

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:  
DISPOSITIVOS DE PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACIÓN  
CIUDADANA: SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE LA  
DEMOCRACIA A NIVEL URBANO (BOGOTÁ)**

**Dra. Lorena Vásquez G.  
Profesora Titular Programa de Ciencia Política  
y Gobierno  
Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano**

**16 de Junio de 2016**

# GRUPO GESTIÓN PÚBLICA, DEMOCRACIA E INSTITUCIONES POLÍTICAS

## Semillero de Investigación: Participación Ciudadana y Gobernanza Urbana



# Pregunta de investigación

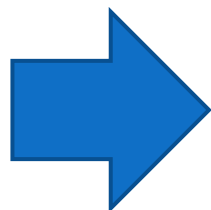
¿Cuál es el efecto sobre la democracia urbana en Bogotá de los dispositivos de participación ciudadana?

¿Cuáles han sido los impactos de la política de participación de la administración de Gustavo Petro?



# Metodología

- ✚ La investigación aborda aspectos teóricos, prácticos, de aplicación del conocimiento, y exploratorios
- ✚ Como técnicas de investigación se utilizarán:
  - ✚ Herramientas cualitativas
  - ✚ Análisis documental
- ✚ Las estrategias de obtención de información contemplarán: la entrevista semiestructurada a informantes estratégicos (35), la observación directa y la recopilación documental
- ✚ Localidades: Bosa, Santafe, Chapinero y Sumapaz



Investigación exploratoria sobre el estado de la participación ciudadana en las localidades



# Elementos claves

- ✚ Preocupación centrada en la identificación de los posibles factores que influyen en los efectos democratizadores, su grado de éxito, en términos de implicación ciudadana y efectos en las políticas públicas
  - ✚ Inclusividad (pluralismo)
  - ✚ Oportunidades de deliberación
  - ✚ **Efectividad (real incidencia en la agenda)**



# Ámbitos analizados

- + Presupuestos participativos  
(presupuestos participativos pilotos y cabildos temáticos)
- + Encuentros Ciudadanos y Consejos de Planeación Local (Acuerdo 13 de 2000)
- + Racionalización de instancias de participación a nivel local



# RESULTADOS

# Presupuestos Participativos



Se trata de una de las innovaciones democráticas que más ha generado expectativas. (El retorno de las carabelas- Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg)



Basado en una metodología que consiste en vincular a los ciudadanos sin cargos públicos a la definición o a la asignación de fondos públicos, se ha propagado a gran velocidad en el resto del país y en América Latina, y unos años más tarde, también en Europa y el resto del mundo





# Supuestos

- 1) Acuerdo 13, instancias poco efectivas, acomodadas y que favorecían solo a unos pocos ciudadanos en detrimento de la ciudadanía en general



- 2) Otras instancias como consejos de juventud, discapacidad, cultura, entre otros, no han logrado un posicionamiento efectivo (reconocimiento, articulación e incidencia) escepticismo y desconfianza



# Estrategia PP Pilotos

Romper o desbaratar  
las lógicas clientelares  
que se reproducían en  
lo territorial

Creación de 133  
Unidades básicas de  
participación- (UBP's)



# Estrategia PP

Localidad	Territorio Total barrios y veredas que conforman la UBP
Kennedy	13
Usme	14 veredas
Engativá	9
Santa Fe	21
Puente Aranda	14
Ciudad Bolívar	35
Suba	7
Teusaquillo	15 Barrios y urbanizaciones



# Estrategia PP Pilotos

## Primer momento (Febrero- Marzo) - Instalación del cabildo

- Mesas barriales
- Mesas de articulación temática (Abril)
- Propuesta metodológica para realizar los recorridos de campo (matriz/ diagrama)



## Segundo momento (Mayo) Socialización, deliberación y priorización

- Formulación de propuestas
- Prefactibilidad de alternativas



## Tercer momento (Junio - Julio)

- Se eligen, a través del voto de la comunidad, las propuestas que se llevarán a cabo.
- Se presenta el listado de problemáticas identificadas y viabilizadas con las alternativas de solución.
- Elaboración fichas EBI.



# Estrategia PP Pilotos

- Al final se contó con:
  - Matriz temática y prioridades definidas por la comunidad.
  - Cartografía Social temática.
  - Registro audiovisual y memorias de la visita a terreno
  - Validación técnica de los proyectos seleccionados de acuerdo con la distribución de proyectos según competencia sectorial o a través de territorialización e inclusión en la metas.
  - Validación social (diligenciamiento de acta de validación)
  - Ficha de pre-proyectos (alternativas de solución)



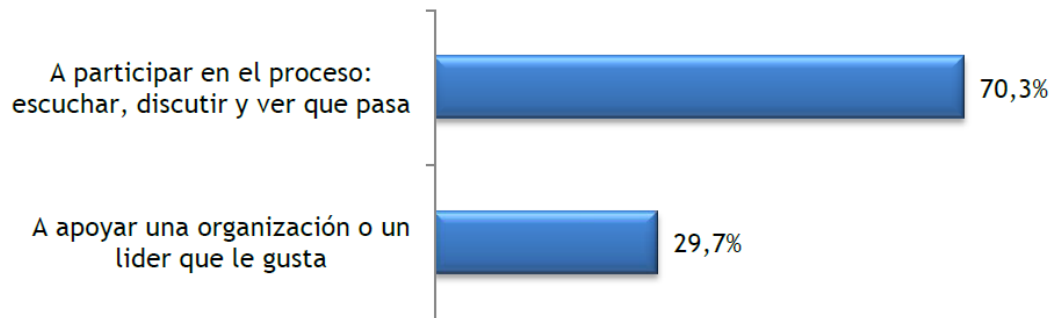
# Logros en el proceso

- Amplía expectativa
- Alto número de asistentes
- Trabajo continuo en los territorios escogidos

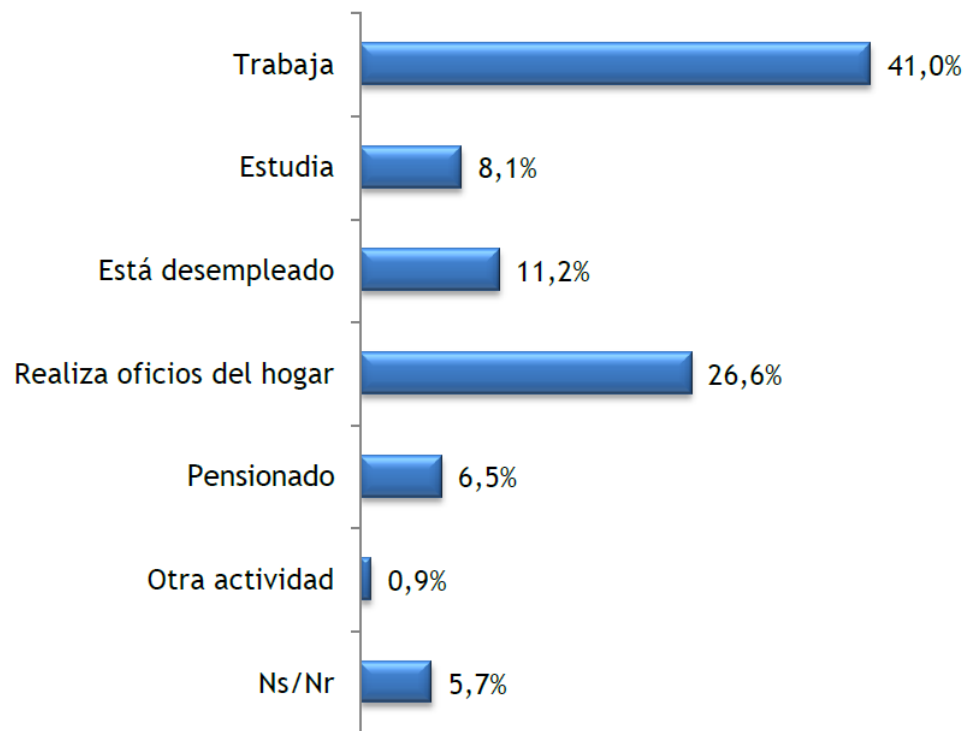


# Logros en el proceso

## 5. Usted viene principalmente...



## Actividad Principal:



# Mesas de trabajo en cabildos decisorios

Territorio social	Localidad	Problemáticas identificadas	Iniciativas validadas	Iniciativas priorizadas
Ruralidad	Usme	14	3	3
Lisboa-Santa Cecilia	Suba	54	9	5
Bonanza - Ferias	Engativá	12	3	3
Muzú	Puente Aranda	20	15	3
Lourdes - Las Cruces	Santa Fé	35	9	7
Pablo VI	Teusaquillo	55	15	5
Chucua de la Vaca	Kennedy	12	6	1
Vista Hermosa	Ciudad Bolívar	9	6	5
Total		211	66	32

Fuente: IDPAC, 2015





# Ejecución 2013

## Iniciativas Priorizadas

LOCALIDAD	Unidad Básica de Participación	Techo Presupuestal . Mill. De \$	Total Iniciativas	Iniciativas ejecutadas	Entidades ejecutoras	Iniciativas en ejecución	Entidades que están ejecutando
Santa fé	Lourdes Cruces	1,881	7	1	SDCRD	1	SDDE
Usme	Usme Rural	1,595	3			1	SDDE
Kennedy	La Chucua de la Vaca	1,563	1			1	UMV, Fondo de Desarrollo Local de Kennedy
Engativá	Bonanza Ferias	1,677	3	1	SDCRD	2	SDDE IDRD SDS SDA JBB
Suba	Lisboa Santa Cecilia	1,563	5			2	Fondo de Desarrollo Local de Suba, FVS SDDE
Teusaquillo	Pablo VI	1,195	5	1	SDCRD	1	IDPAC, SDA, JBB
Puente aranda	Muzú	1,528	3			1	SDDE
Ciudad Bolívar	Vista Hermosa	1,427	5	2	SDA, SDCRD	1	SDDE
<b>TOTAL</b>		<b>12,429</b>	<b>32</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

Fuente: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal



# PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

## PILOTO

### UBP LOURDES – CRUCES - SANTAFE\*

■ **Techo presupuestal: \$1.881.000.000**

■ **7 Proyectos Priorizados**

■ 1 Proyectos Ejecutados – Total presupuesto ejecutado: \$ 12.2351.200

■ **Recuperar los espacios culturales deportivos perdidos con el proyecto de formación y programación permanente y participación. (SDCRD) ..... \$ 12.2351.200**

■ **22 Barrios**

■ **1.315 Participantes a lo largo del proceso**

■ **204 Participantes en Instalación**

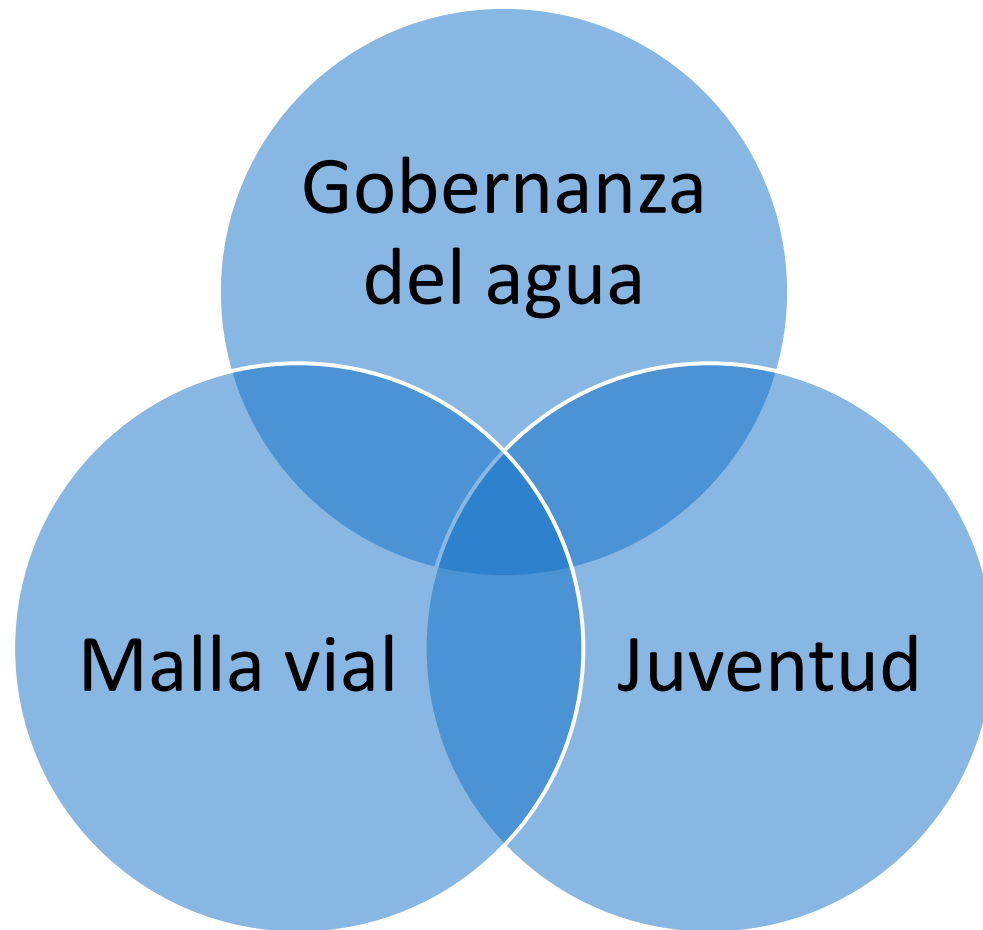
■ **785 Participantes en 4 mesas de trabajo. Se realizaron 21 Sesiones**

■ **59 Participantes en 4 Recorridos por el Territorio**

■ **79 Participantes en el Cabildo de socialización de Iniciativas**

■ **188 Participantes Cabildo decisorio**

# Cabildos Temáticos



# Estrategia Cabildos Temáticos

- Desarrollarla en las 20 localidades
- Identificar y caracterizar iniciativas acordes a la demanda social para después definir la priorización presupuestal de proyectos mediante la decisión de los ciudadanos
- Proceso similar a los PP pilotos (deliberación, priorización) sólo que en temáticas específicas



# Recursos provenientes

Cabildo Vías y espacio público <sup>2</sup>	Cabildo Jóvenes	Cabildo Gobernanza del agua	Cabildo Salud
Unidad de Mantenimiento Vial – UMV: Recursos que se territorializarán en las localidades.	Secretaría de Gobierno.	Secretaría de Hábitat	Secretaría de Salud
Fondos de Desarrollo Local - FDL: Montos asignados de acuerdo a metodología de territorialización de recursos en las UPZ propuesta por la UMV, partiendo del 40% de los recursos anuales de los presupuestos locales según líneas de inversión local.	Secretaría de Desarrollo Económico	Secretaría de Ambiente	Secretaría de Gobierno.
EAAB: En lo correspondiente a redes y sumideros.	Secretaría de Educación.	Secretaría de Educación.	Secretaría de Integración Social.
Otras Empresas de servicios Públicos.	Secretaría de Integración Social.	EAAB	Secretaría de Hacienda.
Secretaría de Hacienda.	Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte	UAESP	
	Secretaría de Educación	FOPAE	
	Secretaría de Cultura	Secretaría de Hacienda.	
	IDPAC	Secretaría de Gobierno.	
	Secretaría de Hacienda.		

Fuente: IDPAC, 2012



# Cabildo Temático: Gobernanza del agua

- En el año 2012, se aprobaron 3.000 iniciativas ciudadanas
- Después de la depuración técnica realizada en el año 2013 y 2014, se consolidó una base de 286 iniciativas viabilizadas técnica y financieramente
- A septiembre de 2014, se han trabajado 161 iniciativas ciudadanas
- La Secretaría Distrital de Ambiente priorizó en el 2014 para la ejecución de las iniciativas detalladas anteriormente, la suma de \$15.963 millones.



# Cabildo Temático: Gobernanza del agua

INICIATIVAS CIUDADANAS PRIORIZADAS POR LOS COMITÉS DE CONTROL SOCIAL		
Competencia SDA	94	177
	Únicamente Secretaría Distrital de Ambiente	
	83	
	Competencia compartida (Secretaría Distrital de Ambiente- otras entidades)	
NO Competencia SDA	6 Entidades	109
	Secretaría distrital de Hábitat , - Secretaría Distrital , Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático, Jardín Botánico, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. -	
<b>TOTAL</b>		<b>286</b>



# Cabildo Temático: Cabildos de Juventud

- Se aprobaron 469 iniciativas que fueron ajustadas técnicamente por las entidades a 403 iniciativas
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte → 304 iniciativas
- Instituto Distrital de las Artes (IDARTES) 14 iniciativas
- IDRDR, 3 iniciativas
- Secretaría de Educación Distrital (22 mil millones) a través de la estrategia (Iniciativas ciudadanas de transformación de realidades) INCITAR – Compensar
- IDPAC





# Recursos de Presupuestos Participativos de Cabildo de Jóvenes

Millones de \$

ENTIDAD	INICIATIVAS EJECUTADAS POR ENTIDAD	PRESUPUESTO VEGENCIA	PRESUPUESTO 2014	PRESUPUESTO EJECUTADO 2014	PROGRAMACION 2015
SDCRD	35	600		597	400
IDARTES	14	100		100	200
FGAA	5	95		95	70
IDRD	38	340		340	0
SED	136	21.333		17.832	700
SDIS	51	717		717	0
IDPAC*	30	440		0	0
<b>TOTALES</b>	<b>309</b>	<b>23.625</b>		<b>19.681</b>	<b>1.370</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda, Bogotá: Presupuesto 2015





## Reporte de Decisiones 2015 Presupuestos Participativos

(Millones de pesos)

LOCALIDAD	INCITATIVA DE LA COMUNIDAD	ENTIDAD	PRESUPUESTO ASIGNADO
USAQUEN	.. Emisora juvenil participativa	DPAC	14
USAQUEN	Extensión de la emisora comunitaria "En sintonía con mi barrio"	DPAC	
USAQUEN	Capacitaciones en la apropiación de lo público.	DPAC	7
CHAPINERO	Conformación de una Agenda Integral Juvenil / Realizar agenda integral juvenil	DPAC	9
CHAPINERO	Construcción de procesos pedagógicos que permitan el desaprendizaje por parte de la comunidad de las nociones que fomentan la estigmatización de los jóvenes por el simple hecho de ser jóvenes	DPAC	9
SANTA FE	Apoyar iniciativas juveniles enfocadas en la investigación acción participativa, que fortalezcan la organización y participación dentro de la UPZ.	DPAC	12
SANTA FE	Reconocimiento de las diferentes políticas públicas y apropiación de ellas.	DPAC	12
SAN CRISTÓBAL	Centro Formación integral ACTIVIDAD: Espacios de integración barristas. Sala de ensayo pública.	DPAC	24
USME	Convocar organizaciones grupos y colectivos del territorio.	DPAC	11
USME	Conformación de un grupo animalista - jornadas de vacunación y aseos.	DPAC	11
USME	Festival antimili.	DPAC	11
TUNJUELITO	Fortalecimiento y liderazgo LIGTBI, integraciones LGTB, promoviendo la organización LGTBI en la localidad de Tunjuelito con acompañamiento institucional.	DPAC	24
BOSA	Capacitaciones en formación política	DPAC	24
KENNEDY	Planear y ejecutar con jóvenes de la localidad una estrategia de periódico virtual e impreso que alimente y exalte la información plasmada en el espacio físico o una información que por una y otra causa no se pueda plasmar en el mural.	DPAC	30
FONTIBÓN	Un proyecto de comunicación, emisora con el fin de saber qué sucede dentro de la localidad, ya que no hay información.	DPAC	9
FONTIBÓN	1° Fortalecimiento a procesos y organizaciones juvenil.	DPAC	9
ENGATIVA	A través del arte y todas las formas de expresión cultural, desarrollar procesos de formación política, de género, de convivencia, valores y conocimiento de la Admon distrital, donde se promuevan campañas de sensibilización con la policía Nacional para disminuir la estigmatización hacia las y los jóvenes consumidores, consolidando una escuela de formación en participación política, ciudadana y de control social.	DPAC	11



# Cabildo Temático: Cabildos de Malla Vial

## PRESUPUESTO PARTICIPATIVO -PP

### INFORME EJECUCION PRESUPUESTAL Y DE METAS A 30 de Septiembre de 2014 (incluye vigencia 2013)

Localidad	Km carril ejecutado a septiembre 30 de 2014	Costos directos acumulados 2013-2014 (Millones de pesos)	Km-carril por ejecutar 2014- 2015
USAQUEN	2,34	724	5
CHAPINERO	1,32	738	5
SANTAFE		0	3
SAN CRISTOBAL	0,99	500	18
USME		0	11
TUNJUELITO	0,66	276	10
BOSA	1,91	1125	7
KENNEDY	1,60	806	23
FONTIBON	0,95	426	9
ENGATIVA	2,38	683	16
SUBA	0,17	54	0
BARRIOS UNIDOS	1,31	411	6
TEUSAQUILLO	2,19	608	5
MARTIRES	0,50	217	7
ANTONIO NARIÑO	0,67	356	7
PUENTE ARANDA	0,47	228	3
LA CANDELARIA	1,43	252	5
RAFAEL URIBE URIBE	2,27	844	10
CIUDAD BOLIVAR	0,75	342	32
	21,90	8.592	182



# Elementos claves Cabildo Temáticos

- Bajo porcentaje de ejecución
- Poco feedback o información acerca del desarrollo de los proyectos (derechos de petición para saber que se había hecho con el dinero de presupuestos participativos)
- Dificultad para acceder al balance general de los cabildos temáticos (no claridad institucional acerca de sistematización)
- Dificultad para ajustar los proyectos a la misionalidad de las entidades lo que llevó a que muchos de ellos no se ajustaran a lo inicialmente previsto



# Elementos claves Cabildo Temáticos

- La administración busca acomodar los procesos de acuerdo a las metas y esto rompe con la lógica de participación ciudadana
- La convocatoria fue bastante amplia pero la metodología no estaba clara y esto no permitió que fluyera el proceso
- “los cabildos terminan distanciándose de las personas porque lo que proponen no se hace y desmotiva a los jóvenes”  
(Conversatorio Cabildo Jóvenes)



# Elementos claves Cabildo Temáticos y PP Pilotos

- Desconocimiento sobre funcionamiento y actividades tanto en funcionarios como ciudadanos que asistían a estas plenarias
- Descoordinación institucional y falta de consensos (“bolsa” no se pudiera llevar a cabo, limitando los resultados de los PP pilotos)
- Poco tiempo para el planteamiento de la propuesta lo que se tradujo en improvisación, bajo conocimiento de la metodología



# Elementos claves Cabildo Temáticos y PP Pilotos

- Baja articulación entre lo distrital y lo local
- Desconocimiento de las dinámicas y del aprendizaje comunitario (lógica top-down) y de escenarios locales como la JAL
- Desconocimiento del Acuerdo 13







# Sin embargo...

- “Si bien el ejercicio no fue bueno, tuvo problemas, la gente sigue pensando que es necesario seguir trabajando en PP, porque es la única oportunidad de participación en los territorios”
- Hubo un aprendizaje importante de deliberación, de conocimiento del territorio y de las necesidades del otro



# **ENCUENTROS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE PLANEACIÓN LOCAL**

# Encuentros Ciudadanos y CPL

Procesos simultáneos  
en lo local

Precabidos-  
Cabildos PDD

Encuentros  
Ciudadanos

Presupuestos  
Participativos Pilotos

Elección de  
JAC



# Consejos de Planeación Local

## + Marco institucional

- + “Competencia” entre los espacios
- + Directiva de la Alcaldía Mayor que algunos temas o sectores no entraría en el plan de desarrollo (005/ 2012- infancia, ni jóvenes, ni adulto mayor)
- + Desconocimiento tanto de autoridades como de funcionarios del Acuerdo 13
- + Contratistas que hacen seguimiento de los procesos de EC no cumplen las expectativas (sistematización mediocre)
- + Tiempos coincidentes entre PDD y PDL (vienen prefigurados de arriba hacia abajo)



# Consejos de Planeación Local

- ✚ Marco institucional
  - ✚ Descoordinación con otros procesos (ISO/IWA 4 Veeduría Distrital). Elemento central para la rendición de cuentas



# Hallazgos preliminares

- ✚ Dinámica comunitaria
  - ✚ Proceso de formación de largo plazo, de aprendizaje continuo que debe aprovecharse (elaboración de propias metodologías)
  - ✚ Hacer que la información suministrada y el lenguaje “sea digerible” para ciudadanos
  - ✚ Conocimiento del territorio
  - ✚ Necesidad de retroalimentación de buenas prácticas (sortear problemas/ innovación)



# Hallazgos preliminares



## + Inclusividad

- + Grupos poblacionales que no están en CPL
- + ¿Cuántos participaron por localidad en Encuentros Ciudadanos?
- + De ellos ¿quiénes habían participado previamente en otros años?
- + Relación de inscritos/ participantes
- + Respecto a los CPL ¿cuántas organizaciones se inscribieron para conformar los CPL?



# Hallazgos preliminares

## Influencia

-  Porcentaje de lo propuesto se reflejó de en un bajo porcentaje en el plan
-  Información de la ejecución presupuestal pero limitado acceso a banco de proyectos





# Desconocimiento de espacios e instancias de participación

- Cabildo Plan de Desarrollo el 88,4%, los Presupuestos Participativos 90.1%, eventos de rendición de cuentas 87,07%, Encuentros Ciudadanos 82,88%, Consejos de Planeación Local 89,32%, Consejo Distrital de Planeación 91,17%, Cabildos Abiertos 89,75%, Consejo Distrital de Cultura 91,32
- (Encuesta Bienal de Culturas 2013 de la Secretaria de Cultura)



# RACIONALIZACIÓN

# Hallazgos preliminares

## ✚ Marco institucional

- ✚ Multitud de espacios de participación a nivel local que en ocasiones no cuentan con un número amplio de ciudadanos (se crean por ley) más de 230
- ✚ A menudo estos espacios ha funcionado más como escenarios de articulación entre instituciones



# Si bien...

**Decreto 448 de 2007 (Sistema Distrital de Participación Ciudadana)**

**Articular**

a las **organizaciones e instancias sociales con las instituciones del Estado** (coordinadas interinstitucionalmente)

para

**concertar**

**las políticas públicas y las acciones de participación** que permitan

**garantizar**

mayor racionalidad y eficiencia en la ejecución del gasto público y el **derecho ciudadano** de participar en los **procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas**



# • SÉPTIMO LINEAMIENTO PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA- 2014

Estructurar un Plan Institucional de Participación Ciudadana...  
establecimiento de criterios mínimos (reglas de juego) sobre los cuales  
se desarrollará el ejercicio de participación  
Pilotos → Rafael Uribe Uribe, Suba y Sumapaz

• Los objetivos deben establecer lo que se espera de la participación, lo que se busca obtener haciendo el ejercicio de participación, el por qué se quiere involucrar e invitar a la ciudadanía o a los actores identificados

Web un banner exclusivo para la participación:

- 1 ) Plan institucional de participación.
- 2 ) Actores (partes interesadas y usuarios, entre otros)
- 3) Avances de la gestión participativa



# Racionalización

- + Por una parte remite a como articular o fusionar espacios existentes o hacerlos pensar en el territorio más en que en sectores poblacionales o temáticos
- + No obstante, esta propuesta choca con los procesos de organización social que han tenido lugar en diversas localidades y que reclaman la existencia de algunos espacios
- + ¿Cómo decidir cuáles deben continuar?
- + Lógica administrativa y lógica social



# Cuestiones racionalización...

- + Información entre los diferentes espacios/instancias ¿existe?
  - + Bases de datos
  - + Sistemas de información unificados
  - + Indicadores
- + Ante los cambios de administración ¿cómo se continúan estos procesos?
- + ¿Coordinación interinstitucional?
- + “Tantos espacios pero qué incidencia tiene en nuestras problemáticas o iniciativas”



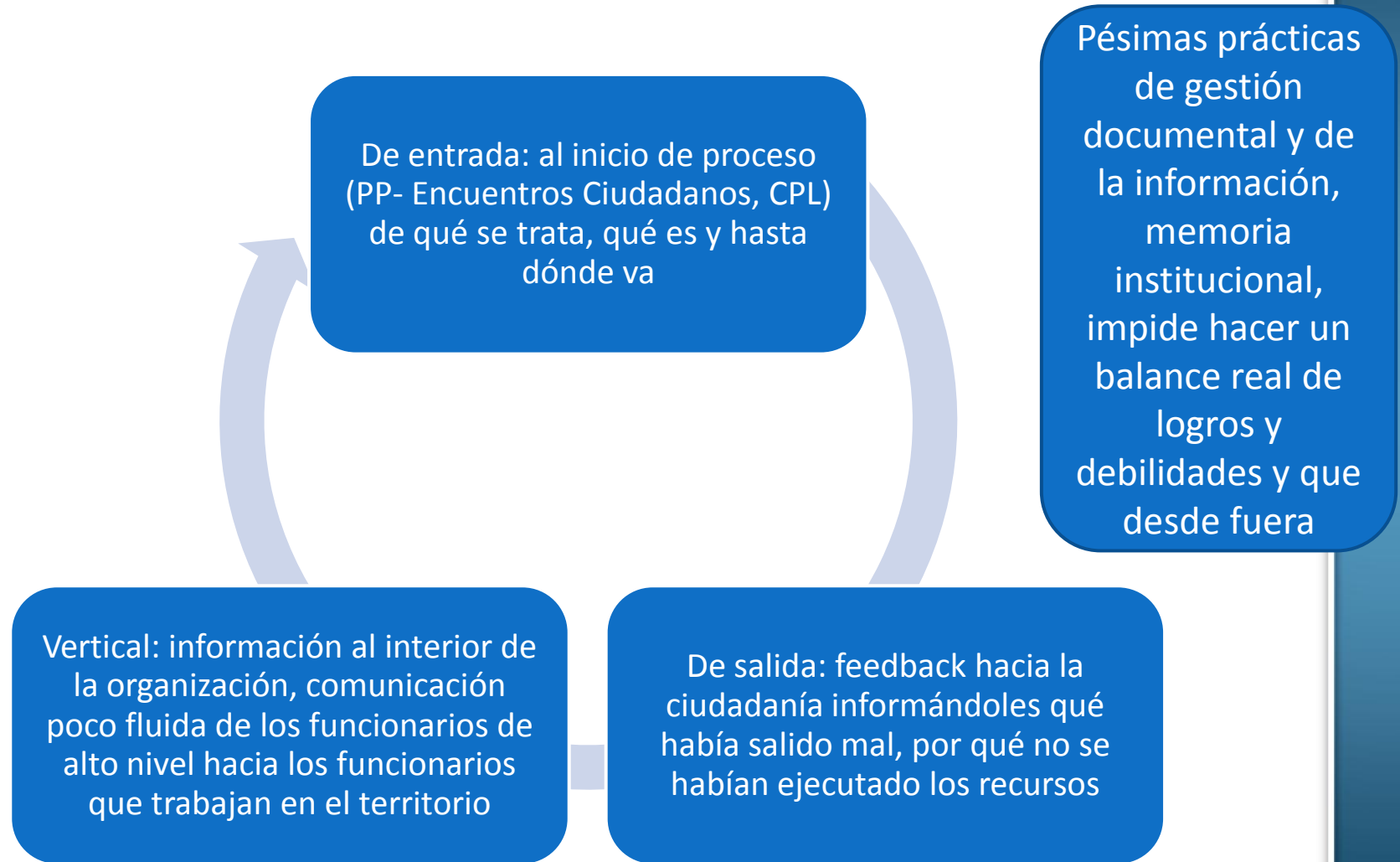
# Cuestiones racionalización...

- ✚ Extrapolación a todas las localidades ¿?
- ✚ Consejos de Consejos (Tunjuelito)
- ✚ No se aprovecha el conocimiento del recurso humano (PP Pilotos)
- ✚ Gestión de la información institucional (alta rotación, información al interior de las dependencias)

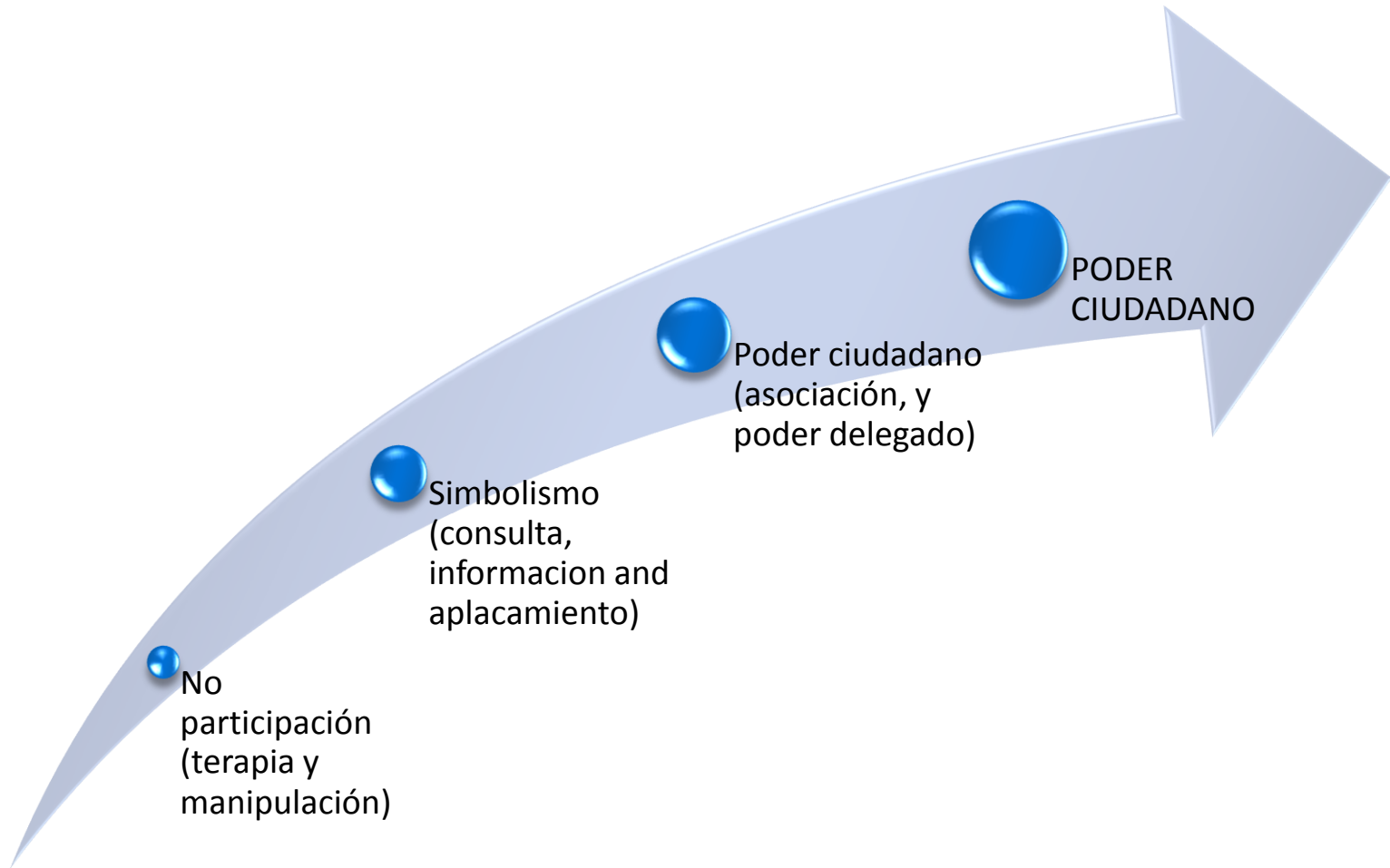




# Problemática de la comunicación



# A Ladder of Citizen Participation (S. Arnstein, 1969)



“¿ Qué es la participación?

Debe ser mucho más que llegar a unos escenarios, de ser escuchados por entidades sobre unas políticas, es que se cumpla lo que se dice la Constitución, la participación tiene que ser incidente, no sólo es participar, nosotros participamos y otros deciden. A las personas se nos utiliza para una serie de espacios pero lo que nosotros aportamos es invisible”



# Futuras líneas de investigación

- + Descentralización
- + Impacto en la arquitectura de participación de Bogotá de la Ley 1757 de 2015
- + Profundizar gobiernos de cercanía



# GRACIAS

[lorena.vasquezg@utadeo.edu.co](mailto:lorena.vasquezg@utadeo.edu.co)