tunjuelo y de su valle de inundación<sup>23</sup>. En 2002 y 2003, con motivo de las inundaciones del barrio Tunjuelito y de otros

---

<sup>23</sup> “La cuenca del río Tunjuelo forma parte del ecosistema de siete localidades: Usme, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Bosa y Kennedy. Al río Tunjuelo desembocan cerca de un centenar de quebradas, posee reservas forestales como el Parque entre Nubes y el Parque Los Laches. En la Cuenca se concentra la más grande explotación minera, están ubicadas las industrias de curtiembres, generadoras de alta contaminación, hay la mayor concentración de ladrilleras, chircales y carboneras, hay contaminación de los cauces por basuras y desechos e inundación de cárcavas de las explotaciones mineras que generan malos olores, zancudos y roedores” (Martínez, 2008, 4).

lugares como resultado del desbordamiento de la quebrada La Chiguaza y del desvío del cauce del Tunjuelo, se activa, fortalece y crea una diversidad de movimientos y organizaciones en torno a la demanda de restauración del río Tunjuelo y de intervención sobre los factores que intervienen en los cambios de su curso y lo afectan negativamente. La comunidad, integrada en torno a tres grandes redes de organizaciones –Asamblea Sur, Territorio Sur y Encuentro Sur–, viene reclamando una mirada hacia su territorio que vele por el mejoramiento de su calidad de vida. Para ello exige la mitigación de los impactos provocados por la operación del relleno sanitario Doña Juana y el freno de su expansión<sup>24</sup>, el manejo sostenible de la industria y la actividad minera en la zona de canteras y el fin de la expansión urbana descontrolada y la tala indiscriminada de bosques, prácticas que arrojan consecuencias perjudiciales para el río Tunjuelo, alejan sus posibilidades de recuperación y degradan la calidad de vida de los pobladores del entorno<sup>25</sup>.

Un quinto proceso está dirigido por organizaciones que trabajan para detener los procesos de urbanización en localidades ambientalmente estratégicas de la ciudad. Como señala Herman Martínez, “El proyecto de expansión del Borde Norte cuenta con 2.000 hectáreas y la expansión en Usme con 900. La capital

---

<sup>24</sup> “El relleno sanitario Doña Juana es el único sistema de disposición de residuos sólidos de la capital. Con una extensión de 450 ha. y la recepción diaria de 8.500 toneladas de basura, ha transformado el hábitat de todos los que viven en sus inmediaciones. Manejado sin el rigor científico que el tema amerita, el relleno mezcla de manera indiscriminada todo tipo de desechos, transformándose por los lixiviados en fuente contaminante del río Tunjuelito y modificando al mismo tiempo los cauces naturales de las quebradas Puente Tierra, El Botello, Hierbabuena y Puente Blanco. La emisión de gases tóxicos como el metano, amoníaco, ácido sulfhídrico y mercaptanos es otro de los peligros que sobrellevan los habitantes del sector. Decenas de familias rurales y semi-rurales han tenido que abandonar sus predios y reubicarse en la ciudad. La propuesta de la Asamblea Permanente es el cierre definitivo del basurero y su no expansión”.

<sup>25</sup> Refiriéndose a la situación de los pobladores de la zona aledaña al río Tunjuelo, un texto publicado en 2007 en la página web del Observatorio del Dama señalaba lo siguiente: “El 95% de los habitantes de la zona tiene bajos ingresos y tres localidades han sido declaradas en emergencia social por parte de la administración Garzón: Bosa, Usme y Ciudad Bolívar. La pobreza es la condición social fundamental: afecciones de salud, inasistencia escolar y analfabetismo, viviendas de baja calidad ubicadas en zona de riesgo, medio ambiental deteriorado, convivencia con actividades industriales y sanitarias de la ciudad en condiciones conflictivas. El servicio público de salud es insuficiente, así como las redes de alcantarillado en los barrios aledaños y el sistema de recolección de basuras. Hay serios problemas de contaminación ambiental. [http://observatorio.dama.gov.co/anexos/fichas/terr\\_tunjuelo.pdf](http://observatorio.dama.gov.co/anexos/fichas/terr_tunjuelo.pdf).

tiene 3.000 hectáreas sin uso urbanístico, las cuales están dispersas con mayor concentración en Suba, Fontibón y Kennedy, y dispone de 770 hectáreas urbanizadas que requieren mejoramiento integral y de 6.980 hectáreas para renovación urbana. En total son 10.750 hectáreas que se disponen (sic) para la densificación de la ciudad. Si la capital se expande al Borde Norte amenaza la reserva forestal que une los cerros orientales con el ecosistema de los humedales Torca, Guaymaral y La Conejera y el río Bogotá, causando un profundo daño a la estructura ecológica principal” (p. 6).

A pesar de la diversidad de procesos y movilizaciones locales en defensa de los territorios ambientales, todos comparten un lema común: “No al deterioro ambiental en mi Localidad, por el derecho de habitar en ella y mejorar la calidad de vida”, y unas más que otras comparten la consigna de modificar el modelo de desarrollo urbano de la ciudad, exigencia que se expresa en múltiples propuestas. De esta forma las preocupaciones inmediatas se enlazan directamente con los problemas más amplios del deterioro ambiental. Aunque las movilizaciones son locales y territoriales, no se trata necesariamente de un movimiento localista, ya que suele afirmarse el derecho de los pobladores a una calidad de vida en oposición a las dinámicas destructivas de crecimiento y desarrollo urbano que avanzan en la ciudad. Por otra parte, hay que señalar que la nueva ola de movilización no solo lucha por la defensa de estos territorios y del ecosistema de la capital, así como por la determinación de no ser desterrados y expulsados de dichos territorios ni de ser afectados por su destrucción y contaminación, sino también por su derecho a participar en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Demandan la extensión y profundización de la democracia participativa y deliberativa como condición necesaria para la protección y recuperación de dichos territorios, para el tránsito hacia una planificación urbana responsable, para el logro de una equidad en la distribución de las cargas del desarrollo urbano, para la configuración de una institucionalidad de gestión ambiental con autonomía y poder capaces de regular a las empresas y a los consumidores, y con capacidad de rendir cuentas al público y no a los agentes de intereses privados.

## **Las acciones colectivas lideradas por movimientos que rechazan la asimilación luchan contra diferentes formas de discriminación y exigen reconocimiento y respeto de las diferencias**

Una tercera modalidad de acción colectiva y de movilización ciudadana en Bogotá es la de los nuevos movimientos sociales que abogan por la política de la diferencia. Esta política sostiene que el “logro de la igualdad como participación e inclusión de todos los grupos requiere a veces un tratamiento diferente para los grupos oprimidos o desaventajados” (Young, 2000, 266). Para garantizar la igualdad de oportunidades no basta con la defensa de los derechos humanos universales y de los derechos civiles y políticos. El compromiso con la justicia social exige un tratamiento especial a los grupos sociales oprimidos, discriminados, dominados.

En los últimos diez años Bogotá se ha caracterizado por la emergencia y el fortalecimiento de múltiples movimientos y grupos que: a) luchan contra los discursos, las visiones, las prácticas y las políticas públicas que defienden ideales de asimilación; b) denuncian y rechazan las diferentes formas de discriminación, agresión, exclusión y opresión por motivos de sexo, edad, raza, religión y opción sexual que siguen presentes en nuestra cultura; y c) exigen políticas públicas y cambios culturales que reconozcan las identidades y fomenten la diversidad. La ciudad ha presenciado un fuerte surgimiento de la “política de la diferencia” y de los discursos del “reconocimiento”, no solo entre los grupos étnicos y raciales sino también entre las mujeres, los *gays* y las lesbianas, entre los mayores, los jóvenes y los discapacitados. Un elemento común en estos nuevos actores y agentes es que conciben como positiva la afirmación de las identidades culturales específicas, los procesos de auto-organización y el rechazo a la asimilación, toda vez que sin ello no es posible fortalecer su participación en las instituciones ni ganar poder.

En diversas versiones defendidas por numerosos movimientos y organizaciones la democracia participativa ha estado impulsada y alimentada por el lenguaje de la política de la diferencia y del reconocimiento. Una de estas

expresiones ha sido el movimiento lgbt (lesbianas, *gays*, bisexuales y transgéneros), que plantea una lucha y una participación social inspiradas en la reivindicación de su identidad. Ella se recrea a partir de las diferentes manifestaciones de orientación sexual y se desarrolla con base en la vivencia particular del cuerpo, en la medida en que los individuos ejercen una sexualidad que transgrede los parámetros de la sociedad. De esa forma el movimiento no es uno, es una amalgama de corrientes y opciones de personas que por su opción sexual sufren estigmas, discriminación y marginamiento basados en barreras culturales extáticas<sup>26</sup>.

Este movimiento ha desarrollado nuevos canales de comunicación y visibilización y nuevos repertorios de acción: lenguaje y simbología, protesta y movilización y politización del movimiento. En la última década sus demandas de reconocimiento se han concentrado en cuatro campos<sup>27</sup>: a) construir centros de encuentros donde “cualquier persona pueda acudir a expresar sus sentimientos sin el miedo de ser juzgada”; b) diseñar estrategias de seguridad para los lgbt; c) realizar “campañas de comunicación masivas para sensibilizar a la ciudadanía frente al problema de la diversidad sexual; d) crear instituciones encargadas de impulsar políticas de reconocimiento; y e) avanzar en la formulación de una política pública para la población lgbt de Bogotá.

## **Impacto de las nuevas modalidades de acción colectiva en la profundización de la democracia en la ciudad: algunos apuntes**

Las nuevas modalidades de acción colectiva y participación ciudadana en la ciudad han tenido efectos positivos en el proceso de profundización de la democracia. Se pueden identificar tres tipos de impactos. Primeramente, han sentado las bases para una lenta configuración en la ciudad de ámbitos de

---

<sup>26</sup> Moreno (2008).

<sup>27</sup> Suárez (2007: 8).

sociedad civil democráticos, plurales, autónomos e independientes, tanto de las instituciones del Estado y de las prácticas clientelistas como de las lógicas del mercado. Vinculadas al proceso anterior, se han creado nuevas esferas públicas de deliberación y decisión que aspiran a incidir en el futuro de la ciudad. Finalmente, estas nuevas modalidades activan y utilizan una diversidad de repertorios de acción que disponen de un enorme potencial para modificar la relación de dependencia de la democracia participativa frente a la representativa.

### **La emergencia de núcleos o ámbitos de sociedad civil democrática, autónoma y plural**

Se puede señalar que un rasgo de la democracia puesta en evidencia en Bogotá es el surgimiento de “ámbitos de sociedad civil” que son autónomos frente al Estado y el mercado. En la ciudad existe una sociedad civil vinculada a prácticas de control social y *accountability*, a dinámicas de movimientos sociales –como en el caso de las luchas del ambientalismo popular– y a movimientos que defienden identidades de grupo. Se trata, por un lado, de una sociedad civil diferente de los partidos políticos, los gremios del sector privado, los sindicatos, las comunidades religiosas, los grupos cerrados y las organizaciones clientelistas, y, por otro lado, independiente de las instituciones estatales y las lógicas del mundo del mercado y las actividades privadas, salvo en el caso de las modalidades de control social promovidas por organizaciones de elite empresarial y grandes medios de comunicación que operan en la ciudad.

Tres aspectos caracterizan esta “nueva esfera de vida asociativa” que viene siendo estimulada por los ejercicios de control social y las nuevas modalidades de *accountability* social, por el ambientalismo popular y los movimientos que defienden identidades de grupo. En primer término, es una esfera que en muchos casos se configura como un *marco abierto y público*, es decir, que defiende principios pluralistas. Se trata de un germen de sociedad civil democrática que se conforma como un dominio cívico pluralista donde caben y se desarrollan

en forma libre distintas entidades e identidades. Las comunidades, pobladores, asociaciones, redes, barrios, ONG que la constituyen y le dan vida se alejan de actitudes y prácticas sectarias, excluyentes y jerárquicas. Un elemento central en todos los procesos sociales mencionados arriba es la creación de redes, de diálogos y conexiones entre diferentes asociaciones, grupos y organizaciones. A pesar de este primer rasgo, no se puede ignorar que en el seno de estas nuevas expresiones de vida asociativa persisten relaciones antagónicas, actitudes que rechazan la cooperación y coordinación de esfuerzos, así como la defensa de identidades sectorizadas que impiden la construcción de identidades colectivas.

El segundo rasgo muestra que se trata de una vida asociativa surgida voluntariamente y en muchos casos vinculada a problemas específicos; no ha respondido a procesos coercitivos sino que ha emergido como producto de la libertad de asociación. Esto es importante, con más razón cuando en el país las expresiones de asociación están vinculadas a constricciones de los actores del conflicto armado, a prácticas clientelistas o a principios de responsabilidad social. Los tres casos de movilización ciudadana y acción colectiva que hemos analizado responden a dinámicas diferentes pero comparten el hecho de ser productos de procesos de libre asociación emanados de diferentes proyectos éticos y políticos. Finalmente, un tercer rasgo de estas “nuevas manifestaciones de sociedad civil” aparecidas en la ciudad es que muchas de ellas implican de alguna forma procesos de empoderamiento de sectores sociales, en particular procesos liderados por el ambientalismo popular y los movimientos que defienden la política de la diferencia.

### **Nuevas esferas públicas de deliberación y desobediencia civil que aspiran a participar en la construcción del modelo de ciudad**

Una segunda consecuencia de las recientes formas de acción colectiva aparecidas en la ciudad es la creación de nuevas esferas públicas de deliberación, que nacen por fuera de los partidos políticos, de las corporaciones públicas de elección popular (concejos y JAL) y de los espacios abiertos para la parti-

participación ciudadana en la gestión pública. Es dable afirmar que, a partir de las nuevas expresiones de movilización ciudadana, en la última década se han desarrollado las que podrían denominarse “esferas públicas de discusión”<sup>28</sup>, es decir, un “conjunto de espacios interrelacionados de deliberación donde la gente se reúne para discutir, donde los problemas públicos son publicitados y evaluados”. Ejemplo de ello son todos los espacios de discusión que son conducidos por el ambientalismo popular. Vale la pena destacar los procesos de audiencias públicas liderados por el ambientalismo popular que se han configurado como áreas de diálogo y disputa frente a las autoridades del Distrito. Varios son sus aportes: han dado voz a nuevos actores y ciudadanos, han incorporado a los debates públicos un amplísimo abanico de temas y en la toma de decisiones han apelado a nuevos procedimientos y principios (argumentación, publicidad, inclusión, apertura) y a nuevos mecanismos de comunicación<sup>29</sup>.

Junto con estas nuevas esferas públicas de deliberación se han creado igualmente modalidades de desobediencia civil que son apoyadas por la ciudadanía. El movimiento ambiental ha incorporado la protesta urbana y los bloqueos de vías públicas como instrumento de desobediencia civil. En esta forma ha de-

---

<sup>28</sup> Una buena síntesis sobre diferentes definiciones de “esferas públicas de deliberación” se encuentra en Avritzer (2002).

<sup>29</sup> Si hacemos alusión solo de uno de ellos, el caso de la Mesa Ambiental de los Cerros Orientales como nueva esfera pública de deliberación ha permitido, en varios de los eventos y seminarios que fomenta, dar voz a una diversidad de pobladores y organizaciones tradicionalmente excluidos y establecer diálogos con una diversidad de organizaciones en torno a temas que no se limitan a la protección de los cerros sino se dirigen también a la conservación de la estructura ecológica principal de la ciudad y a la defensa de la calidad de vida de los pobladores de los sectores populares. Entre estas nuevas voces aparecen Utopía- Frutos de Utopía, Trenza, Planeta Paz, Nuevo Sol, Mesa Ambiental Chapinero, Mesa Ambiental Centro Oriente, JAC Triángulo Alto, JAC Corinto, JAC Manantial, Barrio Aguas Claras, JAC El Verjón Bajo, JAC El Rocío, ENDA América Latina, Encuentro Sur, Cinep, Corporación Servicio de Defensa de la Niñez (Seden), Mesa Ambiental Nororiental- Cerro Norte, Asojuntas Chapinero, Comités de Derechos Humanos Santafé y Usme, Comité Ecológico Vereda Monserrate, Red de Pobladores y Asentamientos de los Cerros Orientales-Pacto de Vida, Comité Cívico Popular de Afectados por el Plan Centro, Censat Agua Viva, Barrios del Mundo San Luis, Asociación Comunal de Servicios Públicos (Aqualcos), Barrio San Martín Chapinero, Asojuntas Usme, Colectivo Congresos Locales Centro Oriente, Colectivo de Mujeres por el Derecho al Trabajo Digno, Asociación Ceamos, JAC San Isidro Patios, JAC San Isidro II, Proceso Jóvenes y Cerros Orientales (Jocuimo), Barrio El Codito, JAL Chapinero, JAL Santafé, Corporación Bosque Salle, Barrio Bosque Calderón, Territorio Sostenible UPZ 89, Corporación Corvif, Mesa Ambiental para la Recuperación de la Cuenca del Río Fucha, UPZ 33 Sosiego, Barrio La Paz, Mesa Ambiental-Congreso Local San Cristóbal, Vereda Fátima, Corporación Parque Entrenubes, JAC Aguas Claras, Casa Taller Moyas.



sarrollado expresiones de desobediencia civil y se ha enfrentado a las últimas administraciones distritales<sup>30</sup>.

El potencial democrático de los nuevos espacios públicos y de las prácticas de desobediencia civil depende de que la deliberación y la participación que allí se incuban conduzcan a una auténtica influencia y control sobre las instituciones y políticas públicas del gobierno distrital, y de que la desobediencia se mantenga o derive hacia prácticas pacíficas de protesta popular. Depende también de la densidad y la variedad de los espacios públicos, de la disponibilidad que tengan los ciudadanos para acceder a los mismos y de las condiciones para poder participar y discutir. Hay que señalar que uno de los rasgos de la multiplicidad de esferas públicas informales y formales que se han activado en la ciudad es que, de una u otra forma, aspiran a fortalecer el control social sobre el gobierno distrital o sobre funcionarios de la administración, a exigir rendición de cuentas, a incidir en las políticas públicas urbanas y no solo a presentar quejas, reclamos o demandas corporativas, y finalmente –unos rasgos más que otros– a incidir en forma permanente en el modelo de ciudad. Respecto a la densidad de las organizaciones hay que señalar que no existe una línea de base que permita afirmar si estamos en un periodo de declinación o crecimiento de la vida asociativa de la ciudad; lo que sí es posible afirmar es que estamos ante la emergencia de un nuevo protagonismo de la democracia participativa gracias a las acciones, estrategias y luchas de las tres modalidades de acción colectiva mencionadas.

### **Nuevos repertorios de acción: no solo deliberación sino también participación directa, contestación y construcción cultural**

Un tercer efecto favorable para la salud de la democracia urbana es la activación de una multiplicidad de repertorios de acción por parte de las nuevas

---

<sup>30</sup> “Se generaron bloqueos al relleno sanitario de Doña Juana, bloqueos de vías como la Avenida Caracas por la contaminación del río Tunjuelo, bloqueo a la Calle 80 por el proyecto del parque de reciclaje de Engativá, bloqueos en la localidad de Kennedy por el parque de reciclaje del Tintal, bloqueo de vías de los campesinos de la vereda Chorrillos en Suba por la contaminación del recurso hídrico y mal uso del suelo, protestas en los Cerros Orientales, en la cuenca del río Fucha para impedir la construcción de la ciclorruta que destruyó el ecosistema de la cuenca (Martínez, 2008, 2).

modalidades de participación colectiva. Un rasgo central de la reciente ola movilizadora y de los agentes que la impulsan y dirigen en la ciudad es la combinación de múltiples instrumentos y estrategias de acción: a) instrumentos de democracia directa (audiencias públicas); b) instrumentos jurídicos de defensa de derechos individuales y colectivos (acciones populares, de tutela y cumplimiento); c) instrumentos de control social (veedurías); d) marchas y resistencias urbanas; e) lenguajes mediáticos, simbólicos y culturales. Esta combinación de repertorios ha posibilitado la modificación de las relaciones de dependencia y marginación frente a la democracia representativa y ha ayudado a transformar la cultura política de la ciudad.

## Bibliografía

Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press.

Barber, Benjamin, 1984, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, California, University of California Press.

Castells, Manuel, 2003, *El poder de la identidad*, Madrid, Alianza Editorial.

Contraloría de Bogotá, 2007, *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en el D. C. Dirección de Recursos*, Bogotá.

Colom, Francisco, 1998, *Razones de identidad. Pluralismo, cultura e integración política*, Barcelona, Editorial Anthropos.

Cunill Grau, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad)/Editorial Nueva Sociedad.

-----, 2004, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Bresser-Pereira, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier,

Leonardo; Oszlak, Oscar y Przeworski, Adam, editores, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

-----, 2006, “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Fung, Archon y Olin Wright, Erik, 2003, *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Echeverría Ramírez, María Clara, 2002, “Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global”, en *Planeación, gobernabilidad y participación*, Medellín, Ed. Corporación Región.

Hernández, Andrés, 2005, “El desafío del republicanismo cívico al liberalismo rawlsiano: la recuperación de la ciudadanía activa”, en Botero, Juan José, comp., *Filosofía política contemporánea: con Rawls y contra Rawls*, Bogotá, Universidad Nacional.

-----, 2007, “Modelo de democracia en Bogotá”, borrador.

Isunza Vera, Ernesto, 2006, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Losada i Marrodan, Carlos, 1999, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Martínez, Herman, 2008, “Aportes al documento Medio Ambiente IDH Bogotá”, borrador.

Mesa Ambiental de Cerros Orientales, 2008, *Territorios populares, ambiente y hábitat. Propuesta de política pública desde los cerros ambientales de Bogotá*, Bogotá, Ediciones Suramericana.

Moreno, Daniel, 2008, “El movimiento Lgbt en Bogotá”, Cider, borrador de investigación.

Pettit, Philip, 1999, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós, Estado y Sociedad.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, 2002, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial.

-----, 2006, “La política de *accountability* social en América Latina”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Restrepo Mesa, Clara Inés, 2002, “Planeación, participación y gobernabilidad”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Ed. Corporación Región.

Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo, 2002, “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en Santos, Boaventura de Sousa, coord., *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Gobierno, 2007, “Investigación sobre el proceso planeación participativa en las 20 localidades de Bogotá” 2004, Documento borrador elaborado por el equipo de apoyos técnicos, Bogotá.

Suárez, Caro Rafael, 2007, “Hacia una política pública Lgbt”, en *Ciudad Viva*, número 31, Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Bogotá, julio.

Uribe, María Teresa, 1992, “De la ética en los tiempos modernos o del retorno de las virtudes públicas”, en *Estudios Políticos*, número 2, Medellín, julio-diciembre, pp. 7-25.

-----, 2001, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, en Seminario de evaluación. *Diez años de la Constitución de Colombia, 1991-2001*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Ilsa.

-----, 2002, “Planeación, gobernabilidad y participación”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región.

Velásquez, Fabio E, 2002, “Participación y gobernabilidad: la experiencia de planeación participativa en Cali”, en *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región.

-----, 2003, “La participación ciudadana en Bogotá: ¿dónde estamos?, ¿para dónde vamos?”, en Rico, Ana, *Bogotá, Sistema político y cultura democrática. Seminario Internacional*. Bogotá, Colección Cultura Democrática, Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

----- y González, Esperanza, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

Young, Iris Marion, 2000, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Ediciones Cátedra/Universidad de Valencia/Instituto de la Mujer.