

**ALCANCES Y ENFOQUES
DE LA PARTICIPACION
EN EL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL.
MARCELA CEBALLOS MEDINA
CIDER**

Experiencia de
la MEPOT en
Bogotá

ENFOQUE Y ALCANCES DE LA PARTICIPACION

Preguntas orientadoras:

¿Cómo se construye el ordenamiento territorial? Cuáles son los actores protagónicos

¿Cuál es la función de la participación en la construcción de un modelo de ordenamiento territorial?

VARIABLES PARA ANALIZAR EL CASO DE BOGOTÁ

1) Enfoque:

- a) Técnico/ político (naturaleza y tipo de actores protagónicos)
- b) Criterios para incorporar propuestas de la ciudadanía

2) Diseño institucional:

- a) Incorporación al sistema de participación (relación con instancias de política de participación). Relación de las instancias con la ciudadanía (representativa /directa)
- b) Función de la participación en el OT (consultiva/incidente) dimos un salto?

VARIABLES PARA ANALIZAR EL CASO DE BOGOTÁ

c) El alcance de la participación: lo que se pone en discusión:

- El modelo de ciudad, los usos, el modelo de cargas y beneficios, la estructura ecológica principal, el modelo de ruralidad, el modelo de ocupación.

d) Accountability: cómo se incorpora en el seguimiento

VARIABLES PARA ANALIZAR EL CASO DE BOGOTÁ

3) Metodología

- a) Naturaleza de los dispositivos para deliberación y toma de decisiones (cabildo ciudadano, cabildo territorial, talleres, encuentros). Quienes participan, si son espacios plurales o sectorizados.
- b) Zonificación (criterios para definir la espacialización del territorio y convocar actores)
- c) Resultado: aportes del modelo de participación ciudadana

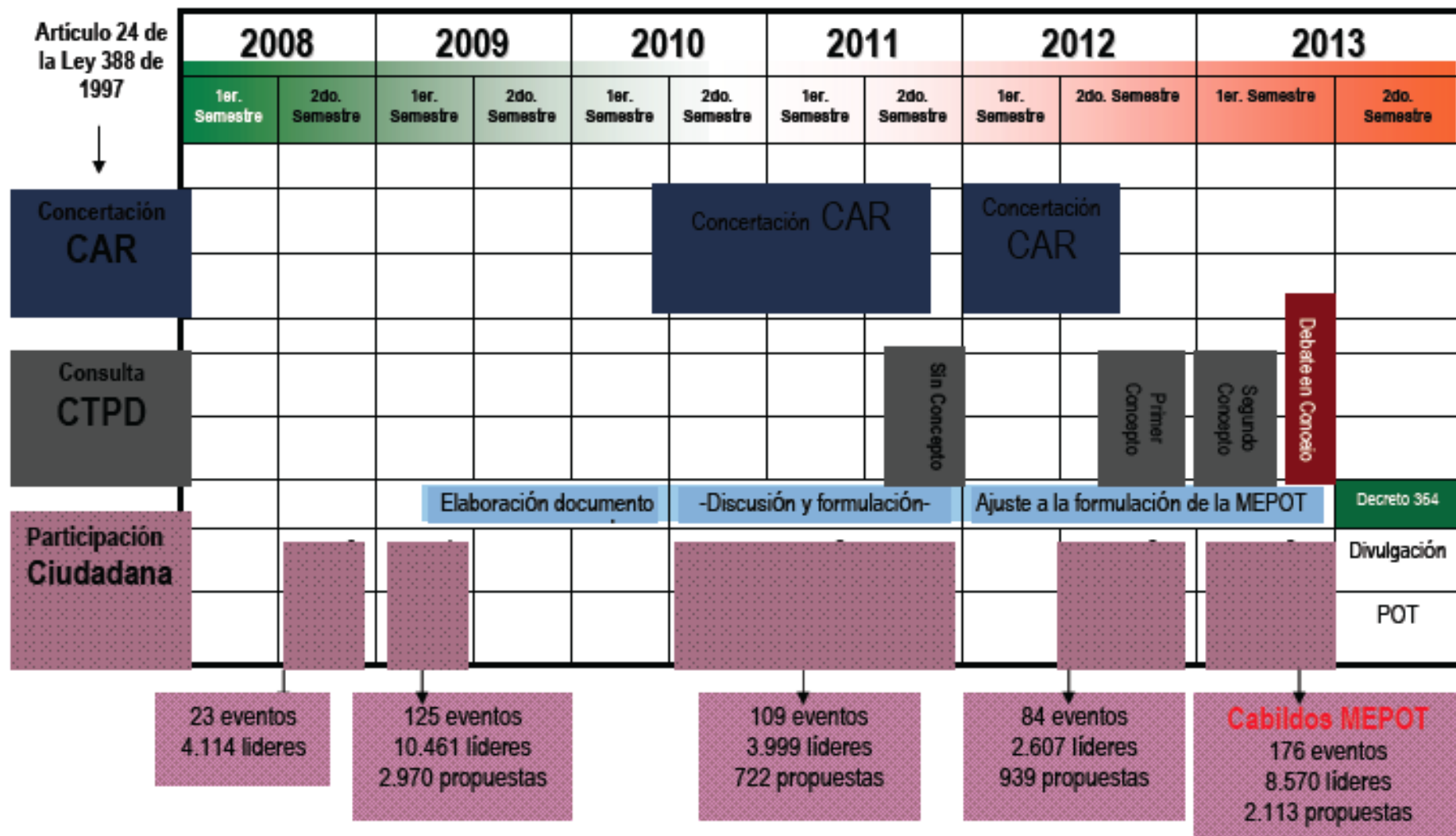
1. ENFOQUE: ACTORES PROTAGÓNICOS

- ✓ Proceso de MEPOT inicia en 2008-2011 (Samuel Moreno) y lo continúa la administración de Gustavo Petro en 2012
- ✓ 2012: ajustes a soportes técnicos y culmina concertación CAR (2do semestre)
- ✓ PROCESOS PARTICIPATIVOS
 1. 2008-2011: construcción del diagnóstico y motivaciones.
 2. Nov-dic 2012: recibir observaciones y recomendaciones al articulado (presentación).
 3. Feb-abril 2013: propuestas de ajuste al articulado: CABILDOS MEPOT. Cambio metodológico.
 4. Mayo 2013: Radicación en el Concejo Distrital



DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA LA PLANEACIÓN
 Estrategia para el desarrollo del Proceso Participativo en la Formulación de la Propuesta de Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial
 -Cabildos Ciudadanos MEPOT-

ANEXO - Ruta de la Participación MEPOT



1. ENFOQUE: ACTORES PROTAGONICOS

- ✓ **Diciembre 2012:** CTPD emite primer concepto negativo sobre participación: “no se cumplió con la consulta ciudadana en debida forma ni durante el tiempo adecuado”
- ✓ **Enero 2013:** se estructura una metodología de participación con base en los **cabildos**.
 - SDP lideró el proceso y definió la metodología
 - IDPAC operó el proceso
 - Alcaldías locales facilitaron los espacios
 - CTPD y CPL hicieron recomendaciones, convocaron y aportaron al diseño metodológico.
 - JAL-JAC apoyaron la convocatoria.

1. ENFOQUE: ACTORES PROTAGÓNICOS

- ✓ En el diseño no participaron:
 - Concejales
 - Líderes sociales y comunitarios
 - Asociaciones y organizaciones de base
 - Alcaldes locales
 - Comisión Intersectorial de Participación
 - Gremios y asociaciones del sector privado
- ✓ La decisión de diseñar un modelo de participación incidente es reactiva al concepto negativo del CTPD

1. ENFOQUE: ACTORES PROTAGONICOS

- ✓ Los actores protagónicos son predominantemente técnicos (los espacios cerrados de discusión como mesas de trabajo y diálogos bilaterales fueron con gremios, expertos, curadurías y operadores de la norma urbana).

El enfoque predominante es técnico más que político (los actores sociales y las instancias políticas de decisión, deliberación y participación fueron marginales).

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

a) Incorporación al sistema de participación: los cabildos MEPOT

Son escenarios territoriales de deliberación pública, de acceso universal, con soporte documental específico.

Se trata de una ASAMBLEA CIUDADANA, territorialmente definida, en la que se discuten políticas públicas y se proponen aportes y propuestas para su formulación por parte de la administración.

Adicionalmente se fijan criterios de incidencia o para la toma de decisiones.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

- PDD-PDL - las Políticas Sectoriales, Plan de Gestión Ambiental, POT, Planes Maestros, Planes Zonales, UPZ, UPR, OE, Plan Plurianual de Inversiones, Presupuesto Distrital y Locales, los Planes de Inversión del Distrito y de las Localidades, entre otros.
- **Los cabildos como estrategia o mecanismo de participación no fueron incorporados al sistema distrital de participación ni discutidos con la CIP.**
- **Las audiencias ciudadanas y los cabildos ciudadanos se desestimaron como instancias de debate de la MEPOT**

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

b) Función de la Participación en el OT

Debido a que no se incorporaron los cabildos al SDP, se mantuvo el modelo de participación existente: Consultivo de oferta institucional centralizado.

Aunque se descentraliza la participación con los Cabildos MEPOT.

La Ley 388 de 1997 no define el alcance de la participación en el OT y es un modelo centralizado, delegatario y sectorial.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

c) Alcance de la participación: los cabildos definieron áreas temáticas para recibir aportes e identificar problemáticas pero el alcance específico de esos aportes no se definió desde el principio:

- Medio ambiente, cambio climático y gestión del riesgo
- Control urbanístico
- Movilidad y transporte público
- Mezcla de usos y usos del suelo
- Edificabilidad, vivienda y hábitat
- Simplificación normativa
- Ruralidad
- Espacio público, equipamientos e infraestructura.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

- d) Accountability:** No se diseñaron dispositivos para el seguimiento a las propuestas ciudadanas más allá de la socialización del proyecto de acuerdo.
- e) Criterios:** los equipos técnicos de la SDP se encargaron de revisar y establecer criterios para incorporar propuestas de la ciudadanía (oportunidad, pertinencia y competencia)

2. DISEÑO INSTITUCIONAL

El modelo de ciudad no estaba en discusión (el cómo se discute)

- Re-densificación: ciudad densa y compacta
- Mezcla de usos
- Balance entre construcción y soportes públicos.
- Una ciudad orientada al transporte.
- El agua como eje del Ordenamiento Territorial
- Modelo para enfrentar el riesgo y el cambio climático a partir de la conservación de ecosistemas estratégicos

3. METODOLOGIA

- a) Dispositivos para deliberación y toma de decisiones:
- ✓ Los 41 cabildos MEPOT (feb-abril 2013) fueron combinados con otros. **176 eventos, participaron 8.570 líderes y se recibieron 2.113 propuestas.**
 - ✓ *“Diálogos universitarios sobre la modificación del POT”, “Cabildo joven sobre POT y deportes urbanos”; “Cabildo con mujeres y equidad de género” y el “Seminario Distrital de Estratificación y Estudios Relacionados dirigidos a la Región”, y el “Seminario Internacional Retos del ordenamiento territorial de Bogotá y la experiencia internacional”*

3. METODOLOGIA

- ✓ **SISTEMATIZACION DE DISCUSION DE CABILDOS**
- ✓ Se habilitó un mecanismo de recepción de observaciones y recomendaciones vía web
- ✓ Se recibieron y respondieron derechos de petición
- ✓ Se recibieron propuestas radicadas en físico

3. METODOLOGIA

EJEMPLO DE MATRIZ DE CAPTURA DE INFORMACIÓN SOBRE APORTES CIUDADANOS

At	Type	Nombre	ASPECTOS_CENTRALES	AGENTES_SOCIALES_PPAALES
7	UPZ	San Cristóbal Cuenca Tunjuelo	_ Ocupación de la ronda y ZMPA del río. - Sistema de alca	_ Asamblea territorial Fucha. - Centro de Estudios Atrium. - Corvif. - Comité d
8	UPZ	San Cristóbal Cuenca Fucha	_ Ocupación de la ronda y ZMPA del río. - Sistema de alca	_ Fundación Caleidoscopio. - Corvif. - Comité de Control Social Cabildos Goberr
9	UPR	Usme Zona Rural	_ Falta de infraestructura para garantizar la efectividad e	_ Comisión Ambiental Local. - Mesa de Cerros Orientales. - Red Popular de T
10	UPZ	Usme Zona Urbana	_ Vertimientos de aguas negras sobre la quebrada Santa	_ Fundación Crisálida - Fundación Cirwepa - Territorio Sur - Corporación Biosig
11	UPZ	Tunjuelito-Chiguaza Sur	_ Vertimientos por usos industriales, curtiembres. - Rec	_ Corporación SIE - Centro experimental juvenil - Amog pacha - Fund.aleg
12	UPZ	Tunjuelito-Canal San Vicente	_ Conflictos por el uso del suelo. Vocación residencial y us	_ Corporación SIE - Centro experimental juvenil - Amog pacha - Fund.aleg
13	UPZ	Bosa-Río Bogotá	_ Riesgo por inundación zonas de ronda. - Insuficiencia	_ Fundación comunidad cívico popular organizada - Junta Acción Comunal Es
14	UPZ	Bosa-Río Tunjuelo	_ Usos del suelo, conflictos por usos comerciales, industria	_ Fundación Tibanika - Cahutibo - Musbik - Red de humedales - Com
15	UPZ	Kennedy Central	_ Conflictos por usos del suelo, zonas comerciales, indust	_ Fundación Vida Pura - Techotiva - Proceso Humedal La Vaca - Proceso
16	UPZ	Humedales y Canal Cundinamarca	_ Riesgo de desbordamiento en sectores urbanizados sob	_ Fundación Vida Pura - Techotiva - Proceso Humedal La Vaca - Proceso
17	UPZ	Fontibón Área Aeropuerto	_ Conflictos por los impactos ambientales del terminal aer	_ Mesa Aeropuerto - Comité Proárbol - Comité de Control Social Cabildos G
18	UPZ	Fontibón Humedales	_ Ocupación de las zonas de ronda de los Humedales. (I	_ Fundación Humedal Capellanía - Red de Humedales - Comité de Control S
19	UPZ	Fontibón Centro	_ Conflictos por los usos del suelo, residenciales, comercia	_ Mesa Ambiental de Fontibón - Asosalitre - Fundación Mas Oxígeno - Re
20	UPZ	Humedal Jaboque-Engativá	_ Seguimiento al Plan de Expansión del aeropuerto el Dora	_ Mesa Ambiental de Engativá - Colectivo juvenil Humo - Corporación - As
21	UPZ	Engativá	_ Afectación sobre la EEP - Proliferación de residuos sól	_ Fundación Elcamava - Colectivo Cuidando el Cuerpo - Humo Corporación
22	UPZ	Suba Chorrillos-Zona Rural	_ Contaminación de recurso hídrico y aguas subterráneas	_ Fundación Torca Guaymaral - Fundación La Conejera - Fundación Amigos
23	UPZ	Suba-Vertiente Occidental	_ Procesos de urbanización ilegal. - Zonas de alto riesgo	_ Fundación Torca Guaymaral - Fundación La Conejera - Fundación Amigos
24	UPZ	Suba-Vertiente Oriental	_ Amenaza media por fenómenos de remoción en masa.	_ Fundación Torca Guaymaral - Fundación La Conejera - Fundación Amigos
25	UPZ	Barrios Unidos	_ Construcciones informales sin planeación, sin normas de	_ Organización Akuaippa - Espacio Cívico de Participación - Grupo Ecológico
26	UPZ	Teusaquillo	_ Conflictos por el uso del suelo (zonas comerciales y res	_ Juntas de Acción Comunal Barrios: Acevedo Tejada, El Campin, Quirinal, El I
27	UPZ	Los Mártires	_ Alta contaminación ambiental por industrias. - Riesgos	_ Grupo de protección animal - Fundación a vuelo de condor - Comité de
28	UPZ	Antonio Nariño	_ Conflicto Uso de Suelo (industrial y comercial y zona de	_ JAC barrios: Cinco de noviembre, Villamayor, Ciudad Berna, Ciudad Jardín, L
29	UPZ	Puente Aranda Industrial	_ Contaminación sobre los corredores viales - Contamir	_ SIAL - Corporación Río Seco - Fundación La Cometa - Corporación Ecol
30	UPZ	Puente Aranda Río Fucha	_ Usos comerciales - Presencia de bares y discotecas	_ SIAL - Corporación Río Seco - Fundación La Cometa - Corporación Ecol
31	UPZ	Rafael Uribe Uribe-Cuenca Fucha	_ Construcciones en zonas de alto riesgo, Invasiones (Ha	_ JAC de los Barrios Nueva Esperanza, Diana Turbay, Los Molinos, Marrueco
32	UPZ	Rafael Uribe Uribe-Cuenca Tunjue	_ Conflicto Uso de Suelo - Construcciones en zonas de	_ JAC Barrio Quiroga, Gustavo Restrepo, Bravo Páez - Territorio Sur - A

3. METODOLOGIA

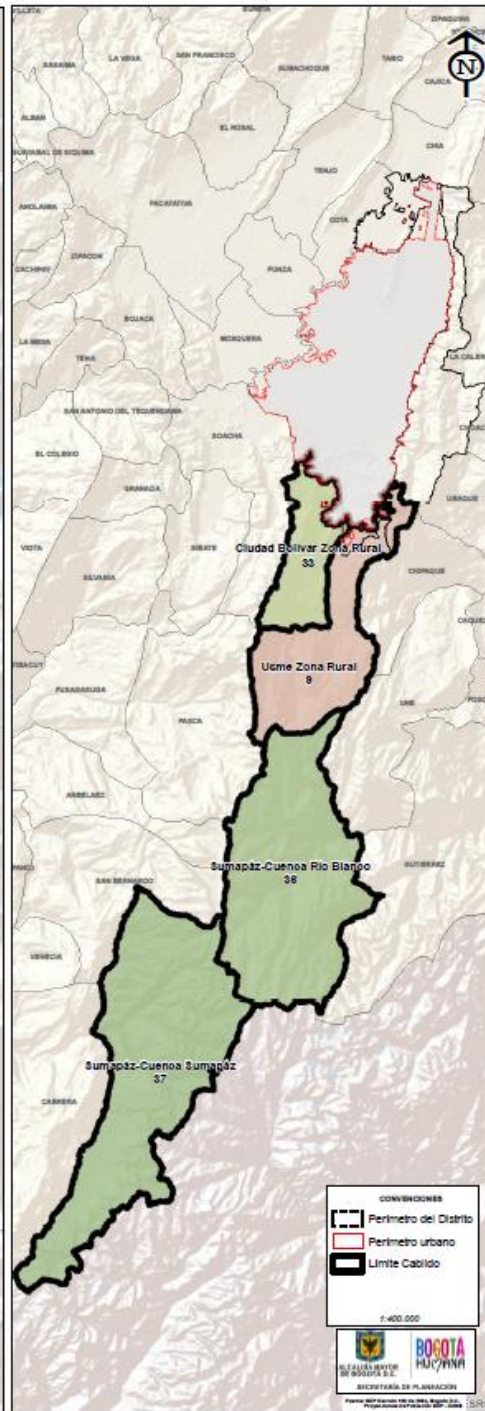
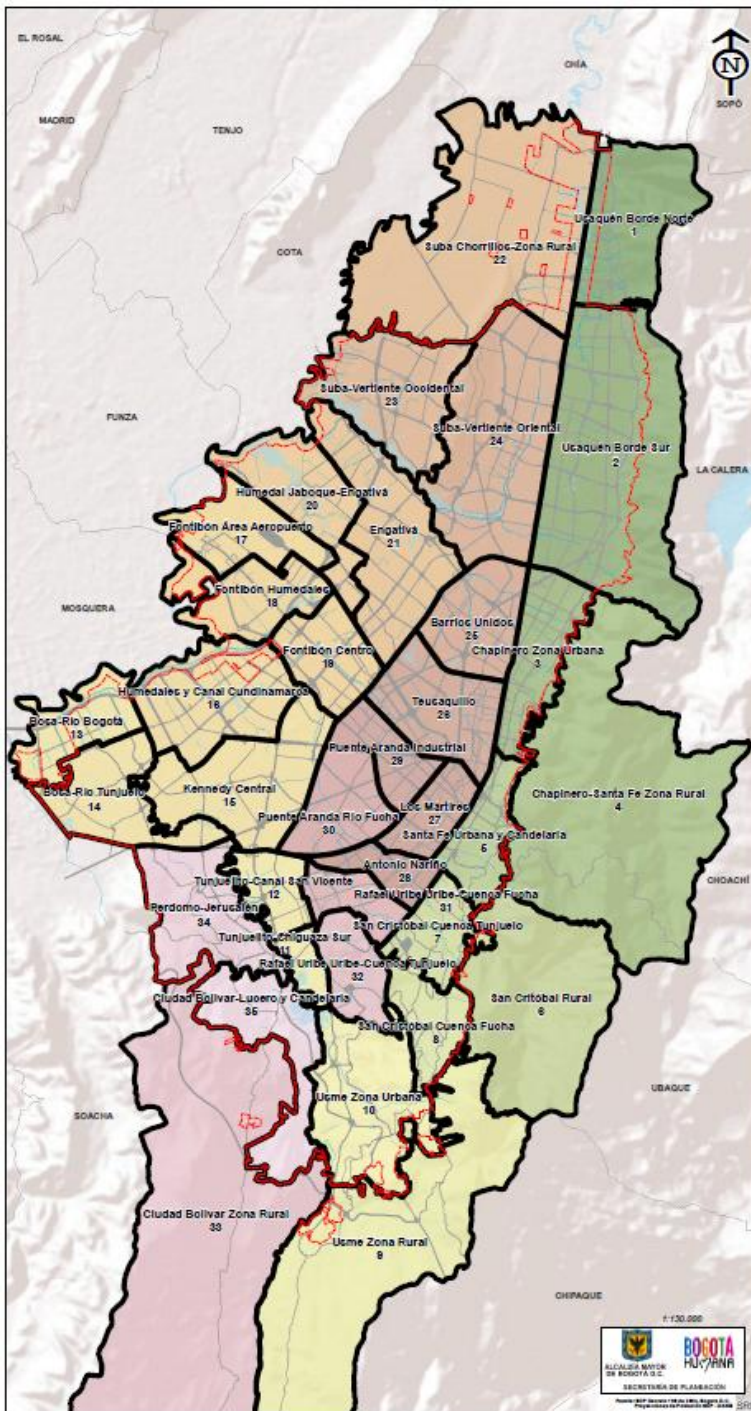
Componentes transversales de la metodología de Cabildos:

- **Contextualización: información, comunicación y pedagogía social**
- **Deliberación pública: espacios y posibilidades para el diálogo entre actores (consensos y disensos)**
- **Sistematización y evaluación**
- **Retroalimentación**

3. METODOLOGIA

b) Fases y zonificación:

- *Alistamiento*: preparación de planos comparativos de modificaciones, propuestas y problemáticas por cada uno de los 41 territorios configurados.
- *Cabildos y encuentros MEPOT*: distribución territorial de los cabildos atendiendo a características socioambientales y la configuración del territorio según cuencas hidrográficas. Determinó la convocatoria y los temas a discutir



41 CABILDOS MEPOT

Temas y asuntos a discutir:
 motivaciones de la MEPOT,
 principales ajustes y modificación de normas urbanísticas

3. METODOLOGÍA

- *Retroalimentación técnica de la MEPOT*
- **Seguimiento y evaluación** : pendiente definir lineamientos para el seguimiento y evaluación de las propuestas y su incorporación en distintos actos administrativos

3.METODOLOGIA

- c) Resultados y Aportes al modelo de participación**
 - espacialización del territorio según criterios socioambientales
 - componente pedagógico para participación informada
 - Componente de formación para el análisis de problemáticas
 - Construcción colectiva de propuestas
 - Identificación de problemáticas territoriales (conflictos por usos, riesgo y cambio climático, medio ambiente, equipamientos, transporte y movilidad)

3. METODOLOGIA

EJEMPLO DE FICHA DE PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES: LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR, TERRITORIO 34 PERDOMO- JERUSALÉN, UPZ 69 ISMAEL PERDOMO Y 70 JERUSALÉN

Aspectos Centrales Discusión Ejercicio MEPOT Nov-Dic 2012	Aspectos Centrales Discusión Encuentros CTPD Localidad	Aspectos Centrales Discusión Cabildos sectoriales
En la UPZ 70 Jerusalén hay construcciones de 4 y 5 pisos. ¿Qué va a pasar?, ¿esto cómo nos afecta?	Impedir la continua explotación de minería ilegal; restauración morfológica de las zonas donde hay explotación minera; ocupación ilegal en los terrenos donde quedan las cárcavas residuales de la explotación minera.	Degradación del recurso hídrico.
Reasentamientos de personas ubicadas en zonas de alto riesgo.	Faltan proyectos que regulen el uso de los vehículos de tracción animal ya que son los que transportan los escombros y los arrojan a los caños.	Falta de mantenimiento de las redes de alcantarillado y aguas lluvias.
Conflictos de uso del suelo, se debe explicar qué pasa con las edificaciones o espacios que ya desarrollan actividades clasificadas como de alto impacto, una vez establecidas las normas, se permiten esas practicas cerca de las zonas residenciales.	Conflictos de competencia institucional ya que no hay claridad si la vía San Joaquín, Pasquilla, Mochuelos son de carácter rural o urbano.	Fenómenos de remoción en masa.
Falta claridad en la propuesta de las UPZ frente la unificación normativa	Exceso de escombros arrojados de las canteras en las orillas de las vías de alta loma como los Alpes, Paraíso y Republica de Canadá están siendo afectadas.	Deforestación e inadecuado uso del suelo (canteras y ladrilleras).
Falta Incluir en el inventario de humedales el humedal La Libélula de la localidad de Tunjuelito, ubicado en la Av. Boyacá en la altura de Colmotores.	Falta revisar el uso del suelo y las fichas normativas de la UPZ y las UPR.	
Problemática referente a la expansión del Botadero Doña Juana y la degradación del ecosistema	Falta revisar el uso del suelo en la zona comercial de San Francisco, ya que esta no aparece como zona comercial.	

3. METODOLOGÍA

c) Resultado: actividades y participantes

ACTIVIDAD	2012		2013		TOTALES	
	ACT.	PART.	ACT.	PART.	ACT.	PART.
Reuniones con Órganos de Control	3	13			3	13
Presentación a Curadurías Urbanas	2	48			2	48
Taller Medios de Comunicación	2	23	3	35	5	58
Presentación a Ediles, Edilesas, Consejeros/as Locales de Planeación	2	38	4	104	6	142
Participación por medios Electrónicos			1	177	1	177
Presentación Sesión JAL	8		13	183	21	183
Mesa de Ordenamiento Territorial con Perspectiva Regional			5	210	5	210
Actividades de Coordinación Distrital/Local			24	396	24	396
Presentaciones y Talleres a Funcionarios Públicos	7	340	4	343	11	683
Presentación a Organizaciones Sociales, Ciudadanas y Comunitarias	6	194	15	755	21	949
Foros, Seminarios y Paneles	3	60	9	2231	12	2291
Encuentros Locales, Cabildos y Mesas de Trabajo Territoriales	27	1.897	46	4136	73	6033
TOTALES	60	2613	124	8570	184	11.183

3. METODOLOGIA

Tipo de Organización Representada

	2013
Tipo de Organización	#
Comunales	324
Sociales, Comunitarias y Ciudadanas	220
Espacios e instancias Locales	64
Juveniles	21
Medios comunitarios de información	19
Indígenas	5
Empresariales	15
Políticas	4
TOTAL	672

Fuente: SDP/Dirección de Participación. Bogotá, D.C., 2013

3.METODOLOGIA

Tabla 2
Otras Actividades de Participación
Según Tipo de Actividad
Noviembre 2012 - Abril 2013

ACTIVIDAD	2012	2013	TOTAL
	ACT.	ACT.	
De Consulta y Dialogo Especializado	5	9	14
De Consulta al CTPD	10	20	30
Conversatorios con Gremios y Asociaciones Empresariales	12	21	33
TOTAL	27	50	77

Fuente: SDP/ Dirección de Participación, Bogotá, D.C., Actualizado a Agosto de 2013

3. METODOLOGIA

Tipo de actores participantes en el 2012

TIPO DE ACTOR	ASISTENTES	NÚMERO DE PARTICIPANTES
SOCIALES Y COMUNITARIOS	Consejo Territorial de Planeación, Consejos Locales de Planeación, Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Vecinos, Consejos Consultivos Distritales, Procesos Territoriales	816
PÚBLICOS	Administración distrital y local, Concejo Distrital, Juntas Administradoras Locales, Congresistas por Bogotá, CAR, Gobierno Nacional, Organismos de Control distrital y local	871
PRIVADOS	Gremios (SCA, Camacol, Cámara de Comercio de Bogotá, Sociedad Colombiana de Avaluadores, Fenalco), Curadurías Urbanas, Grandes, medianas y pequeñas Empresas, etc.	319
INDIVIDUALES	Ciudadanía No organizada, profesionales independientes	532
FORMADORES DE OPINIÓN	Medios de comunicación masivos y alternativos, y academia	75
TOTAL ASISTENCIA		2.613

3. METODOLOGIA

- **71% de los aportes ciudadanos consistieron en *recomendaciones, solicitudes y observaciones al proyecto de Acuerdo***
- **El 14% a *identificación de problemáticas***
- **El 10% a *propuestas normativas***
- **El 6% *preguntas y solicitud de aclaraciones.***