

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

Etimológicamente, PARTICIPAR viene del latín *participare* (tomar parte de algo), compuesta de *pars, parti* (parte) y el verbo *capere* (tomar, agarrar).

Aunque creo que no se quedaría solo en lo idiomático, sino que, curiosamente, se adapta a otros aspectos que, parecidos con la realidad, no son mera coincidencia.

Bien, después de haber iniciado con lo singular o lo individual o en dicho caso lo que correspondería a la actuación ciudadana, nos iremos al aspecto colectivo, donde la pluralidad nos obliga a abordar el termino PARTICIPACIÓN.

Cuando se indaga sobre esta expresión, se encuentra que su origen idiomático es el griego *KOIVWVIA* = *KOINONIA* referido a participación, unión, relación, comunión, participación en lo común.

Este abrebocas, nos lleva a un punto de partida para comprender el reclamo y exigencia que hace la comunidad y/o el individuo sobre el DERECHO A LA PARTICIPACIÓN en diversos escenarios de la cotidianidad, donde sienten afectados sus intereses, formas y calidad de vida.

Resulta oportuno hacer una breve reseña histórica de la Participación Ciudadana, para lo cual podemos partir de la teoría naturalista de JHON LOCKE (1632 - 1704), quien apuntó que los derechos son algo más que una concesión generosa por parte del Estado.

Precisamente la Corte Constitucional, uno de los órganos que nace de la nueva Carta, a quien el Constituyente confirió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241), no ha dudado en aseverar que: “El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente [...]”¹. En la Sentencia C-180 de 1994 se

¹ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de abril 14 de 1994. Bogotá, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. Tomado de LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD ESTATUTARIA Autora: Alejandra Echeverri Jaramillo

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

advierde que la Norma Fundamental expresa la defensa del concepto de democracia participativa no solo en el plano político, sino también en el administrativo, comunitario, económico, social, cultural, entre otros.

No obstante, al surgir la reglamentación **expresa en la ley 134 de 1994**² y al constatar la escasa aplicación de tales mecanismos, el panorama fue cambiando hasta producirse un generalizado sentimiento de desconcierto, sensación que es sintetizada por María Teresa Uribe cuando expresa:³ *“Hace diez años abrigábamos la esperanza de que la democracia participativa fuese algo así como la clave que abriría todas las puertas bloqueadas por siglos de exclusión y de abandono [...] Hoy predomina el desencanto y un sentimiento vago de cansancio”*.

El Consejo Territorial de Planeación Distrital CTPD – Bogotá D.C., durante los últimos años 2008 – 2012, entró en una dinámica que implica no sólo cumplir las tareas encomendadas institucionalmente a esta instancia, sino también buscar escenarios donde el debate de la participación fuese posible, máxime que siempre, la cotidianidad de las acciones del Consejo se permeó de los enfoques y políticas públicas de Derechos como un bastión que no tiene ningún nivel de concesión.

La totalidad de los integrantes del CTPD han coincidido en que la transversalidad de la participación no solo aborda las tareas misionales concebidas en el reglamento interno, sino que le apunta de forma permanente, a los temas de

² Subrayado y negrilla autoría del compilador y ponente de este escrito

³ María Teresa Uribe de Hincapié, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, en: Víctor Manuel Moncayo et al., El debate a la Constitución (Memorias del Seminario de evaluación diez años de la Constitución colombiana, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001), Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia e ILSA, 2002.

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

ciudad y de país, donde, en intercambios académicos, institucionales y sociales como; la Comisión del Sistema Nacional de Planeación, los Congresos Nacionales de Planeación Participativa, el Foro Social Mundial de la Salud, el Foro Social Mundial Temático, los Encuentros Nacionales de Planeación Local y Presupuestos Participativos, Cátedras, Foros Internos y Distritales del CTPD, Tertulias sobre Presupuestos Participativos y Capital Social, entre otros, se ha dejado planteada la importancia de la participación incidente, vinculante, pero ante todo decisoria, aportando incluso en las discusiones durante 4 años en la construcción colectiva de la “Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital”⁴. También tuvimos el sueño de incidir en la construcción de la Ley Estatutaria de Participación, pero solo tuvimos la oportunidad de aportar en la parte diagnóstica para contribuir con elementos que sustentaran la propuesta contratada por el Ministerio del Interior.

El CTPD incide desde los conceptos a los planes de desarrollo distritales BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR y al plan de vida y de desarrollo BOGOTÁ HUMANA; cada uno de ellos desde su particularidad esbozaron: *La ciudad desde la diversidad de sus pobladores y pobladoras se encontraba reunida discutiendo su futuro. Sus sueños, sus angustias, las necesidades de continuar con este proceso transformador de vidas, convivencias y saberes. Creía firmemente que este ejercicio era vital y dio sus horas, sus noches porque así fuera. Solo espera que el resultado que hoy presenta sea discutido con altura, escuchado con pro-actividad para que esos sueños se conviertan en posibilidades y no en frustraciones*⁵, para el año 2008.

4 DECRETO DISTRITAL 503 DE 2011 – Bogotá

5 Consejo Territorial de Planeación Distrital 2008 Concepto al Plan de Desarrollo Distrital

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

Y para el presente Plan Bogotá Humana, el CTPD en su concepto plantea que *“En el marco del modelo de ciudad es claro que el problema no es la “norma” y la construcción de las políticas públicas, se pueden modificar todas las veces que quiera, pero ellas por sí solas no resuelven los problemas acumulados. El problema es cómo se resuelven las condiciones estructurales que genera el modelo vigente y afectan a la población más necesitada. En esta medida es necesario reforzar los procesos de participación ciudadana con la capacidad de tomar parte en las decisiones, se requiere conversar con las comunidades y considerar sus propuestas*⁶.

En la actualidad seguimos siendo coincidentes con otros periodos en los que el CTPD ha dejado clara su perspectiva de entender la participación como un derecho fundamental, a tal punto que se acude a la norma para dejar en evidencia la existencia del CTPD por ende, esta representatividad exige ser responsables con las bases sociales, sea por democracia directa, por elección popular o por los intereses diversos que nos ubican en el mismo escenario que se reclama como la máxima instancia de representación de la sociedad civil en la planeación participativa en Bogotá. Es por ello, que en la interlocución con las localidades que componen la ciudad, introducimos temas que consideramos claves hoy en el ejercicio de la participación y, que a partir de nuevas formas o escenarios propuestos por la administración de Gustavo Petro se convirtieron en caldo de cultivo para agudizar las exigencias ciudadanas coincidentes en las 19 localidades visitadas en los Encuentros Locales organizados por el CTPD y en otros escenarios de encuentro con los procesos locales.

Los Consejos de Planeación locales, se sienten atropellados y en muchos casos utilizados por la administración distrital en los procesos de planeación local y reclaman una urgente reforma del acuerdo distrital que les de vida jurídica y social; *“Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación,*

⁶ Consejo Territorial de Planeación Distrital 2012 Concepto al Plan de Desarrollo Distrital

*ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital*⁷. Recogiendo esas aspiraciones, el CTPD propone a la ciudad no solo acoger esta demanda ciudadana sino consolidar un ejercicio conjunto y, ojalá en consenso, con la administración para que las acciones sean acordes a lo propuesto en el programa de gobierno y en beneficio general para la ciudad.

Aquí no reinventamos otra situación coyuntural, por el contrario, retomamos lo ya manifestado a la administración y ratificado ante el Concejo de la Ciudad, para, además de ser coherentes, calificar los avances y logros con la voluntad político-administrativa de la Ciudad Humana.

Limitaciones y retos de la participación

La participación se convierte de nuevo en la papa caliente con la cual se fincan esperanzas y expectativas de la Sociedad Civil y en las cuales, la Administración deberá, con mesura, reconocer que existen en la ciudad procesos que, aun sin estar reglados como los reconocidos en norma y avalados institucionalmente, han concentrado esfuerzos para apuntalar propuestas que resuelvan conflictos de orden territorial y social que afectan a un sin número de habitantes de la ciudad.

Esto amerita una revisión exhaustiva por parte del Gobierno Distrital para definir qué tipo de gestores requiere la promoción de la participación en la ciudad, ya que no pueden seguir siendo la inventiva y la improvisación, las características que determinen los destinos de la participación a través de la publicación de manuales y formatos calcados que nos digan cómo participar; tampoco unas convocatorias en donde generalmente se equivocan hasta en el rótulo que le colocan al evento, por ejemplo, un FORO en el que sólo se escucha a los funcionarios y contratistas, pero en los que la comunidad no tiene la palabra, para, posteriormente justificar

7 Acuerdo 13 de 2000

con planillas firmadas y con entrega de refrigerios, las convocatorias que solo argumentan el informe del proceso contractual del operador o contratista, mientras que son sus conclusiones e interpretaciones las que califican la “participación” de la ciudadanía.

En el CTPD se han evidenciado los avances de los últimos años concentrados no solo en conceptuar los Planes propuestos por la Administración Distrital, sino en buscar elementos comunes que nos permitan concertar y construir, de forma conjunta, una Política Pública como la de Participación (Decreto 503 de Nov. 2011); además de construir propuestas en torno a los ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial, reflexionar y alimentar la discusión sobre Desarrollo Regional, y el tema de la Descentralización que consensuó con las Juntas Administradoras Locales de la ciudad y produjo el Manifiesto de la Descentralización, esto sin contar la manera como se han ido posicionando las políticas de los Derechos, la igualdad, la equidad y la perspectiva de género, en cada una de las construcciones documentales para la discusión colectiva y la mirada diversa de las poblaciones que hoy componen el Consejo.

De igual forma, se insiste en Planes para la ciudad con énfasis en Derechos como garantía para los habitantes de la Ciudad Capital. Este planteamiento sigue siendo un proceso dinámico que se actualiza con cada tema de las poblaciones y grupos etarios por las preocupaciones que a diario surgen en el escenario distrital.

Definir reglas de juego de forma conjunta, generar confianzas y avanzar en la construcción de Ciudad y Ciudadanía Activa, escuchar en consultas previas a la ciudadanía, deben constituirse en acciones que defiendan la metodología para orientar el quehacer de la participación; ante la ciudad, deben demostrar que la voluntad no solo está en manos de quienes toman las decisiones porque hoy existen procesos de Participación Social que en Bogotá evidencian avances significativos en el diagnóstico y mapeo hacia la construcción social del territorio.

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

Valoramos la apuesta que hace el Gobierno de la Bogotá Humana en materia de participación y control social puesto que pone un plus en el tema anticorrupción y da mayor relevancia a las necesidades de los territorios y de las comunidades, no sin antes advertir que ahí estamos y que no podemos permitir calificativos de ninguna índole que mengüen nuestra moral y nuestra disposición de seguir trabajando por una Bogotá Posible para todos, que, ojalá en procesos ordenados y secuenciales no simultáneos, no desgaste ni desencante la voluntad ciudadana de participar.

Es necesario establecer los momentos donde se requiere que la sociedad aporte al desarrollo y a la planificación de la ciudad, sin anteponer escenarios que deslegitimen los procesos sociales ya reconocidos y apropiados por la comunidad.

Algunos de los problemas identificados que enfrenta la participación, son:

- Uno de los planteamientos más generalizados hace referencia a la falta de información oportuna y de fácil comprensión sobre los procesos e instrumentos para la planeación. Muchas veces los asistentes a escenarios en los que se tratan estos temas, reciben información insuficiente o demasiado especializada, aspectos que limitan las posibilidades de incidencia; además la información es brindada en los mismos escenarios lo cual deja poco tiempo para su revisión minuciosa y detallada.
- El lenguaje técnico de los insumos, utilizado por los facilitadores de los espacios de participación institucionales, merece su identificación como una problemática específica. Es necesario proponer elementos pedagógicos para dichos contenidos, de tal forma, que aquello que constituye una intencionalidad política a través de una normativa, sea aprehensible para la comunidad, como por ejemplo, las implicaciones y efectos materiales en el territorio.

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

- Se diagnosticó una desmotivación generalizada frente al ejercicio de la participación propuesta desde la institucionalidad; se denuncia la recurrencia de escenarios en los cuales la ciudadanía asiste tan solo para legitimar las decisiones ya tomadas por los funcionarios, lo cual hace de este tipo de participación un simulacro.
- Hace falta “unicidad” en la representación institucional.
- Los canales y mecanismos de la participación institucional deben tener en cuenta las diferencias poblacionales, teniendo en cuenta, grupos de edad, especificidades étnicas y el enfoque de género. Así se pueden adecuar lenguajes, contenidos y generar respuestas específicas a los intereses grupales.
- Desde una perspectiva de discriminación positiva, la institucionalidad distrital debe generar las cualificaciones necesarias para que las comunidades organizadas puedan negociar con otros actores, sobre todo con el sector privado.
- El sostenimiento de la participación propuesta desde la institucionalidad debe adquirir un carácter procesual (permanente en el tiempo) reemplazando el carácter eventual que la ha caracterizado.
- Desde una perspectiva de democracia deliberativa y verdadera participación, se necesita el concurso de la mayor cantidad de ciudadanos y procesos sociales, a través de metodologías que viabilicen la concertación y la representatividad de las decisiones. Ello exige que los procesos participativos propuestos desde la institucionalidad deban planearse y convocar con los suficientes recursos y anterioridad para asegurar la asistencia informada y la participación incidente.

Posibilidades del CTPD

En el Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá estamos en la mejor de las disposiciones para acompañar y ejecutar las tareas que nos permite la ley y la norma, ratificadas en una sentencia de la Corte Constitucional⁸ de acuerdo al compromiso asumido con nuestros pares, instancias y comunidad de base en la ciudad, pero que deben ir acompañados de herramientas esenciales que enunciamos así:

- a) Proceso Formativo y Sistemas de Información que cualifique a las comunidades
- b) Consulta previa a la sociedad civil que permita definir reglas de juego y construcción de confianzas mutuas
- c) Definir la Agenda de ciudad para la participación social (comunitaria y ciudadana)
- d) Sectorialmente fortalecer la organización social y cualificar los mecanismos, formas e instancias de participación para avanzar en la implementación, control y seguimiento de la Políticas Públicas y otras tareas misionales donde se conjugue la participación.
- e) Control Social y Veedurías Ciudadanas calificadas por áreas o sectores que permitan acompañar los diferentes procesos de la gestión pública donde estén inmersos el control y la vigilancia permanente a la Contratación estatal en cada uno de sus pasos, garantizando a los ciudadanos la protección y acompañamiento permanente en el desarrollo de sus tareas.
- f) Construcción concertada del Sistema Distrital de Planeación (Conjunción de Autoridades e Instancias, ajustes de los tiempos de la Planeación y

⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C-524 de 2003

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

Presupuestación para las localidades y el Distrito Capital y fortalecimiento a la Planeación Participativa y Reformas de los Acuerdos 12 y 13)

- g) Implementación y desarrollo conjunto de la Política Pública de Participación (Decreto 503 de noviembre de 2011)
- h) Implementación y desarrollo conjunto del Sistema Distrital de Participación (Decreto 448 de 2007)
- i) Construcción concertada del Sistema Distrital de Presupuestos Participativos (Acuerdo 257 de 2006)
- j) Definir una agenda para la puesta en marcha de tareas que corresponden al Consejo Territorial de Planeación Distrital y a los Consejos Locales de Planeación, en concordancia con los Acuerdos 12 de 1.994, Acuerdo 13 de 2.000 y Acuerdo 257 de 2.006 y demás normas que profundizan en la misión de estas instancias.
- k) Concertar las acciones tendientes a fortalecer los Sub-sistemas regionales de planeación en conjunto con los municipios y provincias de Cundinamarca cercanos a la capital de la República, participando en los procesos de implementación del Sistema Nacional de Planeación definidos en el Plan de Desarrollo Nacional
- l) Fortalecer la Comisión del Sistema Nacional de Planeación en aras de darle valor al carácter constitucional concebido en los artículos 340 y 342 de la carta magna del 91 y que lograra darle el peso necesario a la sociedad civil en el proceso de la planeación participativa para el país.

Hoy la coyuntura de la ciudad capital está movilizándose alrededor de las metas plan, para lo cual se está convocando a Cabildos Ciudadanos, Presupuesto Participativo y a partir del 2013 a la ejecución del Plan de Desarrollo Bogotá – Humana. Para ser corresponsables con las exigencias debemos asumir, desde los

REFLEXIONES Y RETOS

DESDE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DEL CTPD – BOGOTÁ

procesos de participación, el papel que nos corresponde, sobre todo, en la implementación, seguimiento, evaluación y control social, llegando a asumir hasta la rendición de cuentas, no solo por parte de la administración, sino también de contratistas, supervisores e interventores, que también son corresponsables de la ejecución de los recursos y que, en muchos casos, han hecho el esguince permitiendo el descalabro a las finanzas provenientes del bolsillo de quienes sufragan los impuestos y contribuciones.

No queremos suplantar a los entes de control ni abrogar las competencias de las veedurías ciudadanas⁹, pero debemos asumir un mecanismo que saque de la impunidad la contratación pública, permitiéndonos hacer el control en los tiempos de selección de contratistas, de ejecución con el carácter preventivo que ello requiere, especializándonos por áreas de intervención y exigiendo a la administración que nuestros conceptos y observaciones tengan el carácter vinculante para evidenciar la satisfacción obtenida en el marco de la garantía de los derechos de los beneficiarios de programas y proyectos y no en la justificación documental de la ejecución a satisfacción de los recursos estatales; para así obtener el aval social de idoneidad y bienestar en cada uno de los productos y servicios entregados a la comunidad.

Para el proceso de los presupuestos participativos, el Consejo Territorial de Planeación Distrital CTPD – Bogotá ha elaborado también una serie de posturas desde su Comisión de Participación, las cuales son motivo de tratamiento en un documento anexo al presente escrito.

9 Ley 850 de 2003