

LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL POR  
MEDIO DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS EN BOGOTÁ

PRIMER CICLO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO 13 DE 2000  
ENERO - JUNIO DE 2001

Clemencia Escallón, John Sudarsky  
Comité Interinstitucional de Apoyo a la Planeación Participativa  
Alcaldía Mayor de Bogotá.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. *La Planeación Participativa en Bogotá*

Con motivo de la celebración de los 10 años de la promulgación de la Constitución de 1991, del paso de la soberanía de la nación al Pueblo y de ser declarada la democracia colombiana como una democracia participativa, es conveniente reiterar el proceso evolutivo de esta última en Bogotá y la etapa en la cual se haya inserto el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo Local por medio de los Encuentros Ciudadanos, etapa que culminó el pasado 1 de Junio.

En esta ponencia se presentará en primer término la evolución y avances en el proceso de planeación participativa antes de la reforma constitucional de 1991 y los principales cambios a partir de ella. Posteriormente se expondrá el bagaje teórico acumulado en el período transcurrido desde entonces y que estaba a disposición del Comité Interinstitucional que colaboró en la implementación del Acuerdo 13 de 2000. En el contexto jurídico de éste, se presenta entonces sus innovaciones más importantes, para proceder a describir la teoría de intervención utilizada y los procesos locales emergentes, así como una descripción tentativa de las condiciones de los Planes de Desarrollo Local concertados por los Encuentros Ciudadanos en las 20 localidades en Bogotá. A partir de tales eventos se analiza el significado y las problemáticas

que quedan implícitos hacia el futuro, especialmente frente a la descentralización en Bogotá.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN BOGOTÁ

### 2.1. *La planeación local y sus prácticas*

Bogotá, como las grandes ciudades latinoamericanas, con un crecimiento urbano vertiginoso, ha generado distanciamiento entre pobladores y gobernantes en el proceso de hacer ciudad. La Administración Distrital, a pesar de esfuerzos recientes de coordinación y gerencia, se ha caracterizado por acciones sectoriales y desarticuladas insuficientes para atender las demandas ciudadanas. Las acciones paralelas, mediadas por intereses técnicos o electorales, hacen difícil propiciar espacios de encuentro entre los actores de la gestión urbana.

La búsqueda está en invocar nuevas prácticas de gestión y administración urbana donde la democracia representativa y participativa se complementen en forma permanente con claros referentes en el cotidiano quehacer urbano<sup>73</sup>. La planeación en la ciudad de Bogotá estuvo enmarcada por distintas prácticas en las cuales los esfuerzos se concentraron en las décadas de los 60 y 70, en la atención a problemas macro como la definición de plan vial y planes maestros de servicios públicos, buscando integrar los asentamientos espontáneos que surgían todos los días en la periferia. Este esfuerzo infructuoso dejó relegada la atención a los problemas de escala menor, el de la zona y el barrio, hasta prácticamente abandonar la práctica de la concepción y administración de los elementos constitutivos de la vida urbana en estos ámbitos territoriales.

A mediados de la década de los 80 se iniciaron algunas reflexiones sobre las escalas intermedias y de barrio, iniciándose ejercicios de presupuestación, que sólo hasta la década de los 90 se consolidaron con escenarios enmarcados en el proceso de descentralización generado por la Constitución Nacional.

### 2.2. *La organización político administrativa*

En el siglo XX la ciudad debatió permanentemente su posición como Capital: los primeros cincuenta años buscó las disposiciones legales que le permitieran una adecua-

<sup>73</sup> La descentralización y la gerencia local, Corporsur. 1995. Ponencia Clemencia Escallón. en el Foro "La ciudad en el 2005". Madrid, España.

da estructura orgánica y claras relaciones fiscales y de autoridad con el gobierno central.

En los años 40 la creación del Distrito Especial fortaleció aspectos administrativos, al separar la capital de la competencia de la Asamblea Departamental y permitirle un manejo independiente de sus tributos; sin embargo esta condición no fue ni mucho menos suficiente para la atención de sus problemas internos.

En 1972 se reconoce el excesivo centralismo administrativo y se crean 16 Alcaldías Zonales; en cada una de ellas se nombra un Alcalde quien dirige la acción administrativa y de policía dentro del territorio de su jurisdicción. Esta estructura rápidamente mostró sus debilidades, pues la desconcentración de funciones se restringió a algunas de control en la aplicación de norma y sólo hasta 1991 con la expedición de la nueva Constitución Nacional y el otorgamiento de la condición de Distrito Capital, se da vía libre para iniciar al interior de la ciudad el proceso de descentralización y participación ciudadana.

### 2.3. *La descentralización en Bogotá*

La Ley 11 de 1986, Ley de Reforma Municipal, estableció entre otros la creación de las Juntas Administradoras Locales, sin embargo el Concejo de Estado dejó sin piso legal el Acuerdo reglamentario para Bogotá, con el argumento que en virtud de su condición de Distrito Especial, la Ley no aplicaba para el caso de la ciudad. Este enredo jurídico, sumado a la poca voluntad y desacuerdo entre las principales fuerzas políticas, congeló el tema de descentralización en la ciudad.

En este ambiente de incertidumbre se dieron las primeras experiencias de participación ciudadana: en 1986, con un ejercicio liderado por la Alcaldía Mayor con apoyo de un proyecto de cooperación técnica del PNUD<sup>74</sup>, se adelantó un ejercicio de presupuestación para tres sectores de la ciudad. En los Talleres Zonales, nombre que se le dió a esta práctica, se ubicaron los primeros elementos para los Planes de Desarrollo Local y de fortalecimiento de la organización comunitaria para la definición y control del gasto público. Las entidades distritales ensayaron nuevas relaciones no clientelistas con las organizaciones comunitarias, permitiendo reflexiones sobre cómo instrumentar en Bogotá los procesos de descentralización, sobre los cuales se tenían muchas expectativas.

Posteriormente, se ensayaron otros ejercicios de presupuestación con participación ciudadana, como los adelantados por la Alcaldía Mayor en 1989, para los sectores

<sup>74</sup> Programa "Desarrollo Integral de Asentamientos Populares Urbanos"- Col 84 - 007.

más pobres de cinco alcaldías menores. Los intentos por institucionalizar canales de relación entre la Administración y las comunidades se vieron afectados por las dificultades de modificar los comportamientos sectoriales de las entidades y por la continuidad de las prácticas clientelistas de intermediación entre el ciudadano y las instituciones.

#### 2.4. El Estatuto Orgánico de Bogotá

La Constitución Nacional abre un claro espacio de actuación a Bogotá: la Ley 1 de 1992 provee la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales - JAL, la división del territorio en Localidades y le otorga al Concejo de la Ciudad la función de definir las competencias y funciones para la organización y participación de la comunidad en la gestión de Bogotá.

El Decreto ley 1421 de 1993 crea las 20 localidades, le asigna funciones al Alcalde Local y a las JAL, entre las más relevantes, la elaboración del Plan de Desarrollo Local y la distribución de los presupuestos descentralizados<sup>75</sup>.

### 3. LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y SUS ACTORES

Los Alcaldes Locales y los Ediles asumieron por primera vez estas funciones en 1992, sin ninguna preparación ni soporte operativo: la amplia normatividad, expresada en Acuerdos y Decretos, reglamentó minuciosamente las funciones y los procedimientos que debían adelantar las localidades, pero sólo hasta finales de 1997 se adoptó una nueva estructura administrativa para las localidades, que se puso en marcha con muchas dificultades operativas en el año 1998, coincidiendo con un nuevo cambio de Administración.

#### *Análisis de cada período:*

##### 1992-1994

En 1993 se adelantaron los primeros Planes de Desarrollo Local, en donde los Ediles jugaron un papel protagónico dando cumplimiento a las funciones asignadas por el Estatuto Orgánico de Bogotá. Convocaron a las comunidades a jornadas de discusión sobre sus necesidades y sin mucha claridad frente a las disposiciones del Plan Distrital

<sup>75</sup> El Estatuto Orgánico de Bogotá - Decreto Ley 1421 de 1993 contempla la asignación del 10% de los ingresos corrientes de la Administración Central, derogando la Ley 1 de 1992 que establecía unas transferencias a las localidades para el primer año de 10% y un incremento anual de 2% hasta un máximo de 20%.

de Desarrollo y de las orientaciones y acciones del nivel central, elaboraron los primeros Planes.

En ese momento la discusión a nivel Distrital se centró en la necesidad de reglamentar los aspectos que incidían en la planificación urbana, como la división político administrativa, la simplificación de la norma urbana, en especial la correspondiente al espacio público y la reestructuración del aparato central que permitiera la cesión de funciones y competencias a lo local con los recursos pertinentes (físicos, humanos y técnicos).

Se discutía ampliamente la descentralización del DAPD que permitiera a las autoridades locales resolver asuntos relacionados con la planeación local y la aplicación y control de la norma urbana; la articulación de la planeación general a la planeación participativa local y las posibilidades de retroalimentación. Se reflexionó en ese momento sobre la necesidad de transformar la planeación indicativa y decidirse por la acción, donde la redistribución del recurso humano propendería por un apoyo a la resolución de conflictos y agilización de procesos locales<sup>76</sup>.

#### *Propuestas para ajustes:*

- En los ámbitos locales se proponía la creación de los Consejos Locales de Planeación.
- La formulación de la nueva estructura administrativa de las localidades, incluidas las Oficinas de planeación local.
- En relación con la participación comunitaria, se proponía desarrollar los procedimientos para seguimiento de los Planes de Desarrollo y
- La necesidad de aumentar los niveles de coordinación entre las instituciones para la actuación en lo local.

#### *Dificultades encontradas:*

- Se hacía evidente la dificultad de mantener propósitos de carácter colectivo frente a intereses particulares, en especial en el momento de distribución y apropiación del presupuesto, procedimiento liderado por los Ediles, constituyéndose en la más clara expresión de los vicios politiqueros tradicionales.

##### 1995-1997

En el año 1994 se expidieron la Ley 152 Ley orgánica de planeación, y el Acuerdo 12 de 1994 o Estatuto de planeación del Distrito, normas con las cuales se establecieron

<sup>76</sup> "Descentralización y Municipio". Primer seminario hispanocolombiano sobre descentralización. Conclusiones de los grupos de formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de planificación urbana. Bogotá 1994.

las pautas para la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital, pero quedaron vacíos frente a los procesos locales, por lo cual se consideró pertinente la expedición del Decreto 425 de 1995, "Por el cual se fijan los procedimientos para la elaboración de los proyectos de Plan de Desarrollo Local en el Distrito Capital". Con la aplicación de esta norma se reconocieron avances significativos en relación con el compromiso ciudadano frente al reconocimiento de los problemas públicos y la búsqueda de soluciones.

La administración Mockus - Bromberg, en el período 1995-1997, apoyó el proceso de descentralización en cuatro estrategias:

1. **Modificación de la estructura de la Secretaría de Gobierno**, creando la Subsecretaría de Asuntos locales que permitiera la articulación de las localidades con las instancias del gobierno central. De la Subsecretaría dependen la dirección de participación ciudadana y la de alcaldías locales.
2. **Incremento de autonomía a los gobiernos locales**: búsqueda de mayores niveles de gobernabilidad, enriquecimiento del proceso político local -interés ciudadano por lo público, articulación de la normatividad y adaptación a particularidades de cada localidad- Prioridades de Plan de Desarrollo Distrital como marco en el cual se precisan las alternativas de solución a las demandas locales.
3. **Mejoramiento de la capacidad de gestión local** al asignar más personal y más calificado; la propuesta presentada al finalizar la gestión contemplaba 328 profesionales de planta para las localidades.
4. **Acercamiento del gobierno local a sus ciudadanos** al establecer un proceso participativo de planeación local y la propuesta de Consejos de Gobierno en las localidades, se crearon relaciones basadas en esquemas sanos de relación política, sin intermediarios en la asignación de los recursos públicos y donde el gobierno rinde cuentas frecuentemente<sup>77</sup>.

#### *Elementos identificados que dificultaron la gestión local:*

- **La inadecuada estructura organizacional**: en este período no se modificó la estructura, sólo se adelantó la propuesta. El mayor problema estuvo en la supervisión de los contratos, la cual fue superada en la mayoría de los casos con contratación de firmas especializadas.

<sup>77</sup> "Gestión local y descentralización". Santa Fe de Bogotá. 1995-1997. Secretaría de Gobierno. Subsecretaría de Asuntos Locales 1997.

- **Las relaciones con la JAL**. Poca claridad de la mayoría de los Ediles quienes pretendieron utilizar su cargo para co-gobernar, olvidando sus funciones de fiscalizadores y orientadores de la gestión del Alcalde Local. Persistieron prácticas clientelistas de intermediación con lo cual se propició la concentración territorial de acciones donde se reconocían caudales electorales.
- **La falta de definición de competencias y atribuciones**. Ante la multitud de demandas de la comunidad y la poca claridad de competencias, las localidades persistieron en la ejecución de programas y proyectos en diversas áreas, dificultando su gestión, pues debían saber diseñar y contratar en todas ellas. También se presentaron duplicidades de actuación entre lo local y las entidades centrales con las consecuencias fiscales que este tipo de conflictos genera. La comunidad presiona al Alcalde Local en demanda de bienes y servicios que no está a su alcance responder (especialmente en salud y educación).
- **Falta de voluntad de las entidades distritales para entender el proceso de descentralización y apoyarlo**. Muchas entidades desconocían los términos en los cuales se desarrolla la descentralización con lo cual se dificultó la coordinación de acciones en las localidades y se generaron problemas de sobrecostos y demoras en la gestión. Se perdieron oportunidades de trabajo conjunto y se desperdició la sinergia que debería existir.

#### *Propuestas novedosas:*

- **La rendición de cuentas**: el nivel central y el local, conjuntamente, visitaban periódicamente a las localidades para informar en Consejos de Gobierno los avances de los proyectos y la inversión. Además de incrementar substancialmente el acceso a información escrita que se entregaba en las sesiones, se estableció un sistema de telegramas de doble vía donde los ciudadanos, en la sesión de Consejo escribían, en un formato predeterminado y en forma corta las preguntas a la administración local o distrital, y en un lapso de diez días la entidad pertinente le daba respuesta<sup>78</sup>.
- **Aprender a sumar** los proyectos eje de escala local. Se pretendía que las acciones trascendieran el pequeño proyecto y condujeran a una acción con un efecto mayor. Se buscaba la coordinación de acciones y la complementariedad de recursos entre lo central y lo local, definidos en un mismo territorio, compro-

<sup>78</sup> Según los informes de seguimiento, sólo una octava parte de las preguntas se dirigió al gobierno local, el resto al gobierno distrital y de éstas el 50% al Alcalde Mayor, con lo cual parecería se continúa con la creencia que sólo la intervención del Alcalde Mayor logra agilizar las gestiones. Corposur. 1997.

miso que se hacía público en reuniones de Consejo de Gobierno en las localidades. A cada proyecto se le nombró un gerente, quien respondía por el proyecto en su conjunto. Los proyectos integrados producto de esta metodología tuvieron un costo promedio de 6 mil millones de 1997, y en promedio se sumaban a la gestión local diez entidades distritales. Se dieron ejemplos de coordinación interlocal como el proyecto denominado "Río Fucha: un sendero de vida", que integró acciones de cinco localidades: San Cristóbal, Antonio Nariño, Puente Aranda, Kennedy y Fontibón.

1998-2000

## LAS NORMAS

Este período de gobierno inició con la expedición del Decreto 176 de 1998 por el cual se crearon las Unidades Ejecutivas locales - UEL, que tienen la tarea de gestionar la ejecución eficiente de los recursos de las localidades, sobre la base de propuestas que hace la comunidad y sobre las iniciativas que promueven los alcaldes locales.

Si bien la propuesta se basó en un principio sano de apoyo a la gestión local, la discusión se centró en los efectos políticos de la decisión y administración del gasto local, bajo el supuesto de corrupción de las Administraciones locales, lo anterior generó un clima de inconformidad especialmente con las JAL.

Posteriormente y después de una amplia discusión con el Concejo Distrital sobre la normatización de los procesos locales, el Alcalde Mayor expidió en el mes de agosto el Decreto 739 de 1998, por el cual se fijaron los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo Local y se establecieron los mecanismos y espacios permanentes para la participación ciudadana en los procesos económicos, sociales, culturales y económicos de la vida local.

Con este Decreto se crearon los Encuentros Ciudadanos, como los espacios donde los ciudadanos se encuentran con las autoridades locales y concilian el contenido básico del proyecto del Plan de Desarrollo Local. En ellos deben estar presentes los Ediles, el Alcalde, los ciudadanos, las organizaciones sociales y las entidades distritales con el fin de lograr procesos de complementariedad.

El Decreto en mención estableció dos meses para las convocatorias, inscripción e instalación de los Encuentros Ciudadanos a partir de la iniciación del período constitucional del Alcalde Mayor. Igualmente estableció un mes a partir de la publicación del Plan de desarrollo Distrital para que el Alcalde Local estructurara la propuesta para el Plan de Desarrollo Local, para poner a consideración de los Encuentros Ciudadanos

para la conciliación final. Sin embargo, como los referentes de tiempo, para el año 1998 estaban fuera de contexto, se definieron disposiciones transitorias que obligaban a los Alcaldes locales a realizar el proceso entre los meses de septiembre y noviembre.

El contenido del Decreto se refería en forma taxativa a los contenidos del Plan de Desarrollo Local, a su proceso de adopción y a los pasos posteriores para la formulación de proyectos y presupuestos. Igualmente estableció las condiciones para obtener el aval técnico para el registro de los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos y los procesos y actores del seguimiento, control y evaluación del Plan.

Bajo esta normativa se avanzó en el proceso y si bien no hay una evaluación general que involucre a los distintos actores, se podría analizar bajo los siguientes aspectos:

- **No. de encuentros ciudadanos:** entre los años 1998 y 2000 se adelantaron 1.249 Encuentros Ciudadanos con asistencia de aproximadamente 127.000 ciudadanos.
- **Los Comités Técnicos** creados en el Decreto desaparecieron rápidamente por debilidad técnica de sus integrantes, dejando en manos de la Oficina de Planeación Local toda la responsabilidad.
- **Los procesos de contratación** se demoran y se devuelven por deficientes formulaciones técnicas.
- **La estructura administrativa local**, si bien se implementó desde el año 1998, no parecería responder adecuadamente: las localidades presentan enormes deficiencias administrativas, congestión de trámites (30.000 procesos atrasados).
- **Los procesos locales de planeación participativa.** Las oficinas de planeación local parecerían sólo responder a los procesos contractuales y no pueden dar soporte a los procesos participativos posteriores a la formulación del Plan.

LAS NORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

| Fecha | Aspectos legales                 |  | Bogotá  |  |
|-------|----------------------------------|--|---|--|
|       |                                  |  | Aplicación normativa  | Acciones de participación  |
| 1986  | Ley 11<br>Acto Legislativo No. 1 | Reforma Municipal:<br>• Juntas Administradoras Locales.<br>• Elección popular de alcaldes. | No aplicó en Bogotá por su condición de Distrito Especial.  | • Talleres zonales de presupuestación.<br>• Presupuestación zonal participativa. |
| 1989  | Ley 9                            | Reforma Urbana.<br>Plan de Desarrollo.   | Aplicación en todo el país.   |  |
| 1991  | Constitución Nacional            |  | Distrito Capital<br>• Régimen especial de descentralización.  |  |
| 1992  | Ley 1                            | Reglamento Distrital Capital.  | Localidades<br>• JAL<br>• Fondos de Desarrollo Local.   | Elección de JAL.<br>• Asignación recursos FDL.                                   |
| 1992  | Acuerdo 2                        |  | Creación localidades Integración de JAL.  |  |
| 1993  | Decreto Ley 1421                 | Estatuto Orgánico de Bogotá.   | Reglamentación régimen especial.  | • Elaboración Planes de Desarrollo Local.  |
| 1994  | Ley 152                          | Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.                           |   |  |
| 1994  | Acuerdo 12                       |  | Estatuto de Planeación del Distrito.  | • Consejo Territorial de Planeación Distrital.                                   |
| 1995  |                                  |  | Decreto 425.  | • Audiencias públicas.   |
| 1998  |                                  |  | Decreto 739.  | • Encuentros ciudadanos.   |
| 2000  | Acuerdo 13                       |  | Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo para las localidades. | • Consejos de Planeación Local.<br>• Encuentros ciudadanos.                      |

4. HALLAZGOS CIENTÍFICOS

En estos 10 años de la Constitución han aparecido una serie de hallazgos científicos tanto a nivel internacional como nacional que permiten relevar la importancia de la participación ciudadana y la descentralización. En primer término se encuentra los

resultados de Putnam en Italia (1993), investigación en la cual se demuestra cómo la descentralización en una región determinada tiene éxito, tanto en generar desarrollo económico como en efectividad institucional si se cuenta con una sociedad civil activa y articulada. Igualmente con los resultados de la medición del capital social en Colombia (Sudarsky, 2001) se ha podido entender la importancia del capital social en la misma dirección de Putnam y además con el descubrimiento de Fenoval (Fe en Fuentes de Información no Validadas) se han podido establecer las grandes brechas donde el Ksocial es más bajo y el Fenoval más alto. Es más, ha sido posible establecer cómo el Ksocial tradicional y rural desaparece bajo el impacto del desarrollo económico y la urbanización. Sin embargo la Sociedad Cívica Moderna que ha de nacer como el ave fénix dentro de lo urbano aún no emerge. Si bien la expansión de la educación, particularmente el bachillerato como educación mínima de todos los colombianos podría ser el catalizador que permitiera tal surgimiento, la principal dificultad reside en que los ámbitos en los cuales se debería acumular tal capital no se encuentran estructurados para hacerlo. Si bien la Sociedad Civil es el ámbito que acumula más Ksocial, esto se lleva a cabo tan sólo a nivel de barrio, luego del cual, ninguna instancia, específicamente la localidad, el municipio o el departamento acumulan Ksocial. Sobre este punto Putnam (2000) concurre al explicar la pérdida de Ksocial en Estados Unidos, del cual se explica el 11% por el "derrame urbano": Si se ha de detener este proceso es necesario que los ámbitos de acumulación tengan límites definidos y claros, y autonomía y discrecionalidad en su operación.

El hallazgo sobre Fenoval también ilumina la carencia de agentes sociales que creen racionalidades colectivas frente a las cuales validar la información. Esta racionalidad colectiva sólo emerge cuando es necesario escoger alternativas de acción frente la siempre presente realidad que establece los recursos limitados. Precisamente el populismo y el clientelismo se nutren de estas esperanzas y de no colocar de frente y de forma transparente las sumas sobre las cuales hay que priorizar la inversión. Tan sólo cuando se es consciente de que la planeación significa una escogencia de *sumacero* se genera la racionalidad.

Igualmente, en estudio del Ksocial en Colombia se pudo establecer que no existía una relación entre Democracia Participativa y Representativa. Precisamente la principal bondad de estas formas complementarias de la democracia es que la participativa permite articular la voluntad colectiva cuyos portadores sean los representantes. Pero además la participativa permite el muy importante llamado a cuentas y la responsabilidad pública de los gobernantes. En una palabra el Control Social es uno de los elementos más fundamentales para generar Ksocial, fuertemente asociado con el conocimiento y uso de los mecanismos de participación orientados a controlar el Estado.

#### 4.1. La sociedad civil de arranque en Bogotá

En la medición del Capital Social de Colombia se pudieron recoger datos sobre Bogotá ( muestra de 400 habitantes mayores de 18 años, septiembre de 1997) que permiten establecer una línea de base para Bogotá. La gráfica siguiente muestra la participación en distintas organizaciones voluntarias, incluidas las religiosas. Esta gráfica permite apreciar la importancia de las distintas organizaciones por estrato, línea de referencia para eventuales mediciones sobre el desarrollo de la sociedad civil.

#### 4.2. La cultura política de arranque en Bogotá

Ahora bien, esta participación en organizaciones voluntarias debe organizarse y articularse para ejercer su acción en la colectividad a través del conocimiento y uso de los diferentes mecanismos de participación, especialmente de aquellos que permiten ejercer el control social.

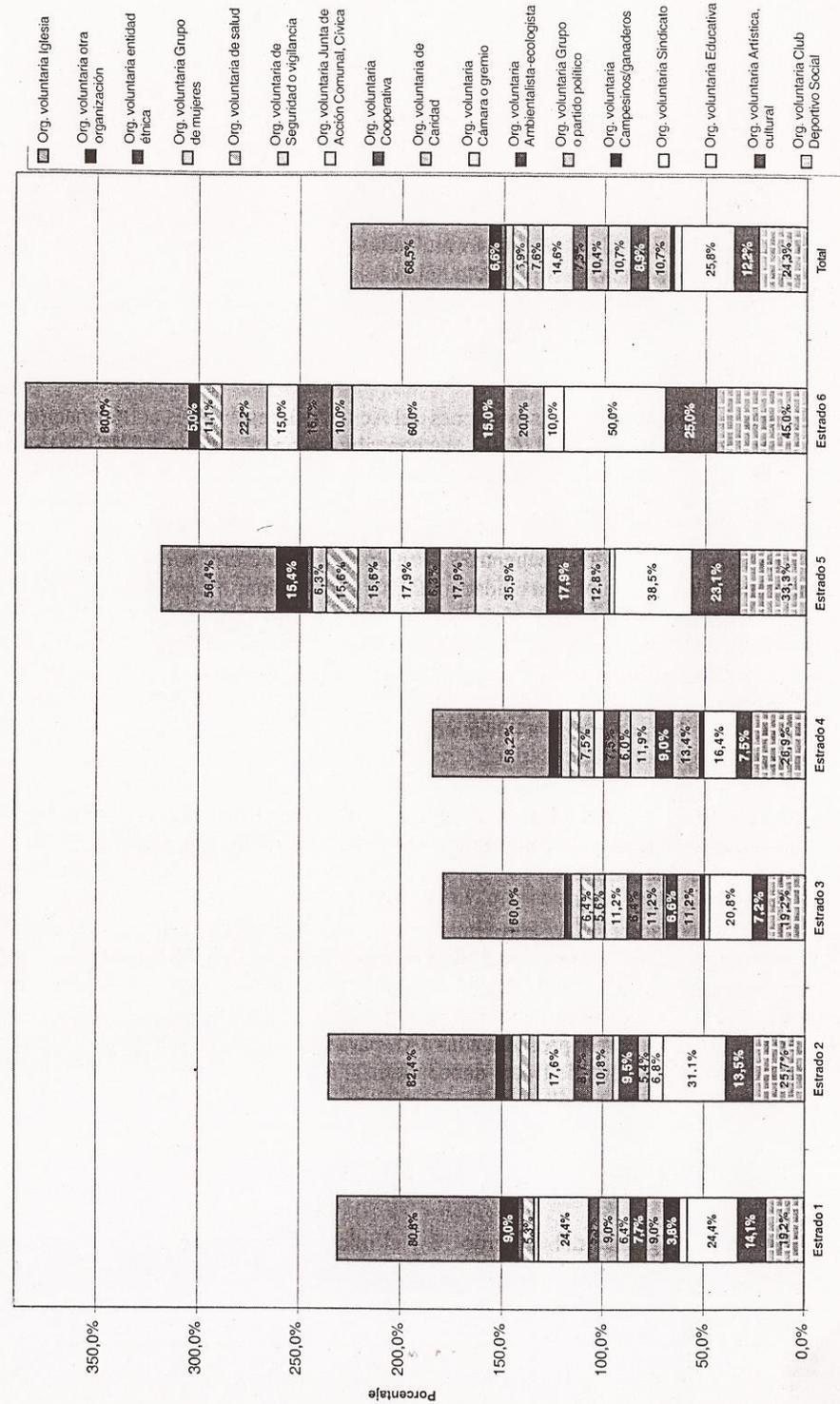
Aunque en general el conocimiento y uso de estos mecanismos es débil a nivel nacional, uno de especial importancia por su impacto directo en el Ksocial es el de Mecanismos de Veeduría Ciudadana. En Bogotá éste lo conoce el 29.3% de la población frente a un 26.1 en la muestra nacional. El hecho de que este porcentaje de personas lo conozcan hace que sea un potencial para generar Ksocial en Bogotá.

#### 4.3. Accountability

Otro elemento fundamental del Control Social es el grado de Accountability (Rendición de Cuentas) por medio del cual la ciudadanía exige el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobernantes en sus procesos electorales. Esta variable se encuentra por debajo de un umbral suficiente a nivel nacional (y de Bogotá) para tener un impacto en el Ksocial. Sin embargo en Bogotá, dos de los componentes del Accountability son más altos que en el resto del país y tienen ya un impacto significativo en el Ksocial

De los ítems resultaron significativos sobre Ksocial *Razón de Voto categoría programa* (0,217) que comparada con el resultado a nivel nacional (0,137) es muy superior y *Mecanismo de Participación Revocatoria del Mandato* (0,189) que en el modelo nacional no aparece.

Personas que pertenecen a organizaciones voluntarias por estrato en Bogotá



## 5. EL CONTEXTO DEL ACUERDO 13 DE 2000

Los anteriores atisbos de cultura cívica encontraron en el Acuerdo 13 la estructura jurídica dentro de la cual estructurar la relación entre sociedad civil, gobierno local a nivel de Alcalde Local y JAL, y la formulación del Plan de Desarrollo Local (PDL) y su posterior observación. El proyecto había sido aprobado por el Concejo de Bogotá en 1998 pero fue objetado por el Alcalde Peñalosa, por lo cual debió ir al Tribunal del Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que llevó a que fuera aprobado definitivamente en junio del 2000.

Algunas de las principales innovaciones del Acuerdo 13 están en la conformación del Consejo de Planeación Local (CPL) que contribuyó con la responsabilidad de estructurar el proceso de participación ciudadana y la formulación de los Planes de Desarrollo. El Acuerdo establece un cronograma bastante apurado frente a la convocatoria de elección de los integrantes del Consejo, las fechas de inscripción de los ciudadanos para participar en los Encuentros y los tiempos para entregar el PDL concertado entre autoridades locales y la ciudadanía. Esta premura parte de otra innovación importante del Acuerdo, a saber el desarrollo paralelo del PDL y el Plan de Desarrollo Distrital, cuando anteriormente el local se elaboraba con posterioridad al Distrital. Se establecen la necesidad de formular Proyectos de Gran Impacto (PGI), Proyectos Estratégicos Locales (PEL) y Proyectos estratégicos Zonales (PEZ), igual que la definición de los programas a llevar a cabo con los recursos del Fondo de Desarrollo Local (FDL).

Para la elaboración del PDL se establece la necesidad de realizar encuentros de diagnóstico por zonas y de conformar Comisiones de Trabajo con ciudadanos participantes en los Encuentros.

Una vez concertado el PDL, aproximadamente a comienzos del 1 de junio, el Alcalde Local incorpora las opiniones del último Encuentro Local al PDL y lo presenta de nuevo, aproximadamente el 20, de junio al CPL quien conceptúa sobre éste en los 10 días siguientes. El Alcalde recibe estos nuevos conceptos y estudia su incorporación en el PDL, luego lo presenta a las JAL para su aprobación definitiva durante el mes de agosto. El Alcalde Local debe, además, reunirse por lo menos tres veces en el año para informarle al CLP y a las Comisiones de Trabajo el estado de avance del PDL.

### 5.1. La primera implementación del Acuerdo 13

Entre la promulgación del Acuerdo 13 y el inicio de su aplicación en el año 2001, Bogotá había pasado por la formulación y aprobación el Plan de Ordenamiento Terri-

torial (POT), el cual traía una singular innovación: la definición de la Unidades de Planeación Zonal (UPZs). Se definieron un total de 112 zonas de planeación al interior de cada una de las 20 localidades de Bogotá. Zonas de aproximadamente 60.000 habitantes que cubrían la parte urbana de la ciudad. Sin embargo estas zonas eran prácticamente desconocidas para la ciudadanía y el proceso de construcción del PDL permitía socializar estas Unidades en ámbitos aprensibles para ellos y que superaran el barrio como unidad de generación de confianza y visión compartida de futuro. Esto se hizo inicialmente solicitando a los participantes de los encuentros que se inscribieran por UPZs. Las UPZs fueron adoptadas por la gran mayoría de los CPL como las zonas de las cuales hablaba el Acuerdo 13.

### 5.2. La Voluntad Política

Un obstáculo importante para el desarrollo de la democracia participativa en Colombia ha sido la falta de voluntad política de diferentes gobiernos, ya sean nacionales o territoriales. Muy a menudo, aunque estén las leyes y las normas sobre los procesos, se aplica una política de “negligencia benigna”, es decir no se le da suficiente apoyo, recursos y atención a los procesos y éstos simplemente fenecen en el descuido y el olvido. No fue este el caso con la Administración Mockus. El proceso mismo de formulación del Plan de Gobierno durante la campaña, que fue construido por un proceso de validación colectiva con un número amplio y diverso de grupos, de tal manera que se fuera estableciendo las preferencias ciudadanas, correspondía muy bien a lo que se haría en la aplicación del Acuerdo 13. El símbolo mismo de la campaña –el priorizador– representaba el elemento de agregar fácilmente y visualizar la voluntad colectiva. La promesa inclusive de aumentar impuestos, bastante inusual en un país con una cultura política de poca responsabilidad fiscal, tenía una relación directa con la necesidad de realizar ejercicios de suma cero. El énfasis en cultura ciudadana de la primera administración Mockus, que ahora se había convertido en Cultura Democrática, y el acento en la consistencia entre los procedimientos y los resultados apuntaban a hacer de la formulación del PDL un enorme ejercicio de formación de ciudadanía. De tal manera, que si bien se hicieron algunos intentos de modificar la logística del Acuerdo 13 con el Concejo saliente, finalmente se decidió abrazar con empeño el mismo y dejar su modificación a cuando, luego de surtir el proceso completo, se pudiera aprender de él. Esto casaba adicionalmente con la práctica que se había venido estudiando de la formulación del “Presupuesto Participativo” que ya hace más de una década se viene llevando a cabo en la ciudad brasileña de Puerto Alegre. Allí, después del proceso de formular tal presupuesto, se ajusta el procedimiento para perfeccionarlo.

### 5.3. *La base institucional: El Comité Interinstitucional*

Dada la premura que imponía el cronograma del Acuerdo 13, y por iniciativa de la Secretaría de Gobierno y su dirección de Participación Ciudadana y Planeación Distrital (DAPD) se conformó desde muy temprano el Comité Interinstitucional al cual fue invitado como representantes de la sociedad civil un miembro del Consejo Nacional de Planeación y otro del Consejo Distrital de Planeación, especialmente en la fase de movilización e inscripción de candidatos a los CPL. Adicionalmente formaron parte de este Comité el Instituto de Cultura y Turismo (IDCT), Acción Comunal (DAAC), la Veeduría Distrital y Misión Bogotá. Varias de estas entidades tenían funcionarios delegados a cada una de las localidades, desde la oficina de planeación local, hasta los gestores de cultura, lo cual permitía un accionar bastante efectivo y una observación de cada uno de los procesos locales a través de canales redundantes. Una adición muy importante al Comité fue el Alcalde Local saliente de San Cristóbal, Jairo Rodríguez, quien fue encomendado por sus colegas para darle la importante validación desde las Alcaldías al Comité, por recomendación de la Secretaría de Gobierno. Por otro lado, la Fundación Corona, la cual durante varios años ha sostenido una agenda de investigación sobre los procesos de gestión, participación ciudadana y descentralización en Bogotá, fue invitada a hacerle un seguimiento al proceso y mantener un nivel de reflexión alejado de una acción que se tornó febril.

### 5.4. *Teoría de Intervención del Comité interinstitucional*

Aunque no fue del todo explícito, el Comité Interinstitucional operó con una teoría de intervención en la cual sus acciones estaban dirigidas a acelerar el proceso de aprendizaje de todos los actores y escenarios del proceso de planeación participativa. Se hizo especial énfasis en el acompañamiento a cada Consejo de Planeación Local en la aplicación del Acuerdo 13 el cual presenta ambigüedades y algunos problemas de interpretación, que el Comité podía aclarar y difundir sobre la marcha, especialmente porque cada fase del proceso presentaba retos que debían ser dilucidados con alguna antelación, para darle una lógica al proceso completo, siempre respetando la autonomía de los actores locales.

Un elemento adicional sobre el proceso de planeación participativa contenía la noción de que era preferible tener los desencantos sobre la participación al comienzo del proceso que al final. Esto en especial se produjo para ajustar las expectativas y el desencanto que se habían generado con los Encuentros Ciudadanos surtidos en los años 98 y 99 en los cuales algunos políticos tradicionales, de forma bastante populista y demagógica, habían repartido fichas EBI en los Encuentros, con la promesa de "sacarlos adelante". Esto condujo a una atomización de los proyectos, llegando a su formulación prácticamente individuales. Igualmente, en esta noción de producir el

desencanto y ajuste de expectativas al comienzo, se presentaron las hipótesis de recurso disponibles para los tres años para cada Fondo de Desarrollo Local, de alguna manera para enfrentar a la ciudadanía a la realidad de los recursos limitados, los cuales continuamente los mismos agentes políticos negaban pretendiendo siempre por medio de su intermediación aumentárselos a sus clientelas.

Otro elemento de la teoría de intervención que se practicó es el de mantener una brecha entre las habilidades disponibles dentro del CPL y la ciudadanía en general, y la exigida en la elaboración del proceso de elaboración del PDL. Esta brecha fundamental para acelerar el proceso de aprendizaje y lograr que el producto del proceso que se concertara fuera lo más elaborado posible representaba el riesgo de errores que descarrilaran el proceso, y o que, mas grave aún, hicieran perder el sentido de efectividad a los Consejos mismos por realizar tareas que, si bien eran complejas y ambiciosas en si mismas, podrían quedarse cortas frente a demandas por encima de sus capacidades o de la posibilidad de realizarse en el claramente corto tiempo que se disponía para realizarlas. Algunos de los Consejos podrán dar cuenta de que esta tensión positiva no siempre se logró, con la consecuente frustración y antagonismo entre actores. Este proceso de ir presentando las hipótesis de operación se surtió sobre todo en reuniones que se hacía todos los jueves en la tarde en las instalaciones de la Veeduría Distrital.

Por otro lado, el Comité Interinstitucional estableció una rutina de reuniones semanales donde se recogían informes de los Encuentros Ciudadanos y otros eventos importantes y se intervenía en aquellas localidades donde el proceso estuviera sufriendo tropiezos. La gama de intervenciones aquí era muy diversa y dependía de los nudos que se le iban formando al proceso. La clara decisión que emanaba de la Alcaldía Distrital servía a menudo para destrabar tales dificultades, aunque hubo algunas localidades donde algunos problemas subsistieron hasta los últimos Encuentros Locales y aún ahora están latentes. Además, la Secretaria de Gobierno, como uno de sus primeros actos, visitó la mayoría de las JALs para presentar el proceso y darle la mayor saliencia al proceso como decisión de la nueva Alcaldía. Una tarea continua fue la inducción de nuevos actores al proceso, especialmente frente a dos dificultades adicionales que se presentaron: el retiro de personal por la aplicación de la Ley 617 llamada de "Ajuste Fiscal" y la lentitud con la que se lograron nombrar nuevos Alcaldes Locales debido a la devolución de las ternas presentadas por las JALs, por no incluir candidatas mujeres.

## 6. LOS PROCESOS LOCALES

Como se ha anotado, el Acuerdo 13 trae un cronograma supremamente apretado, tanto para la convocatoria de inscripción para ejercer la representación del CLP como

para la inscripción a los encuentros locales. Aún así el resultado de estas inscripciones superó ampliamente la expectativa de uno por cada 1000 habitantes para llegar cerca de los 1 por cada cien habitantes. Se destacó especialmente el caso de Bosa donde se inscribieron más de 7000 ciudadanas y ciudadanos.

Los procesos de formulación del PDL fueron muy heterogéneos y como las directivas que emanaban del Comité Interinstitucional fueron emergiendo a menudo posteriormente a decisiones que iban tomando los CLP, se tomaban rutas que llegaban a lugares que presentaban especiales dificultades, sobre todo en términos de la posibilidad de agregar a nivel local proyectos zonales o a no enfrentarse con la dura responsabilidad de asignar recursos o porcentajes a las diferentes categorías de objetivos<sup>79</sup> y programas contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital, categoría que debía ser consistente entre éste y el Local. Fuera del principio de concurrencia, esto se hacía necesario para que después la implementación del PDL pudiera ser controlada desde Planeación Distrital y Secretaría de Hacienda.

Como ya se mencionó, una dificultad importante del proceso, especialmente por la responsabilidad que el Alcalde Local tiene como portador de los proyectos de PDL, fue el cambio de Alcalde que fue ocurriendo en cada una de las etapas del proceso, inclusive en algún caso, con posterioridad al Encuentro Ciudadano de concertación final. Igualmente las localidades divergían en la fortaleza de sus oficinas y funcionarios de Planeación y en general de la localidad, especialmente al Comité Intersectorial compuesto por funcionarios de entidades distritales que operaban en una localidad específica.

Otros elementos que tuvieron impacto fueron, por ejemplo, la trayectoria de organización y participación en la localidad, la disposición de las JALS a trabajar y apoyar el proceso, el tamaño de la localidad, y el grado de antagonismos entre diferentes grupos políticos y su tradicionalismo.

### 6.1. La lógica e invención de la propuesta metodológica

Como se ha dicho, la metodología que se esboza aquí no estaba formulada al comienzo del proceso sino se fue construyendo a medida que éste ocurría, con el impacto ya mencionado. Igualmente, este "diseño ideal" se dio con todas las imperfecciones, confusiones y dificultades que el crear una nueva lógica de hacer las cosas implica.

<sup>79</sup> Cultura Ciudadana, Productividad, Educación, Justicia Social, Familia y Niñez, Medio Ambiente y Gestión Pública Admirable.

Se definió una secuencia de cuatro Encuentros Ciudadanos tipo, cada uno de los cuales podían comprender a su vez varios encuentros. La secuencia que se explicará más en detalle abajo comprende:

|    |   |  |
|----|---|--|
| 1  | Primer Encuentro Local.   | Presentación de propuesta de Plan de Desarrollo por Alcalde saliente. Mezcla de recursos por objetivos. Socialización de Propuesta de Plan de Desarrollo, sus objetivos y programas. Priorización de objetivos en la Localidad. Nombramiento de Comisionados Locales por Objetivo del Plan Distrital.  |
| 2  | Primer encuentro Zonal.   | Formulación de problemas y soluciones. Conformación de Comisiones de Trabajo Zonales por objetivo respectivo.  |
| 3  | Conformación de Comisiones de Trabajo Local por Objetivo.   | Con representantes de Comisiones Zonales y Local, se conforma una comisión que trabaja sobre el Objetivo.  |
| 4  | Formulación de Programas y Perfiles de Proyectos ordenados al interior de cada programa <sup>80</sup> . | Para cada objetivo se determinan los programas, PGIs, PELs y PEZ que se realizarían, ordenándolos de acuerdo a su prioridad. Se busca sobre todo agregar estos perfiles de proyecto a nivel de localidad. Se formulan hipótesis de costo por perfil de proyecto.   |
| 5  | Reunión con Asistencia Técnica por objetivo.  | Las comisiones de trabajo por objetivo se reúnen con el delegado Distrital para las localidades de cada objetivo o con algunas de las UEL respectivas. Se consultan la viabilidad técnica, jurídica y económica y se identifican los planes de las instituciones en la localidad. Se validan las hipótesis de costos.  |
| 6  | Conformación de CLP ampliado.   | Se conforma por el CLP, el alcalde local y representantes de cada una de las comisiones de trabajo.  |
| 7  | Formulación de segunda propuesta de Plan de Desarrollo Local.   | Ejercicio de suma cero: El CLP ampliado toma los listados de cada Comisión de Trabajo, suma los recursos requeridos, y ajusta hasta donde es posible suplir las necesidades de cada objetivo. Se asignan recursos por objetivos y programas, se agregan y fusionan en PGIs y PEZ. Se trazan líneas al interior de cada listado de perfiles de proyecto por programa. Se calcula la nueva mezcla de recursos por objetivo y se compara con la primera formulación del PDL presentada en el primer Encuentro Local. Se muestra cómo la nueva mezcla refleja un cambio que muestra la priorización por objetivos realizada en primer Encuentro local. |
| 8  | Segundo Encuentro Zonal: Presentación de Propuestas de Solución.  | Se presenta el segundo borrador de Plan de Desarrollo y los programas por objetivos, los recursos asignados y cómo las propuestas zonales están o no contenidas en los proyectos agregados. Explicación de interdependencias y recursos limitados. Priorización por objetivos, programas o perfiles de proyecto.   |
| 9  | Preparación de tercera propuesta de Plan de Desarrollo.   | Incorporación de resultados de Encuentros Zonales a tercera propuesta de PDL. Ajuste de recursos.  |
| 10 | Segundo Encuentro Local de Concertación.  | Explicación de proceso, presentación de trabajo de las Comisiones y listas de programas y perfiles de proyecto por objetivo; presentación de PDL y asignación de recursos a objetivos. Presentación de nueva mezcla de recursos. Evolución de mezcla desde primera propuesta de Plan. Priorización por Objetivos. Concertación del Plan con ediles y Alcalde local y Reglas de Ajuste de las decisiones.   |

<sup>80</sup> Cuando un Proyecto importante comprende más de un objetivo, se conforma una Comisión especial sobre él.

El proceso se inicia con la presentación del primer "borrador" del PDL, formulado por el Alcalde que termina su período. Este se considera su legado y debe portar el aprendizaje que él ha ido realizando como Alcalde. Por los distintos cambios de personas a lo largo del proyecto es necesario ver al PDL, que tiene como portador al Alcalde saliente o entrante, como la línea de conducción del proceso. Cada propuesta de PDL tiene una *mezcla*; es decir que cuando se hace una gráfica en forma de "torta" de los recursos que se asignan a cada objetivo, éstos tienen una composición característica. El registrar el cambio en la mezcla es fundamental para poder ir registrando las preferencias de las colectividades hechas por medio del Priorizador. Una de las mayores confusiones es que la gente establece una relación mecánica entre votos y pesos. Esperan que si, por ejemplo, en una priorización uno de los objetivos recibe el 30% de los votos, también reciba el 30% de los pesos. Este malentendido se ilustra muy fácil, por ejemplo, con el Plan de Desarrollo de Bogotá donde la prioridad de Cultura Ciudadana, siendo a la que el Alcalde le atribuye la mayor importancia, tan solo recibe el 4% de los recursos. Esto refleja que las inversiones en Productividad, por ejemplo en Transmilenio y Educación son mucho más costosas. Lo que resulta importante es que los recursos dedicados a Cultura Ciudadana de la Administración anterior a ésta, prácticamente se duplicaron. La observación del cambio de estas mezclas de cada propuesta de Plan permite a la ciudadanía ir observando la evolución hacia la "voluntad colectiva" que en cada ciclo de ajuste se parece cada vez más a su "verdadera" voluntad.

Aunque se improvisaron otras formas, el Priorizador es un elemento supremamente útil para registrar las decisiones colectivas. Cada ciudadano recibe tres fichas, las cuales él es libre de colocar en una o varias de las casillas a escoger. Las casillas que se confeccionan con tubos de algún material transparente permiten visualizar los resultados como una gráfica donde las preferencias se hacen muy evidentes.

El proceso de socialización de las categorías de objetivos y programas del Plan Distrital, una tarea relativamente compleja pues la ciudadanía debe aprender a identificar en ellos cuál corresponde a soluciones de sus problemas, se inició inclusive antes de los Encuentros Ciudadanos, con talleres llevados a cabo con los Alcaldes y sus equipos, y con los CLP. Además, en los ejercicios que se hicieron con este propósito de entrada se presentaron los recursos con los cuales iban a contar los FDL y la repartición que **la ley 617** imponía sobre las asignaciones que podían contener los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI). El párrafo 18 indicaba que el 80% de los recursos se debía invertir en asignaciones de más de 2.000 salarios mínimos (\$570 millones aproximadamente) y el 20% restante en asignaciones de más de 200 salarios mínimos (\$57 millones). Esta mezcla busca que los presupuestos se agreguen en cuantías superiores a estas sumas y que los programas contengan una multiplicidad de proyectos articulados.

En algunas localidades el PDL asignó inicialmente cuotas de recursos a cada UPZ. En general se desestimuló esta idea pues dificultaba enormemente la agregación de programas y proyectos a nivel de la localidad y dificultaba verse dentro de ella. También, por ejemplo, un proyecto para una UPZ podía quedar en otra UPZ (por ejemplo, una vía de acceso) y en esta forma de pensar quedaría en el presupuesto de la otra UPZ.

Las Comisiones de Trabajo por Objetivo, integradas en principio por dos delegados locales y cuatro escogidos en cada UPZ para cada uno de los objetivos<sup>81</sup>, se convirtieron en un elemento de gran importancia para armar el PDL. Algunas localidades no tomaron esta estructura; optaron por la conformación de Comisiones mixtas (de todos los objetivos) por UPZ. Sin embargo el modelo de Comisiones por objetivo tenía varias ventajas. En primer lugar permitía conformar un grupo de especialistas en la localidad que tenía una visión de los problemas respectivos de cada UPZ. Así, cada una de las Comisiones podía conformar a nivel de localidad la lista de programas y perfiles de proyectos para cada objetivo y, sobre todo, hacer el complejo trabajo de agregar propuestas de solución que podían ser muy puntuales o que en lugar de resolverse a nivel de UPZ se podían solucionar con programas y proyectos locales. Además, este ordenamiento de programas y perfiles y la suma de las hipótesis de costo de los proyectos debían llevarse al CPL ampliado de la localidad, donde se debería hacer la suma de las listas que cada Comisión de Trabajo local había elaborado. Allí entonces se asignaría los recursos del FDL a cada objetivo y con ello le permitiría a cada Comisión a trabajar en su lista y trazar la línea de hasta dónde alcanzaban los recursos.

En el formato que se presenta a continuación se puede ordenar y clasificar la información que el proceso exigía, constituyéndose en la bitácora de las Comisiones de Trabajo. Como se puede apreciar, el formato permitía rebordear las líneas por medio del ordenador de datos de la hoja de cálculo, se podían agrupar los perfiles de proyecto por objetivo, por PGIs, etc. y lo que era más importante, con la columna de costos acumulados (Columna I) saber cuánto iba absorbiendo el programa o el objetivo de los recursos disponibles.

<sup>81</sup> Por ejemplo, si una localidad tuviera 5 UPZs y hubiera escogido trabajar en cuatro objetivos se tendrían 20 comisionados nombrados en el primer encuentro local, cuatro por UPZ (20) para un total de 22 por objetivos, y un total de  $22 \times 4 = 88$  comisionados.

FORMATO DE FORMULACIÓN DE PERFILES DE PROYECTO EN EXCEL QUE PODÍA UTILIZAR CADA COMISIÓN DE TRABAJO Y EL CLP AMPLIADO PARA CONSOLIDAR EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL

| 1 | Fecha     | Tipo de encuentro |          | E        | F                                   | Tipo de presentación |          | I                      | J                                  | K                        | L                                     | M   | N                     |
|---|-----------|-------------------|----------|----------|-------------------------------------|----------------------|----------|------------------------|------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------|
|   |           | B                 | C        |          |                                     | D                    | G        |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
| 2 | A         | UPZ               | Objetivo | Programa | PCI, PEL, y letra de identificación | #                    | Proyecto | Costo inicial asignado | Costo proyecto con opinión técnica | Costo acumulado validado | Consideraciones críticas del proyecto | Consideraciones de agregación en PCI, PEL, JPEZ | Orden de priorización |
| 3 |           |                   |          |          |                                     |                      |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
| 4 | Localidad |                   |          |          |                                     |                      |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
| 5 |           |                   |          |          |                                     | 1                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
| 6 |           |                   |          |          |                                     | 2                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
| 7 |           |                   |          |          |                                     | 3                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
| 8 |           |                   |          |          |                                     | 4                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
|   |           |                   |          |          |                                     | 5                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
|   |           |                   |          |          |                                     | 6                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
|   |           |                   |          |          |                                     | 7                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |
|   |           |                   |          |          |                                     | 8                    |          |                        |                                    |                          |                                       |   |                       |

Otra de las enormes ventajas de que las comisiones de trabajo se conformaran alrededor de uno de los objetivos del plan de desarrollo Distrital era la posibilidad de interactuar con las diferentes instancias distritales que se ocupaban de cada objetivo en lo que vino a llamarse el proceso de Asistencia Técnica. Como puede observarse en las listas de perfiles de proyecto, se hace necesario asignar una hipótesis de costo para cada proyecto (Columna H), sobre todo para desarrollar en la Comisión un sentido de la magnitud de cada proyecto. Cuando la Comisión de Trabajo había hecho esta tarea, la interacción con la instancia respectiva de asistencia técnica (IAT) era enormemente más fructífera. La discusión sobre unos proyectos concretos podía cambiar completamente la perspectiva de la Comisión de Trabajo y la de la instancia de asistencia técnica. La IAT podía informar a la Comisión cuáles eran los proyectos distritales en la localidad y, si la territorialización del Plan de Desarrollo Distrital ya se hubiera hecho, cuáles proyectos distritales se realizarían en la localidad, descargando así el mucho más limitado presupuesto del FDL. Como el Acuerdo 13 establece que los proyectos concertados deben ser jurídica, técnica y económicamente viables, la interacción con las IAT permite precisamente solventar muchos de estos problemas y además evitar que la localidad se embarque en proyectos que no son de su jurisdicción (por ejemplo, cierto nivel de hospitales, la construcción de centros educativos).

Es evidente que el proceso de asistencia técnica se cumplió con muchas dificultades. Si bien se designaron funcionarios que deberían hacer a nivel de las localidades lo que a nivel del Distrito estaban haciendo sendos coordinadores de objetivos, muy a menudo eran las Unidades de Ejecución Local (UEL) las que se encargaban de hacerlo. Esto tuvo la ventaja de que estas dependencias que hasta ahora llegaban al proceso local al final, para darle vía libre a los proyectos y contratar su ejecución, debían ahora presentar insumos técnicos, jurídicos y económicos que las localidades debían, desde ya, tomar en consideración para presentar proyectos mucho más viables.

La imperfección de este proceso de asistencia técnica es un producto directo de la simultaneidad del proceso de planeación local y Distrital y de la relativa marginalidad que dentro de las grandes instituciones sectoriales a nivel del Distrito tiene lo local. Igualmente es producto del escaso tiempo que las instituciones distritales han tenido para incorporar ellas mismas el lenguaje y contenido de las categorías del Plan y el hecho de que la Administración haya escogido que sus grandes objetivos no fueran sectoriales sino transversales, de tal manera que ciudadanos y funcionarios todavía están explorando cómo se encontraban en ellos. Sin embargo, lo fundamental es que las Comisiones de Trabajo y con ellas un número grande de personas en cada localidad y UPZ, tenían un conocimiento que antes era monopolizado por distintos autores, fuera de los cuales la falta de información conducía a una constante erosión de la legitimidad de cualquier proceso de planeación y ejecución.

La anterior tarea de las Comisiones de Trabajo debía entonces llevar sus respectivas listas al CPL Ampliado con el Alcalde Local y delegados de cada una de ellas. Este grupo debía encarar la muy difícil tarea de asignar recursos del FDL a cada objetivo, el temido **ejercicio de suma cero** sin el cual el verdadero sentido de racionalidad no aparecería. Este implicaba que se asignaran recursos a objetivos y programas y, si la tarea de las listas de perfiles de proyectos por programa se había hecho con juicio, era necesario trazar las líneas dentro de ella donde se definía **LO QUE NO SE PODRÍA HACER**. Este nivel de claridad y su explicación a la comunidad contribuiría de manera considerable a entender el fondo de la priorización.

Si bien varios de los CPL asumieron en profundidad esta tarea, muchos otros no lo quisieron hacer. Algunos de los Consejeros confesaban que ésta es una responsabilidad que ellos no querían asumir por el costo que tenía ante la comunidad. En algunas localidades se percibía que la responsabilidad llegaba tan sólo a articular las demandas de la comunidad y que de ahí en adelante el problema era de la Administración, en el sentido de poder consolidar dichas articulaciones. En el fondo el ejercicio de suma cero es la tarea que implica compartir la responsabilidad y no delegarla hacia arriba. Lo fundamental era que desde muy temprano se asumiera esta dificultad y el nuevo PDL se pudiera validar varias veces adicionales con la comunidad a través de la secuencia de Encuentros y de nuevas priorizaciones, de nuevo, explicadas transparentemente y donde los dilemas se hicieran explícitos. Cuando había que aumentar en algún programa, había que disminuirlo a otro. Adicionalmente, con la presentación del segundo PDL (el primero fue el presentado por el alcalde saliente) en los Encuentros Zonales se podían sugerir cambios en el orden al interior de las listas o agregación de proyectos a nivel local. Como se indica en el cuadro del proceso, luego de los segundos Encuentros zonales, la comunidad tendría la oportunidad de mirar un tercer PDL ya en el Encuentro local final de concertación donde, frente a esta tercer propuesta de Plan, tendrían la posibilidad de volver a priorizar.

Este segundo Encuentro Local, el final, donde se concertaba la decisión de la comunidad con las autoridades de Planeación —a decir el Alcalde Local y las J.A.L.<sup>82</sup>— requería un complejo proceso pedagógico a los ciudadanos para narrar el camino recorrido, y una exposición visualmente disponible donde los ciudadanos podían identificar en detalle dónde se hallaban sus propuestas y, además, volver a priorizar para mandar un mensaje claro al Alcalde sobre modificaciones que se debían hacer, al nivel muy agregado de una nueva priorización. Un elemento fundamental de este Encuentro final fue la concertación de las reglas de seguimiento a la propuesta con-

<sup>82</sup> De acuerdo con un concepto jurídico de la Secretaría de Gobierno, según el acuerdo 13 era necesario concertar los PGIs con las JAL y el Alcalde.

certada: era evidente que los recursos podían aumentar o disminuir, por ejemplo, por la cofinanciación de programas por el Distrito o por ejecución de obras grandes por éste, o, por ejemplo, porque la esperada reforma tributaria implicaba cambios en los recursos disponibles para el FDL. El requerimiento fundamental se refiere a que los cambios se hagan públicos así como las razones de ellos y que este cambio de recursos respete las listas elaboradas por programas.

Los Encuentros finales llevaron con distinto grado de elaboración las diferentes tareas. Un problema que se presentó en varios casos fue que algunos líderes que no se habían incorporado al proceso intentaron utilizar el escenario del Encuentro Ciudadano para resolver algunos problemas simplemente para hacer demagogia. Así, en Ciudad Bolívar un líder popular llevó cerca de 2.000 personas bajo la promesa de entregar un mercado, utilizando las inducciones más primitivas con ciudadanos poco informados. Pero el CLP supo manejar la situación, retirándose a deliberar en otro recinto, dejando al líder populista teniendo que confrontar la frustración de sus acompañantes ante falsas promesas. Esto de nuevo muestra la bondad de las inscripciones para los Encuentros. En Chapinero el Encuentro recibió las protestas de vendedores ambulantes que estaban siendo desalojados del espacio público y no se habían sumado al proceso; en comparación con San Cristóbal, por ejemplo, donde los informales se habían incorporado al proceso y formulado propuestas. En Usaquén también un número importante de ancianos había sido movilizado y esto se expresó en una votación notable en Justicia Social y Familia y Niñez.

La fase de formulación del PDL a través de los Encuentros Ciudadanos concluyó con la concertación de las reglas de juego y el Plan pasó a otras instancias. En primer término el Alcalde debería incorporar las sugerencias del último encuentro y presentar una nueva versión del Plan al CPL el 20 de junio. El CPL, a su vez, tendría diez días para hacer sus comentarios ante el Alcalde Local, quien los incorporaría para, finalmente, presentar el anteproyecto de Plan a las JAL en el PDL y tenerlo listo el 1 de septiembre.

## 7. VALOR AGREGADO DEL PROCESO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

La escala de capacidades de planeación del sistema Encuentros, CPL, Comisiones de trabajo, al cual se le añadía el Alcalde Local y, en los casos donde las tareas del anterior grupo fueron respaldadas, acompañadas y construidas en conjunto con las JALs, podrían resumirse así, como una primera hipótesis que se debe validar estadísticamente posteriormente:

1. Formulación de necesidades o problemas.
2. Priorización y ordenamiento de tales necesidades a nivel de localidad.
3. Priorización de tales necesidades a nivel de UPZ y agregación a nivel de Localidad.
4. Propuesta de solución de problemas con perfiles de proyectos y programas a nivel de UPZ.
5. Agregación de soluciones y perfiles de proyectos a nivel de localidad.
6. Integración y organización de Comisiones de Trabajo a nivel de UPZ y de localidad.
7. Asignación de recursos a perfiles de proyectos y agregación del costo de tales proyectos a nivel de programa local y a nivel de objetivo. Elaboración de listados de perfiles a nivel de UPZ y localidades por programas y objetivos.
8. Ejercicio de Suma Cero: asignación de recursos por objetivos, programas y trazado de línea de inclusión (hasta qué proyectos alcanzan los recursos asignados a objetivos y programas).
9. Validación técnica, jurídica y económica de perfiles de Proyectos y ajuste del PDL.
10. Validación de PDL con UPZ y ajuste de PDL: cambio del orden de los perfiles de proyecto, fusión entre ellos, reasignación de recursos.
11. Socialización a la ciudadanía del PDL, del proceso, de las listas y ajuste final de acuerdo con priorizaciones finales.
12. Concertación con el Alcalde y las JALs de Plan: priorizaciones, reglas de ajuste y compromiso de información y transparencia con la ciudadanía.

Evidentemente esta primera lista debe elaborarse y ver si efectivamente existe una escala tan lineal o si los ordenes de los grados son distintos.

#### 7.1. *El Criterio de Evaluación: La adquisición de nuevas capacidades y el aprendizaje surtido*

Es fundamental entender que esta escala no debe ser una simple comparación entre localidades donde aquellos que no llegaron a cierto nivel lo único que pueden experimentar es un sentido de frustración, en el medio tan expuesto de evaluación a que se somete este incipiente proceso de planeación. Por ello es indispensable juzgar el éxito del proceso por el aprendizaje generado. Así, por ejemplo, Suba, que sólo llegó a un diagnóstico de necesidades, podía ser visto como poco exitoso en su proceso. Sin embargo, el proceso logró un nivel de precisión de los diagnósticos por UPZ y la conformación de Comisiones de Trabajo, que no se había realizado con anterioridad. Dado el tamaño de la localidad, éste es un aprendizaje importante, además de la consciencia de que en procesos futuros deberán avanzar a pasos adicionales. La escala y las expectativas determinan entonces tareas a realizar frente a los próximos procesos de planeación, seguramente en el 2004.

Una de las localidades más avanzadas en la escala fue la de Mártires. El CPL y las Comisiones hicieron un proceso verdaderamente admirable, avalado en su totalidad por la JAL. Es posible identificar, como ejemplos, algunos niveles intermedios, que de nuevo deben ser vistos como pasos de aprendizaje hacia procesos futuros más elaborados.

#### 7.2. *La J.A.L y los procesos de planeación participativa*

Como se ha mencionado antes, en Colombia no existe relación entre la democracia participativa y la representativa (Sudarsky, 2001). El proceso que se ha venido describiendo sirve precisamente para vincular estas dos formas de democracia y hacer que la fuerza de las dos se sume. En ese sentido lo que se busca es que aquello definido como prioritario por Encuentros, Comisiones de trabajo, CPL y Alcalde sea asumido por las JALs como representación de esta voluntad colectiva. En lugar de verse como un ejercicio se suma cero, donde el poder de uno le resta al del otro, se debe ver como un juego, en el sentido abstracto, de *gano-ganas*. Una buena sincronización entre las dos formas de democracia refuerza a las dos y aumenta la transparencia, el Accountability (el llamado a cuentas) aumentando la legitimidad de los dos. En varias localidades las JALs lo vieron así, como por ejemplo, Chapinero y Mártires, entre otros. En la primera la relación fue de prácticamente un solo cuerpo y de ahí el éxito del proceso. Sin embargo en algunas otras, grupos de ediles entraron en un proceso decidido de deslegitimar la planeación participativa comentando a los asistentes de los Encuentros que era una pérdida de tiempo estar presentes en estos espacios, pues eran ellos los que les podían sacar adelante sus proyectos.

Partiendo de la debilidad de la Oficina de Planeación Local, el Alcalde saliente trató de evadir en lo posible el avance del proceso, tanto que hasta muy avanzado éste, el CPL y las Comisiones de Trabajo desconocían el monto de los recursos disponibles, que se habían hecho públicos desde muy temprano. Varios de los ediles en otras localidades miraban desde lejos el proceso, esperando que fracasara. Inclusive se registraron comentarios deslucidos sobre las capacidades de los ciudadanos de entender el proceso. Otros, dejaron abierto el espacio y se sumaron más adelante cuando vieron que "iba en serio". En el caso de Barrios Unidos, fue necesario un intercambio a veces acalorado sobre la presentación perfectamente cuantificada y detallada por parte de la Alcaldía a alguno de varios Encuentros locales finales, pues algunos ediles consideraban que ese nivel de detalle no se debía concertar. En otro caso, Usaquén, el proceso se inició con muy buena colaboración para luego deteriorarse cuando los ediles decidieron abrir unas audiencias paralelas a los Encuentros Ciudadanos y las reuniones de las Comisiones de Trabajo. Aún en el Encuentro local final un edil pretendió ilegitimar el proceso acumulado y presentar en el Encuentro mismo propuestas de proyectos que no se habían discutido en el proceso.

En general se observó que entre más tradicional y clientelista, especialmente frente al tema los proyectos y su contratación era la posición de los ediles, más se resistían al proceso, desde deslegitimarlo jurídicamente hasta restarle validez ante los mismos ciudadanos.

Por otro lado también se observaron casos donde el CPL funcionó con unos celos desmedidos frente al Alcalde y la JAL de tal manera que al final, cuando fueron a concertar un Plan muy bien elaborado, los demás actores de la concertación no lo pudieron hacer. Igualmente, algunos Consejeros también incurrieron en promesas en sacar "ellos" algunos proyectos particulares.

## 8. PUNTOS ANALÍTICOS ADICIONALES

### 8.1. Las Comisiones de Trabajo

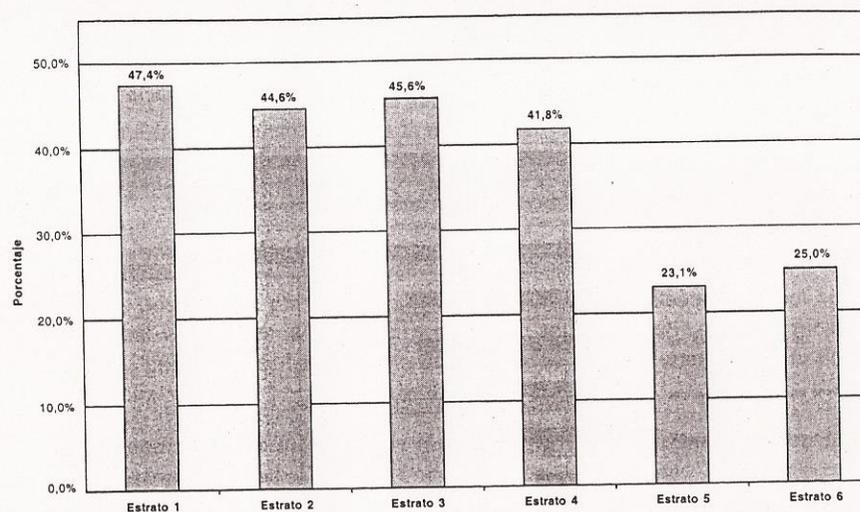
Uno de los más valiosos elementos que queda del proceso es la organización de Comisiones de Trabajo por Objetivo a nivel de cada localidad, con representantes de las UPZs. Cerca de 2.500 personas estuvieron vinculadas a ellas en la Ciudad. Se cuenta entonces ahora con grupos organizados y articulados en todas las localidades, una forma de organización de la sociedad civil de inmenso valor. Estos grupos conocen los diagnósticos especializados de sus localidades y UPZs, conocen el lenguaje de los programas, y han revisado con una capacidad técnica que se puede potenciar aún más. Este es un activo invaluable para la ciudad.

### 8.2. Reto: La Organización de la Sociedad Civil

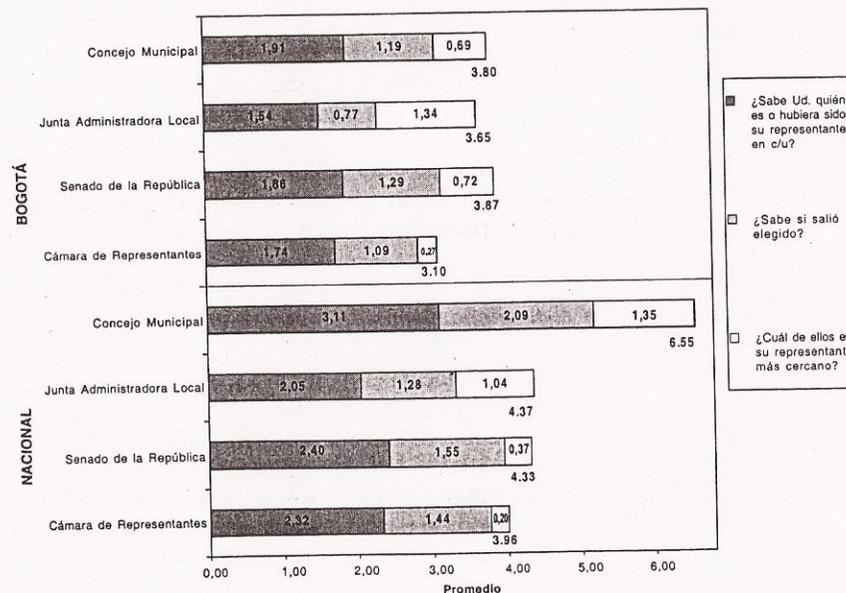
El anterior punto muestra un progreso importante en la organización de la sociedad civil a nivel de UPZ y localidad, si se agrega además el de la convocatoria misma hecha en las elecciones del CLP. Sin embargo, un problema fundamental de Bogotá es el número de personas que no pertenecen a ellas. Miremos la siguiente gráfica y constatemos la gravedad del asunto:

Como puede verse, en los estratos 1 a 4 las cifras son muy altas. Ellas indican que cualquiera que sea la articulación de la sociedad en los procesos de planeación aún dejan por fuera a muchos miembros. Esto no implica que la democracia representativa esté mejor. Por el contrario, cuando se registra el eslabonamiento legislativo en Bogotá, ella se destaca por sus niveles por debajo del resto del país.

No pertenece a ninguna Organización Voluntaria Secular por Estrato, en Bogotá

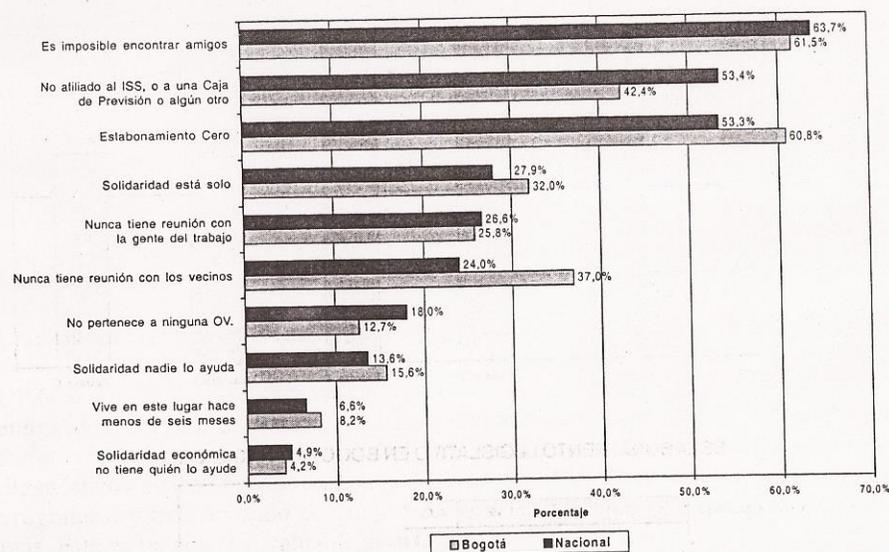


ESLABONAMIENTO LEGISLATIVO EN BOGOTÁ Y NACIONAL



Otro elemento de atomización es la carencia absoluta de eslabonamiento legislativo que se presenta en Bogotá. Los resultados indican igualmente niveles inquietantes.

Distribución de las variables de Atomización en Bogotá y a nivel nacional



Sin embargo, es necesario insistir cómo el proceso de aumento del Capital Social en términos de Control Social, especialmente frente a las dos variables de Conocimiento y Uso de los Mecanismos de Participación orientados a controlar el Estado y la Accountability.

### 8.3. Consideraciones sobre el funcionamiento del proceso en el segundo ciclo

Como ésta es la primera vez que se implementa el Acuerdo 13, es necesario discutir cómo se llevará a cabo el segundo ciclo, seguramente en los comienzos de la próxima administración Distrital, en Enero del 2004. Es evidente que para entonces los Bancos de Programas y Proyectos que se encontraban tan heterogéneamente organizados en el primer semestre de 2001, y que habían sufrido las consecuencias del manejo populista de los Encuentros en su ciclo anterior, serán una base mucha más sólida para el proceso de planeación local. Igualmente se contará con el sinnúmero de especialistas locales y zonales en los diferentes temas, con conocimiento amplios y redundantes

sobre cada tema. Además se contará con el aprendizaje acumulado por el CPL. Ahí se presenta una problemática específica del Acuerdo 13, a saber que todos ellos son elegidos a iniciar un nuevo período. En ese sentido hay que recordar que uno de los grandes aciertos de la Constitución fue el de elegir los miembros del Consejo Nacional de Planeación por ocho años, es decir por dos periodos presidenciales. El Consejo se renueva cambiando cada cuatro años la mitad de sus miembros. En ese sentido sería interesante que en las reformas al Acuerdo 13 que se piensan llevar a cabo cuando se cierre el ciclo completo con la aprobación del Plan de Desarrollo por parte de las JAL, se extendiera este concepto, reemplazando la mitad de los miembros, y ésta es una idea de los autores, por la propia escogencia de los miembros del CPL.

También es posible que para entonces, las instituciones distritales se hayan vertido hacia lo local y entonces la territorialización que se ha de realizar en los meses siguientes, se pueda haber hecho de largo plazo y se pueda contar con ella para el próximo ciclo.

### 8.4. La organización y articulación de la sociedad civil: Requisito para la descentralización

El proceso de planeación que se ha surtido y su consolidación es un requisito para la descentralización hacia las localidades de Bogotá. Como lo ha demostrado Putnam en Italia, la condición para que la descentralización funcione bien, en términos de la efectividad del Estado y del crecimiento económico, es la presencia de una sociedad civil organizada. Los procedimientos utilizados en el marco del Acuerdo 13 han permitido articular su expresión y, en ese sentido pueden ser la base de una descentralización mayor donde la ciudadanía articule su voluntad y ejerza el control social que asegure la transparencia y legitimidad del gobierno local. Con un adecuado control del otro lado del gobierno local, o sea desde lo Distrital, se completaría los lados que permitiría al gobierno local adquirir mayores responsabilidades y competencias. Con ello entonces se le daría la autonomía y delimitación a las localidades para, a partir de las UPZ, acumular Capital Social y confianza. La constitución de estas unidades intermedias entre el barrio y la ciudad, a decir, las UPZs y las localidades, son fundamentales para la acumulación de Capital Social en un medio urbano y para la construcción de la sociedad cívica moderna.

De nuevo, con estas dos caras de la descentralización, la organización de la sociedad civil y el **gobierno Distrital hacia lo local**, sería entonces posible definir en un marco de competencias, ampliadas la labor del gobierno local y, como se busca efectuar en el Plan de Desarrollo Distrital, **premiar a las localidades** con mayor asignación de recursos al FDL, en base a gestión efectiva. Sin embargo esto requiere que el lado del gobierno Distrital se oriente efectivamente a lo local, comenzando por mejorar el perfil institucional de las Unidades Ejecutivas Locales.

Queda entonces una inquietud final: Cómo hacer que el proceso quede **institucionalizado** y no dependa de la voluntad política del mandatario de turno. Este elemento depende fundamentalmente de que la ciudadanía se apropie del proceso y no permita que alguna Administración futura simplemente le reste atención o tan sólo lo haga con una negligencia benigna.

## BIBLIOGRAFÍA

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Sudarsky, John. *El Capital Social de Colombia*, en prensa, Bogotá, 2001, Departamento Nacional de Planeación.

*Capital Social de Bogotá*, Estudio en preparación, Bogotá: DAPD, Unidad de Desarrollo Social, 2001.

### Anexos disponibles en:

[www.alcaldiabogota.gov.co/planeación local y participación ciudadana](http://www.alcaldiabogota.gov.co/planeación%20local%20y%20participación%20ciudadana).

1. Acuerdo 13 de 2000.
2. Las UPZs.
3. Metodología de Desarrollo del Acuerdo 13.
4. Del Primer Zonal al Segundo Local.
5. Listas de Proyectos, Programas y Objetivos.
6. El Segundo Encuentro Local.
7. Ejemplo de Reglas de Juego a Acordar en Segundo Encuentro Local.