

Territorios 49-Especial / Bogotá, 2023, pp. 1-26
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Incidencia ciudadana a través de la auditoría social: veedurías ciudadanas y planeación urbana en Bogotá

Citizen Influence Through Social Audit: Citizen Audit Committees and Urban Planning in Bogotá

Influência cidadã por meio da auditoria social: comitês de auditoria cidadã e planejamento urbano em Bogotá

Samuel N. Agüero*
Sergio Montero**

Recibido: 30 de diciembre de 2022

Aprobado: 5 de abril de 2023

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.12810>

Para citar este artículo

Agüero, S., & Montero, S. (2023). Incidencia ciudadana a través de la auditoría social: veedurías ciudadanas y planeación urbana en Bogotá. *Territorios*, (49-Especial), 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.12810>

Sección temática

* Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: s.nossa@uniandes.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8663-9060>

** Profesor asociado en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: s.montero@uniandes.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8708-1290>

Palabras clave

*Participación
ciudadana; auditoría
social; planeación
urbana; accountability;
gobernanza urbana.*

Keywords

*Citizen participation;
social audit;
accountability; urban
planning; governance.*

Palavras-chave

*Participação cidadã;
auditoria social;
planeamento urbano;
accountability;
governança urbana.*

RESUMEN

Este artículo examina la transformación y aumento en el uso de mecanismos de auditoría social por parte de la ciudadanía para incidir en asuntos de planeación urbana en Bogotá. Para ello, analizamos los cambios legales e institucionales de la figura de las veedurías ciudadanas que facilitaron su transformación de un mecanismo de vigilancia de los contratos públicos en una herramienta con capacidad de modificar e incluso bloquear proyectos estratégicos de la ciudad. Sin embargo, no todas las veedurías logran incidir en la planeación urbana. Con base en una revisión documental y 15 entrevistas con funcionarios locales y líderes de cinco veedurías ciudadanas, argumentamos tres aspectos clave que explican el éxito de las veedurías con mayor incidencia en asuntos de planeación: (1) equipos interdisciplinarios con énfasis en lo técnico y lo legal; (2) conexión directa con representantes políticos, y (3) capacidad de movilizar en la opinión pública un modelo de ciudad atractivo para las clases altas y medias ilustradas. Concluimos con un llamado a considerar con más atención los aspectos legales, contractuales y jurisdiccionales de la planeación en las discusiones sobre incidencia y gobernanza urbana, así como el rol de las clases medias en la planeación de la ciudad latinoamericana.

ABSTRACT

This article examines the transformation and increase in the use of social audit mechanisms by citizens to influence urban planning issues in Bogotá. To do so, we analyze the legal and institutional changes that facilitated the transformation of the Colombian figure of the “veeduría ciudadana” (citizen audit committees) from a mechanism for oversight of public contracts to a tool with the capacity to modify and even block strategic city projects. However, not all *veedurías* are successful in influencing urban planning. Based on a documentary review and 15 interviews with local officials and leaders of five *veedurías*, we argue that three key aspects explain why citizen auditing committees might have greater influence in planning issues: (1) creating interdisciplinary teams with emphasis on technical and legal knowledge; (2) having a direct connection with political representatives; and (3) mobilizing an appealing city model for the educated upper and middle classes through public opinion. We conclude with a call to give greater attention to the legal, contractual, and jurisdictional implications of urban planning in discussions about citizen participation and urban governance, as well as to better conceptualize the role of the middle classes in Latin American city planning.

RESUMO

Este artigo examina a transformação e o aumento do uso de mecanismos de auditoria social pelos cidadãos para influenciar questões de planejamento urbano em Bogotá. Para isso, analisamos as mudanças legais e institucionais na figura da veedurías ciudadanas (comitês de auditoria cidadã) que facilitaram sua transformação de um mecanismo de monitoramento de contratos públicos para uma ferramenta com capacidade de modificar e até bloquear projetos estratégicos na cidade. No entanto, nem todos os *fiscalização cidadã*, conseguem influenciar o planejamento urbano. Com base em uma revisão documental e 15 entrevistas com autoridades locais e líderes de cinco órgãos de fiscalização cidadã, argumentamos que três aspectos principais explicam o

sucesso dos órgãos de fiscalização cidadã que tiveram maior impacto nas questões de planejamento: (1) equipes interdisciplinares com ênfase nos temas técnico e jurídico; (2) ligação direta com representantes políticos; e (3) capacidade de mobilizar na opinião pública um modelo de cidade atraente para as classes média e alta ilustrado. Concluimos com um chamado a considerar com maior atenção os aspectos legais, contratuais e jurisdicionais do planejamento nas discussões sobre fiscalização e governança urbana, bem como o papel das classes médias no planejamento desta cidade latino-americana.

Introducción

En Bogotá está aumentando el uso de mecanismos legales y herramientas de auditoría pública y social para incidir en proyectos de planeación urbana. Una de las formas de auditoría social que recientemente se ha vuelto más frecuente es la figura de las *veedurías ciudadanas*, un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual la ciudadanía puede vigilar y controlar el desempeño de contratos o proyectos públicos o privados cuando manejan recursos públicos. Esta figura, reconocida en la legislación colombiana desde 1993, ha ganado mayor capacidad de incidencia debido a varias reformas legales que se produjeron desde la década del 2010 con el ascenso del discurso de la transparencia y el *accountability* social. Estos cambios institucionales, sumados a la frustración y desencanto ciudadano con los mecanismos actuales de participación en planeación urbana (Hernández, 2010; Vásquez González, 2021), están transformando la gobernanza urbana, en particular, a partir de la movilización de diferentes figuras y experticias legales (Sotomayor *et al.*, 2023). En este artículo

analizamos los cambios institucionales que han permitido la transformación y el aumento de incidencia de las veedurías ciudadanas en Colombia en las últimas décadas. Nuestro análisis muestra cómo el discurso de la transparencia y la auditoría social se intensificó en Colombia en el contexto de varios escándalos de corrupción y cómo las reformas legales que se produjeron para enfrentar la corrupción también transformaron la capacidad de las veedurías ciudadanas de incidir en decisiones de planeación urbana, yendo más allá de su tradicional rol de vigilancia y control de contratos públicos ya adjudicados.

A pesar de la mayor capacidad de incidencia y el aumento en el número de veedurías ciudadanas que controlan proyectos públicos, son pocas las que han logrado incidir en proyectos estratégicos de planeación urbana. Entendemos incidencia como la capacidad de definir, modificar o bloquear ciertas agendas u objetivos de política pública, en nuestro caso, decisiones de planeación urbana. En este artículo analizamos cinco casos de veedurías que buscaron bloquear o modificar varios proyectos estratégicos

de planeación urbana en la ciudad: la Veeduría Cerros Orientales, la Veeduría Reserva Thomas van der Hammen, la Veeduría Alameda Entre Parques, la Veeduría Metro de Bogotá, y la Veeduría del comité No a Transmilenio por la Séptima. Con base en 15 entrevistas a integrantes de estas veedurías ciudadanas, órganos de control y funcionarios de la Alcaldía de Bogotá, así como un análisis de documentos de prensa e informes producidos por varias veedurías, argumentamos que tres aspectos hacen que las veedurías ciudadanas logren tener mayor incidencia en la planeación urbana: (1) constituir equipos ciudadanos interdisciplinarios con énfasis en el conocimiento técnico y legal; (2) tener conexiones con representantes políticos, y (3) movilizar un modelo de ciudad atractivo para las clases altas y medias ilustradas a redes sociales y medios de comunicación. El artículo muestra también cómo, en el contexto actual, el tipo de contratos utilizados para los proyectos urbanos se ha convertido en un aspecto determinante en la posibilidad de incidencia ciudadana a través de mecanismos legales y auditoría social. En ese sentido, concluimos con un llamado a considerar de manera más seria las implicaciones de los aspectos legales, contractuales y jurisdiccionales de la planeación urbana en discusiones sobre incidencia y gobernanza urbana, así como el rol de las clases medias ilustradas en la planeación de la ciudad.

El discurso de la transparencia y la auditoría como nuevas formas de gobernanza

La discusión teórica sobre cómo el discurso de la transparencia y los mecanismos de auditoría están cambiando las formas de gobernar viene desde finales de la década de 1980, particularmente a partir de la popularización de enfoques foucaultianos para analizar el poder y las nuevas formas de gobernanza bajo el neoliberalismo (Burchell *et al.*, 1991; Rose & Valverde, 1998). En su influyente libro *The Audit Society*, Michael Power (1997) analizó cómo, bajo la creciente influencia del neoliberalismo, en Reino Unido se produjo una explosión de mecanismos de auditoría en las instituciones del Estado. Las preocupaciones sobre el desempeño público sirvieron para promover un cambio de las evaluaciones basadas en las ciencias sociales y reemplazarlas por la auditoría, dada su aparente objetividad. De manera similar, Strathern (2000) argumentó que la auditoría no implica solamente una forma de vigilar el desempeño de las funciones, sino que es una tecnología que transformó por completo la manera de planear, hacer seguimiento y valorar los resultados de las acciones que quedan sujetas a su escrutinio.

El discurso de la transparencia y la lucha contra la corrupción tuvo una amplia influencia durante el período democratizador de las instituciones en América

Latina, bajo la idea de que los mecanismos de control social (*social accountability*) podrían ayudar a nivelar las ineficiencias de los mecanismos democráticos de pesos y contrapesos (Peruzzotti, 2002), así como “controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía” (Ugalde, 2002, p. 7). Con el supuesto de que el sector privado y sus herramientas de gestión podrían ser más confiables y transparentes en la lucha contra la corrupción, una idea fuertemente influenciada por los conceptos de la Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2006), en América Latina proliferaron los mecanismos y figuras de auditoría pública y social para controlar las funciones estatales, particularmente durante la primera década de los 2000 (Araya & Cerpa, 2008; Villalpando Toledo, 2009). Sin embargo, el crecimiento de las instituciones de control social y rendición de cuentas en América Latina se produjo al tiempo tanto de la democratización como de la neoliberalización del Estado (Caldeira & Holston, 2015; Isunza Vera & Olvera, 2006) y, por tanto, en ellos podemos ver el reflejo de la tensión entre lógicas neoliberales y democráticas de gobierno.

En ese sentido, varios estudios latinoamericanos se han distanciado del análisis abstracto sobre las bondades de la auditoría y el control social y, en su lugar, han abordado la productividad social de los conflictos legales y jurídicos (Azuela,

2016; Melé, 2017). Por ejemplo, en su libro *Guerrilla Auditors*, Hetherington (2011) mostró cómo el aumento del discurso de la transparencia y el acceso a la información pública afectó la transición democrática en Paraguay y creó nuevas formas de gobernanza. Hetherington puso atención a la productividad social de la disputa por la interpretación legal de documentos oficiales y la capacidad de los mecanismos de auditoría social de modificar la estructura de gobernanza del Estado. Otros estudios sobre el tema en el sur global han mostrado cómo bajo la idea de la universalidad y el apoliticismo, el discurso de la transparencia y la auditoría permearon las instituciones como una forma objetiva de evitar la pugna política alrededor los programas sociales en Guatemala (Dotson, 2014), y controlar las “viejas y sucias formas de hacer política” basadas en el patronazgo y el clientelismo (Webb, 2014).

Ahora bien, estudios recientes sobre este debate han mostrado el alcance global que ha tenido el discurso de la transparencia, y sus énfasis diferentes entre el sur y el norte global. En el contexto del sur global, la transparencia suele entenderse como un remedio contra la corrupción, mientras que en el norte suele aparecer como una solución al secreto y el ocultamiento de la información (Valverde & Moore, 2019). En cualquier caso, paradójicamente, el discurso de transparencia ha sido usado en campos políticos opuestos, tanto por partidos

y políticos conservadores para criticar el exceso de gasto público, como por movimientos progresistas y de izquierda como motor de la democratización de las funciones públicas (Pozen, 2018). En su libro *Transparency: New Trajectories in Law*, Rachel Adams (2020) concluyó que la importancia del discurso de la transparencia no se puede explicar por la simple necesidad de hacer las instituciones más visibles y controlables por el público, sino que progresivamente se ha convertido en una forma de poder que transforma la gobernanza y limita otras formas posibles de gobernar la sociedad y los recursos públicos. Construyendo sobre estos debates, en este artículo analizamos la manera en que el incremento en el uso de la auditoría social en Colombia está cambiando la gobernanza urbana y las maneras ciudadanas de incidir en las decisiones de planeación urbana.

Auditoría social, incidencia ciudadana y gobernanza urbana en Colombia

Para comenzar, definiremos tres conceptos clave para nuestro argumento: auditoría social, veeduría ciudadana, incidencia y gobernanza urbana. En este artículo, usamos el concepto de auditoría social para referirnos a grupos de ciudadanas/os y organizaciones de la sociedad civil que ejercen control y vigilancia sobre la función pública —o de privados cuando

estos manejan recursos públicos— a través de técnicas de auditoría. Estos procesos pueden tener como propósito el control social, la rendición de cuentas o el *accountability* social. Como parte de la aplicación de este enfoque de auditoría social, durante la década de 1990 surgió en Colombia la figura de las “veedurías ciudadanas” como un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual grupos autodesignados de ciudadanos pueden ejercer vigilancia sobre la gestión pública, sus resultados y la prestación de servicios públicos. Esta figura se instituyó en el artículo 270 de la Constitución Política de 1991 y fue desarrollada en la Ley 80 de 1993 de contratación estatal y la Ley 134 de 1994 de participación ciudadana. Posteriormente, se reglamentó de manera más específica a través de la Ley 850 de 2003, como veremos más adelante.

Por otro lado, entendemos la incidencia como la capacidad efectiva de la ciudadanía para influenciar la agenda o las decisiones públicas. Banfield (2003) definió la influencia en política como la habilidad para hacer que los otros actúen, piensen o se sientan como uno pretende. Dahl por su parte estableció que la “influencia es una relación entre agentes por la que un agente induce a otros agentes a actuar de una forma en la que de otro modo ellos no actuarían” (Dahl, 1988, p. 41). En ese sentido, incidir en las decisiones de planeación es la posibilidad que tienen ciudadanos o grupos de interés en

influir a través de distintas estrategias en las decisiones públicas de la ciudad y, en consecuencia, es un reflejo del grado de efectividad en la acción colectiva (Parsons, 1963). Esta participación lleva a una modificación en la distribución del poder que se asocia con la forma incremental en la que el gobierno se ha convertido en un asunto compartido entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Lange *et al.*, 2013). Entendida así, la incidencia ciudadana está relacionada con el concepto de democracia directa y es una manifestación opuesta a la concepción instrumental de la participación ciudadana institucionalizada que ha predominado en las últimas décadas en América Latina.

Finalmente, entendemos la gobernanza como un conjunto de procesos o mecanismos de coordinación de actores públicos, privados y de la sociedad civil —tanto individuales como grupales— para alcanzar objetivos que han sido definidos colectivamente (Pierre, 2005). La perspectiva de la gobernanza nos permite ir más allá de la división entre público/privado o Estado/sociedad y, por tanto, poner nuestro foco no solo en las instituciones formales del estado local. La incidencia afecta a la gobernanza urbana en tanto que determina la capacidad que tienen ciertos actores —ya sean públicos, privados o sociedad civil— en definir, modificar o bloquear ciertas agendas u objetivos de política pública.

Metodología

A partir de la evidencia sobre el incremento cuantitativo del número de veedurías ciudadanas en Bogotá entre el 2003 y 2019, en esta investigación decidimos profundizar en un estudio cualitativo para entender qué factores pueden ser determinantes para que estas veedurías tengan incidencia en asuntos de planeación urbana. Para ello, además de analizar datos cuantitativos, estudiamos a través de métodos cualitativos cinco veedurías que fueron muy visibles en medios de comunicación durante el período del 2016 y 2021 y lograron modificar e incluso bloquear algunos de los proyectos más emblemáticos de planeación urbana que tuvieron lugar en la ciudad: la veeduría de los Cerros Orientales, la veeduría de la reserva ambiental Thomas van der Hammen, la veeduría Defendamos la Séptima —que en el período estudiado fue constituida por integrantes de comité No Transmilenio por la Séptima—, la veeduría del proyecto de renovación urbana Alameda entre Parques y la veeduría del Metro de Bogotá. Todas ellas asistieron a las instancias formales de participación ciudadana para la planeación, es decir, las derivadas de la convocatoria del Consejo Territorial de Planeación y los Cabildos Abiertos o espacios consultivos del Concejo de Bogotá (Ley 388, 1997, pt. 24) y lograron una importante visibilidad en la opinión pública. De estas cinco veedurías, las cuatro primeras lograron tener

territorios
49-Especial

incidencia en los proyectos a través de la modificación de aspectos importantes o la suspensión completa del proyecto. Incluimos también en el análisis la veeduría del Metro de Bogotá ya que, a pesar de compartir muchas de las características de las otras veedurías, no logró una incidencia significativa en el proyecto. Esto permitió delimitar el alcance de nuestro análisis y relacionar los tres factores que identificamos con un tema más amplio que no se ha tratado con la suficiente atención en estudios sobre incidencia, gobernanza y auditoría social en la planeación urbana: la importancia del tipo de contrato y de la jurisdicción donde se firma el contrato en la posibilidad de ejercer control y la auditoría social a través de mecanismos ciudadanos de auditoría.

Veedurías ciudadanas y su desarrollo institucional en Colombia

Como definimos anteriormente, las veedurías ciudadanas son un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual grupos autodesignados de ciudadanos pueden ejercer vigilancia sobre la gestión pública, sus resultados y la adecuada prestación de servicios públicos. En las últimas tres décadas, las veedurías ciudadanas han tenido un desarrollo institucional significativo. Pasaron de ser una expresión de participación ciudadana mediante la vigilancia de los contratos públicos en la década de 1990 a convertirse en un

mecanismo más complejo de participación y control social de la gestión pública en la última década. En esta investigación encontramos que estas variaciones se pueden explicar a partir de tres hitos institucionales y legales relevantes que modificaron el papel de las veedurías como mecanismo de control social. En primer lugar, la expedición de la Constitución de 1991 y los primeros reconocimientos legales de las veedurías en las leyes de participación ciudadana y contratación estatal. En segundo lugar, la expedición de la Ley de veedurías ciudadanas en el 2003. Y finalmente, un intenso proceso reformista que tuvo lugar entre el 2014 y 2017 y llevó a la actualización de las leyes de participación, transparencia y lucha contra la corrupción.

El primer hito es la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes que la desarrollaron. En Colombia, la Asamblea Constituyente se desarrolló en el marco de la ola democratizadora de la gestión pública de la década de 1980 en América Latina. La participación ciudadana y el control social permearon todo el texto constitucional, que desde el preámbulo incorporó la democracia participativa como su definición republicana. La Constitución reconoció que cualquier ciudadano podía participar en el escrutinio de los asuntos públicos y que podía asociarse de múltiples maneras para para vigilar el desempeño del Estado (Const., 1991, art. 37). Este reconocimiento coincidió con la ola democratizadora del Estado

en la década de 1990 (García Villegas, 2012). Durante este período se hicieron populares los conceptos de control social, rendición de cuentas, gobernanza, *accountability* o auditoría social (Montero, 2015; Peruzzotti, 2002; Velásquez *et al.*, 2020). Este nuevo vocabulario apuntaba a un rol más transparente del Estado y a una ciudadanía que debía jugar un papel incidente en el control del Estado (Maldonado Narváez, 2014; Velásquez & González, 2003; Verdesoto, 2000).

En consonancia con estos principios, la Ley de Contratación Pública estableció en 1993 que todos los contratos estatales estarían sujetos al control social (Ley 80, 1993, art. 41, 42, 43, 66). Por otro lado, quedó establecido en la Ley 134 de 1994 de participación ciudadana que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos” (Ley 134, 1994, art. 100). Para soportar esa labor, las autoridades debían brindar colaboración a estas asociaciones para estimular la vigilancia comunitaria de los contratos, proveer la información y el soporte necesario para que cumplieran su labor y crear canales de control interno o canalización de denuncias. Este contexto institucional permitió el desarrollo inicial de las veedurías ciudadanas como una forma asociativa para hacer control y vigilancia en los asuntos de interés público

en las ciudades. Sin embargo, los canales de denuncia frente a los hallazgos de faltas o delitos contra la administración pública estaban limitados a los medios políticos y judiciales, que en general intervenían *a posteriori* y no lograban impedir el despilfarro o los actos de corrupción (Hernández, 2010).

El segundo hito en el desarrollo de las veedurías fue la expedición de la Ley 850 de 2003 de veedurías ciudadanas. Esta ley otorgó nuevas herramientas legales a las veedurías para cumplir con su labor de vigilancia: las facultó para pedir información de manera prioritaria, recibir asistencia de los órganos de control y acelerar las denuncias administrativas y judiciales que hicieran en materia de corrupción o malversación de recursos públicos en los contratos. Adicionalmente, la ley estableció que las veedurías ciudadanas podrían tomar parte de los procesos judiciales frente a los delitos contra la administración pública. Por último, estableció la creación de un registro de veedurías ciudadanas a cargo del Ministerio Público, gracias al cual tanto la ciudadanía como los órganos de control podían conocer sobre qué asuntos se estaba ejerciendo control social. En este período las veedurías también fueron objeto de un fortalecimiento intensivo por parte de diferentes órganos de control, a partir de la divulgación de técnicas de auditoría y control social para el fortalecimiento técnico de las capacidades de las veedurías. Los documentos sobre las

territorios
49-Especial

¹ Para un estudio empírico sobre la productividad legal del estatuto anticorrupción véase Escallón Arango (2014).

capacitaciones reflejan un fuerte énfasis en la petición de información a través de derechos de petición y la denuncia ante los órganos de control (Procuraduría General de la Nación, 2010).

El tercer hito en el desarrollo de las veedurías fue la expedición de un paquete normativo de promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción entre el 2011 y el 2015. Este período reformista se puede entender como una respuesta institucional al fenómeno que Garay Salamanca (2008) llamó la “reconfiguración cooptada del Estado”, en el que se produjeron intensas modificaciones institucionales bajo el control de diferentes mafias y grupos armados durante el gobierno autoritario que rigió a Colombia entre el 2002 y 2010. Este proceso de reconfiguración cooptada estuvo acompañado por numerosos casos de corrupción en salud (Garay Salamanca & Salcedo Albarán, 2018), infraestructura urbana (Escallón Arango, 2014) y en los controles políticos y judiciales (Lamprea, 2010; Murillo Delgadillo, 2008), lo que creó un clima propicio para una masificación del discurso anticorrupción en la agenda pública durante la década siguiente.

En respuesta a la reconfiguración cooptada del Estado, en el período comprendido entre el 2011 y el 2015 se produjo una intensa actualización legal en materia de transparencia, acceso a la información y medidas anticorrupción con cuatro acciones que impactaron a su vez, en una mayor capacidad de vigilancia para

las veedurías. En primer lugar, en el estatuto anticorrupción (Ley 1474, 2011) se endurecieron las sanciones penales de los delitos contra el erario, se implementaron medidas de protección a los delatores y se fortalecieron los mecanismos de auditoría interna de las entidades.¹ En segundo lugar, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712, 2014) obligó a las entidades a publicar activamente la información sobre su organización interna, sus planes estratégicos y de compras, y a facilitar el acceso a la información a la ciudadanía solicitante. Las veedurías se beneficiaron de este cambio gracias a una mayor disponibilidad de la información. En tercer lugar, de manera complementaria la Ley Estatutaria del Derecho de Petición (Ley 1755, 2015) obligó a las entidades a entregar la información solicitada por la ciudadanía completa y con celeridad. Por último, la Ley Estatutaria de Participación (Ley 1757, 2015) reiteró el reconocimiento de las funciones de las veedurías como un mecanismo de participación ciudadana y de control social y, en particular, les permitió convocar el control excepcional de la Contraloría General de la República (Ley 1757, 2015, art. 68.d). Este control excepcional se convoca cuando hay indicios muy claros de un delito contra el erario sobre el cual se debe actuar prontamente y se hace mediante una auditoría de emergencia por parte de la Contraloría para analizar los riesgos de corrupción o comisión de un delito. Esta última reforma aumentó

significativamente el poder de incidencia de las veedurías ciudadanas, ya que les otorgó la capacidad de denunciar directamente frente a los órganos de control que eventualmente podrían generar sanciones económicas, penales o disciplinarias —como por ejemplo la imposibilidad de ejercer en el futuro la función pública—.

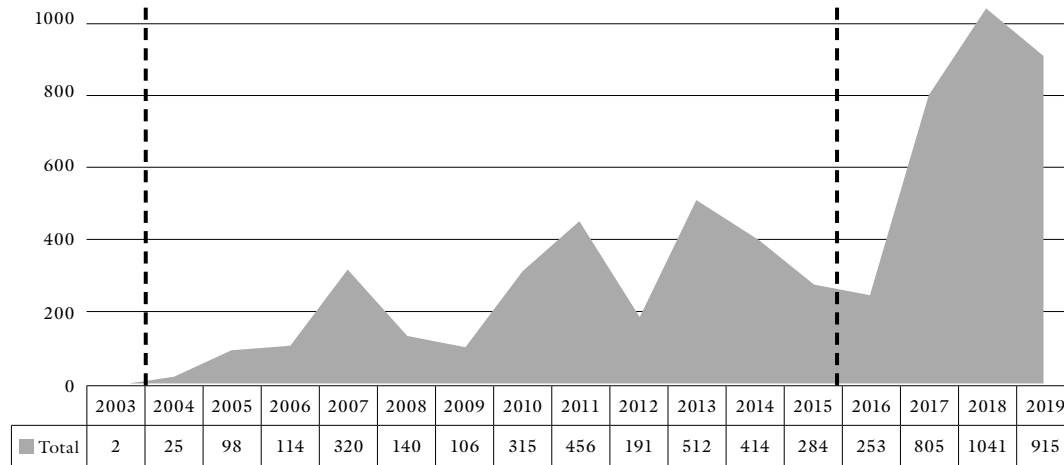
Los tres cambios institucionales analizados fortalecieron la capacidad de incidencia de las veedurías, apoyándose en los organismos de control y auditoría en Colombia. El aumento de su capacidad de controlar las funciones públicas se ve reflejado en la serie de tiempo que elaboramos con base en el Registro de Veedurías Ciudadanas de la Personería Distrital de Bogotá (2022). En la figura 1 se ilustra la serie de tiempo y, con líneas discontinuas, los puntos de inflexión de los que hablamos en la sección anterior,

a saber, la expedición de la Ley 850 de 2003, y el fin del período de reformas de transparencia en el 2015. La figura muestra el número de nuevos registros que ocurrieron en el período señalado, sin tener en cuenta el estado de actividad de las veedurías constituidas. En él podemos observar un incremento paulatino en el registro de nuevas veedurías ciudadanas a partir de la expedición de la Ley 850 de 2003 y un salto significativo a partir de la entrada en vigor del paquete normativo de lucha contra la corrupción.

Asustadur-ías: veedurías ciudadanas y el miedo a la amenaza disciplinaria

Más allá de los cambios legales recientes y el notorio aumento en la constitución de veedurías que nos muestra la figura 1,

Figura 1. Registros de nuevas veedurías ciudadanas en Bogotá (2003-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del Registro de Veedurías Ciudadanas de la Personería Distrital de Bogotá (2020).

² En particular, su capacidad amenazante de vigilar a las y los funcionarios se reforzó con la facultad de las veedurías ciudadanas de convocar a controles excepcionales sobre las conductas que consideren anómalas o de riesgo para la función pública (Ley 42, 1993, art. 26; Ley 1757, 2015, art. 66).

esta investigación indagó de manera cualitativa las razones por las cuales la ciudadanía estaba recurriendo cada vez más a las veedurías ciudadanas como medios de control de la función pública. Varios de nuestros informantes reportaron que muchas personas —incluidos funcionarios públicos— piensan que las veedurías cuentan con la capacidad disciplinaria de los organismos públicos de control. Esta confusión se debe a que la declinación de la mayoría de los órganos de control y de investigación penal tienen una terminación en -ía (Contraloría, Procuraduría, Personería, Defensoría del pueblo, Fiscalía). Como reportó una entrevistada, “la ciudadanía en términos generales cree que todo lo que declina “-ía” significa control” (Entrevista I.8, 2020). Esta idea de control basada en el miedo a la amenaza disciplinaria se puede ver en el apodo que se usa en las oficinas públicas en Bogotá para los órganos de control. En lenguaje coloquial de la burocracia se les llama “asustadur-ías”, compuesto por “asustar” y la declinación en “-ía” (cuaderno de campo S.A., 2021). Esta idea de amenaza se extiende a las veedurías ciudadanas no solo por su declinación en -ía, sino porque la Ley de 1757 les dio la facultad de convocar efectivamente a estos controles excepcionales.² Un entrevistado experto en control social lo explicó así:

Al ciudadano le gusta más lo concreto y además lo asocia mucho al potencial castigo, es decir, que si usted no me para bolas,

entonces yo lo mando con la Personería [...] que lo sanciona por no haber respondido al derecho de petición, o le mando a la Contraloría [...] O sea, creo que en el control social hay una lógica [...] que es más inmediata y que evita que [el ciudadano sienta que] le mamen gallo, digamos, en el proceso participativo. (Entrevista I.2, 2020)

Esta amenaza de castigo la pudimos constatar en otras entrevistas durante nuestro trabajo de campo. Al menos cuatro de las veedurías que estudiamos estuvieron en contacto permanente con funcionarios de los órganos de control. Una evidencia de la utilización de esta amenaza disciplinaria la encontramos en una estrategia de presión común a las veedurías estudiadas, las cuales solían enviar copia de carbón (cc) de sus peticiones a los órganos de control. Se trataba de copias *informativas* para dejar enterado al órgano de control de que estaban solicitando una información específica. Esta táctica, sin embargo, fue utilizada como una forma para presionar la respuesta rápida y asociarse con la capacidad disciplinaria de los órganos de control. Así mismo, encontramos en nuestra investigación cualitativa la percepción de que los órganos de control están altamente politizados y que suelen responder a la agenda política del director/a. No obstante, nuestro argumento en este artículo no es sobre la corrupción de los organismos de control —sobre lo cual hay una amplia literatura en Colombia

(Behar-Villegas *et al.*, 2022; Langbein & Sanabria, 2013)—. Nuestro interés se centra en entender cómo y por qué las veedurías ciudadanas se han convertido en una herramienta utilizada cada vez más por ciudadanos y políticos que quieren incidir en la planeación urbana. En respuesta a lo anterior, parte del interés en usarlas es que la idea de que pueden sancionar —o ser parte en una investigación sancionatoria— tiene un efecto performático. Y gracias a ese temor extendido entre funcionarios, políticos y ciudadanos, que asocia las veedurías ciudadanas a otras *asustadurías* u organismos de control con mayores poderes de sanción, las veedurías logran mayor incidencia que otros mecanismos de participación.

Así pues, las veedurías ciudadanas tanto por el aumento en su poder legal (convocar el control excepcional que les asignaron cambios legales recientes) como simbólico (vigilancia ciudadana, declinación en -ía) han ampliado su capacidad de incidir en las decisiones públicas en Colombia. Es decir, su capacidad de definir, modificar o bloquear ciertas agendas u objetivos de política pública. Esto las ha hecho convertirse en poderosas herramientas tanto para controlar contratos ya adjudicados, como para poder modificar o incluso bloquear licitaciones de contratos, proyectos estratégicos o políticas públicas aún no aprobadas:

[...] usualmente antes el control social ocurría [...] como una especie de evaluación

expost [...] hago recomendaciones para que en el futuro no vuelvan a ocurrir [...] [pero] en la evolución del control social, este [...] se comenzó a pensar en términos de políticas públicas, es decir, yo ya no solamente hago control social sobre la obra del proyecto XXX, sino que yo también puedo hacer control social sobre, por ejemplo, la política pública de la mujer en general. (Entrevista I.2, 2020)

Sin embargo, lo que también encontramos es que no todas las veedurías ciudadanas logran incidir en asuntos de planeación urbana a pesar de estos nuevos poderes. Tras entrevistar a diferentes actores y veedurías que buscaron incidir en cinco proyectos estratégicos de planeación urbana en Bogotá en el período 2016 y 2019, en la siguiente sección identificamos y analizamos tres factores clave que pueden explicar por qué algunas veedurías ciudadanas consiguieron incidir en el proyecto.

Primer factor clave: equipos interdisciplinarios con énfasis en experticia técnica y legal

Un hallazgo común en las veedurías estudiadas es que contaron con equipos interdisciplinarios que investigaron sobre el asunto de su interés y usaron estratégicamente ese conocimiento para oponerse a los proyectos. Particularmente, la experticia técnica en temas de planeación urbana y la experticia legal en la elaboración

territorios
49-Especial

de derechos de petición y acciones populares fueron un factor diferenciador y determinante para lograr incidencia. En palabras de una entrevistada, “una de las cosas que en este ejercicio de la veeduría encontramos fundamental es tener un buen abogado [y] hace ver qué tan realistas son las posibles acciones legales que se pueden tomar” (Entrevista I.4, 2020).

En el contexto actual de aumento de la juridificación de los asuntos públicos y de planeación urbana en Bogotá (Sotomayor *et al.*, 2023), la movilización de experticia legal es fundamental para incidir en asuntos urbanos:

[...] fuimos a pedir las actas de socialización, las actas de socialización —mira— eso fue un lío total para que nos entregaran esas actas de socialización [...] Ahí ya nos tocó preguntar a abogados “oye, ¿por qué no nos dan el derecho de petición?” y nos asesoramos por abogados y efectivamente, ya cuando ellos ven que uno les contesta de una manera mucho más jurídica, la Administración empezó a ceder un poco y de una obra milagrosa porque no lo veo de otra forma, nos dieron las actas. Se vieron obligados a darnos las actas de socialización del proyecto. (Entrevista I.3, 2020, énfasis nuestro)

En las primeras etapas del desarrollo de las veedurías ciudadanas analizadas participaron activamente abogadas/os, normalmente a través de servicios pro-bono dado que la persona con experticia

legal simpatiza con la causa. Sin embargo, es importante que esta experticia legal se complemente con otras experticias técnicas relacionadas con el proyecto o asunto de planeación de interés. Como nos cuenta un integrante de una veeduría ciudadana: “después de analizar el conflicto, el abogado da como esas líneas, [y] luego los técnicos analizan esos aspectos [...] Muy pocas veces se busca solo un abogado” (Entrevista I.6). Cada veeduría estudiada y que tuvo incidencia, lo logró a través de un equipo interdisciplinario que enfatizó los aspectos técnicos y jurídicos del proyecto:

Algo que nos ha funcionado en la veeduría es que es un equipo interdisciplinario totalmente. Nosotros tenemos ingeniero experto en traslado de redes, tenemos arquitecta urbanista, tenemos abogado especializado en contratación ¿no? somos un equipo para poder que cada uno dé su punto de vista y poder entender como la totalidad del problema. (Entrevista I.4, 2020)

La aproximación a ese conocimiento técnico y legal interdisciplinario se halla expresada en tres modalidades. La primera modalidad es en las veedurías cuyos miembros eran abogados o especialistas técnicos. Las veedurías de los Cerros Orientales, Reserva Thomas van der Hammen (TVDH) y No-TM7 estaban lideradas por abogadas/os, mientras que la veeduría del Metro estaba conducida por especialistas técnicos. La segunda

modalidad es en la cual las veedurías constituyeron redes de apoyo y soporte voluntario con especialistas. Y la tercera modalidad fue a través de la coalición o consecución de soporte de colectivos. En las veedurías del Metro y de Alameda Entre Parques, las cuales no contaban entre sus integrantes principales a abogadas/os o de ciertas especialidades técnicas que requerían para entender los contenidos de los procesos, tuvieron que recurrir a personas o colectivos externos que proveyeran ese conocimiento.

De las tres modalidades, la primera fue la que logró una mayor incidencia dado que la movilización del derecho —ya sea a través de derechos de petición, audiencias o la elaboración de acciones populares— se convirtió en una de las herramientas más efectivas para incidir en los proyectos. De hecho, las veedurías con una mayor representación de abogados y expertos legales lograron una gran incidencia en su oposición a proyectos estratégicos de la ciudad que contaban incluso con el apoyo absoluto del alcalde, como el caso de la (TVDH o el proyecto Transmilenio por la Séptima de Enrique Peñalosa.

En todos los casos, y para lograr dicha interdisciplinariedad de conocimientos técnicos y legales, las veedurías también recurrieron al apoyo de personas expertas externas al grupo. En la veeduría de Cerros estaban “los amigos de la veeduría” que dinamizaban sus apoyos a través de un grupo de la aplicación de mensajería

móvil WhatsApp. En la TVDH el apoyo de base provino de una red de sembradores y grupos de activistas ambientales de varias zonas colindantes a la reserva. En las veedurías de los Cerros orientales y de TVDH fueron grupos constituidos como red de soporte y divulgación de las acciones de la veeduría y lo bautizaron “amigos de la veeduría”:

[...] amigos de la veeduría era pues poder ayudar desde el conocimiento de cada quien, en muchos casos eran personas muy técnicas que podrían revisar estudios, que podían aportar como argumentos en los debates como más técnicos sobre los temas y así. Digamos, como que yo entré más como en apoyar la parte jurídica, a mirar cómo podíamos hacer acciones conjuntas también con la veeduría de la reserva, y al mismo tiempo, cómo poder hacer canal con el control que se podía hacer. (Entrevista I.5, 2020)

Finalmente, las propias veedurías comenzaron a tejer redes entre sí y se convirtieron en redes de apoyo mutuo. Estos vínculos muchas veces funcionaron por relaciones personales entre integrantes de las veedurías.

No teníamos [...] personas que estuvieran formalmente en ambas veedurías, pero un poco esta red de amigos sí era como la misma. No exactamente igual, pero sí teníamos como una red de amigos de las veedurías muy cercanos, que algunos eran

pues los mismos, como un apoyo muy importante. (Entrevista I.5, 2020)

Así mismo, en las entrevistas encontramos evidencia de cómo el conocimiento acumulado por el equipo interdisciplinario de la veeduría ciudadana de los Cerros Orientales se transfirió por redes personales a otras veedurías creadas para incidir en temas de planeación urbana. Dicha transferencia de conocimiento fue clave para inspirar las actividades y estrategias de movilización ciudadana y legal de otras veedurías ciudadanas, que se fundaron más adelante como la de TVDH y NoTM7.

Segundo factor clave: conexión con representantes políticos

El segundo factor clave que identificamos en la generación de incidencia de las veedurías fue la relación con representantes políticos de elección popular. La conexión con políticos y, en particular con concejales, destacó como un factor clave para la incidencia por parte de muchos de nuestros entrevistados en temas de planeación urbana. Por ejemplo, una entrevistada reportó: “yo creo que las veedurías ciudadanas para que funcionen y para que sean visibles tienen que entrar al espacio político o si no, no te escuchan. O si no tu veeduría ciudadana la hacen de lado” (Entrevista I.3, 2020). Más adelante, esta entrevistada nos explicó que esta relación cumplía un sentido práctico, como por ejemplo facilitar el acceso a la información:

Otro punto que es bien interesante es el acceso a la información. Todo el acceso a la información tiene que pasar por un derecho de petición y se supone que dentro de los términos de las veedurías ciudadanas, las veedurías ciudadanas tendrían que tener un acceso mucho más rápido y eficaz a la información. Pero nos retrasan constantemente esto [...] a [un edil] le responden en 3 días, a un concejal le responden en 2 días, a un Congresista le responden en 24 horas y a un ciudadano le responden en 15 días hábiles. (Entrevista I.3, 2020)

Esta idea de participación política está acompañada del soporte provisto por las y los políticos a las veedurías para atender necesidades técnicas o jurídicas de las que hablamos en la sección anterior, explicadas de la siguiente manera:

Empezamos a tocar puertas de diferentes concejales, pero [...] teníamos una administración donde la mayoría de los concejales eran pro-Peñalosa entonces decíamos “listo, hablamos con ellos, pero muy seguramente nos van a decir que estamos errados, estamos equivocados y no vamos a tener apoyo”. ¿Qué nos tocó? buscar a quienes no estaban en el comité de aplausos del alcalde [...] ¿Por qué? porque como sabíamos que ya se venían debates para el próximo POT y ¿el debate en dónde se hace? ¡Pues en el Concejo! (Entrevista I.3, 2020)

De las veedurías entrevistadas, todas contaban con una relación estrecha de

colaboración con representantes políticos a escala local o distrital. Según nuestros informantes, el vínculo político aumenta su capacidad de acción y rapidez de acceso a la información. Sin embargo, es importante resaltar que también ocurre la relación opuesta, es decir, a muchos políticos les conviene asociarse a veedurías ciudadanas porque los muestra como conectados con las demandas de la ciudadanía y les da una mayor visibilidad en medios de comunicación y opinión pública. Esto a su vez ha generado el incremento de interés en ediles, concejales y políticos locales en involucrarse con las veedurías ciudadanas como una plataforma para ganar capital político. Y aunque involucrarse con causas ciudadanas es —y siempre ha sido— parte de la política local, el aumento del poder de incidencia de las veedurías ciudadanas las convierte en una herramienta cada vez más apetecida por representantes políticos locales para avanzar en su carrera política.

Tercer factor clave: movilización de un modelo de ciudad atractiva para las clases altas y medias ilustradas

Como vimos anteriormente, las veedurías ciudadanas pasaron de vigilar contratos y proyectos públicos *ex post*, a ser capaces de influir en la agenda política o incluso bloquear proyectos estratégicos de planeación urbana. Este cambio, que uno de nuestros entrevistados sitúa en el 2004 —fecha de la puesta en marcha de

la Ley 850 de 2003—, se encuentra en la transformación que han experimentado las veedurías ciudadanas al pasar de controlar proyectos específicos a temas más generales:

[antes] la mayoría de las veedurías eran referidas a un proyecto específico, a una obra. Desde el 2004, comienzan a ser sobre temas: el plan de desarrollo, la protección de los cerros, la estructura ecológica principal, etc [...] y eso es muy interesante porque el ciudadano se dio cuenta que puede incidir en la agenda de los temas de futuro, y ahí es cuando cambia la lógica [...] ese cambio yo lo siento como una evolución, como un aprendizaje. (Entrevista I.2, 2020)

Las veedurías ciudadanas que han logrado oponerse a un proyecto estratégico de planeación urbana no solo se han encargado de vigilar un contrato, sino que han logrado movilizar ese proyecto en la opinión pública como parte de una amenaza al modelo de ciudad atractivo para las clases altas y medias ilustradas. A pesar de la complejidad de definir quién pertenece a la clase media en un país tan desigual como Colombia, añadimos el adjetivo “ilustrada” para hacer una distinción en nuestro análisis con discusiones sobre la expansión en los últimos años de las clases medias en el país y en la región que enfatizan el ingreso económico como su principal característica (Ferreira *et al.*, 2013; Uribe Mallarino & Ramírez Moreno, 2019). Por clase media ilustrada nos

territorios
49-Especial

referimos a un conjunto heterogéneo de población que se caracteriza no solo por tener unos ingresos medios o medio-altos respecto a la media del país, sino también por tener acceso a educación superior, un privilegio con el que en Colombia solo cuenta el 22% de la población entre 25 y 64 años (OECD, 2022). Pero además de ingresos y educación superior, uno de los principales activos de lo que aquí denominamos como “ilustrado” tiene que ver con su capacidad para influir en la opinión pública, un importante recurso a la hora de incidir en la agenda política en América Latina (Aguilar, 1993). Estudios sobre el tema en México o Argentina, muestran cómo lo que se ha denominado el “círculo rojo” (Durán Barba & Nieto, 2011) o la “comentocracia” (Castañeda, 2008), es decir, un selecto grupo de expertos, periodistas, analistas y políticos informados sobre los temas de actualidad tienen el poder de determinar los temas que se discuten en la opinión pública, ya sea a través de escribir columnas en medios de comunicación locales o tener un número alto de seguidores en redes sociales. Dada la limitada capacidad de atención de los tomadores de decisión, esos temas controvertidos en la opinión pública toman luego prioridad en las agendas de política pública.

Lo que tienen en común las veedurías ciudadanas que lograron incidir en decisiones urbanas a través de su oposición a proyectos urbanos es que una gran parte de sus líderes cuenta con estudios

universitarios y con plataformas mediáticas importantes, ya sea mediante contactos o intervenciones en medios de comunicación locales o un número alto de seguidores en redes sociales como Facebook y Twitter. Por ejemplo, uno de los principales argumentos de la veeduría ciudadana de la reserva TVDH no se enfocó en los detalles del contrato de los proyectos de vivienda que se planeaban construir en esta reserva, sino que fue más allá y buscó también incidir en la opinión pública movilizándolo discursos de sostenibilidad urbana para Bogotá. Esto los hizo ser portada durante muchos meses en varios periódicos nacionales como El Tiempo y El Espectador. En este punto es importante resaltar el hecho de que parte de los integrantes de la veeduría fueran de clase alta y media ilustrada hizo que el tema circulara bastante tanto en prensa como en redes sociales.

En el tránsito que hacen las veedurías ciudadanas de controlar proyectos puntuales o barriales hacia un modelo de ciudad, a veces, aunque no siempre, se han dado casos de alianzas inter-clase, a través de la figura de la veeduría. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas lo explica de la siguiente manera:

[...] creo que las veedurías [ciudadanas] han entrado a llenar un vacío que existía en la demanda del activismo. Si se fijan bien, la mayoría de organizaciones que hacen algún tipo de control público en Bogotá están relacionadas con temas territoriales y sus miembros tienen un vínculo específico con

ese territorio, en su mayoría por ser habitantes. Esto se ve no solo en los sectores populares sino por ejemplo en sectores de clases más altas con Amigos de la Montaña, Asofloresta, Corposéptima, etc. Pero hay mucha gente queriendo contribuir a problemas de la ciudad que no necesariamente tiene un vínculo territorial con esos temas, y las veedurías han podido captar a esa población activista. Creo que se ve en el tema de los cerros pero, sobre todo, en el de la van der Hammen. (Entrevista I.I., 2020)

Para finalizar, es importante destacar que en los cinco casos de veedurías analizadas, la veeduría del Metro de Bogotá, a pesar de su alta visibilidad en medios de comunicación y redes sociales, fue tal vez la que menos logró incidir en el proyecto. Una de las principales razones por las que se creó esta veeduría fue para controvertir el proyecto en curso de contratar la construcción de una línea de metro elevado y promover que el metro fuera subterráneo. A pesar de que esta veeduría contó con los tres factores clave explicados —un grupo interdisciplinario de personas con énfasis en lo técnico y lo legal; una importante red de apoyo político de concejales, así como diversas figuras políticas opositoras al proyecto del metro elevado; y una movilización exitosa de la opinión pública a favor del metro subterráneo—, encontramos que la falta de capacidad de incidencia de esta veeduría se relacionó con el hecho de que el financiamiento internacional del proyecto hizo que el contrato de licitación

del metro elevado se ubicara en la jurisdicción internacional.

En el 2018, la Alcaldía de Bogotá y el Gobierno de Colombia acordaron que la financiación de la primera línea de metro se realizara con fondos de varios bancos internacionales y que el proceso de licitación se hiciera a través de la figura de licitación pública internacional del Banco Interamericano de Desarrollo. Como notaron algunos de nuestros entrevistados, este cambio de jurisdicción blindó legalmente el proyecto y dejó sin competencia de vigilancia y control a las veedurías ciudadanas que propusieron frenar el proceso de licitación.³ La cuidadosa ingeniería legal con la que se realizó el contrato del metro mediante un mecanismo internacional muestra cómo también el Estado se adapta al creciente uso de mecanismos legales y de auditoría por parte de políticos y de la ciudadanía por medio de diferentes formas de blindaje legal.⁴

Conclusión

En este artículo analizamos la transformación y aumento en el uso de mecanismos de auditoría social por parte de ciudadanos para incidir en asuntos de planeación urbana en Bogotá. Sin embargo, creemos que nuestro análisis tendrá resonancia en otras ciudades latinoamericanas que hayan experimentado cambios legales recientes bajo el discurso global de la transparencia y la lucha anticorrupción. En este contexto, examinamos el rol de una figura de

³ Para profundizar en un análisis más detallado hay literatura reciente que analiza específicamente las acciones legales, judiciales y de auditoría ciudadana que se llevaron a cabo en Cerros Orientales (Rojas Pinilla, 2021), reserva van der Hammen (Osorno Acosta, 2022) y Transmilenio por la Séptima (Sotomayor et al., 2023).

⁴ Estos blindajes no siempre son una garantía de que los contratos no serán modificados. Actualmente, durante la escritura de este artículo (abril del 2022), el nuevo presidente de Colombia, Gustavo Petro, ha contratado diversos abogados para intentar modificar el contrato y hacer la primera línea de metro subterránea.

auditoría social en particular: las veedurías ciudadanas. Mostramos que más allá de las nuevas capacidades y responsabilidades que han recibido las iniciativas ciudadanas de auditoría en los últimos años, en Colombia las veedurías ciudadanas suelen contar con un poder simbólico adicional por asociación a la amenaza disciplinaria de otros organismos de control del país, las llamadas “-ías”, a las que algunos de nuestros entrevistados se refirieron como “asustadurías”. Aun así, a pesar de su transformación legal y el aumento en su uso y su poder simbólico, no todas las veedurías ciudadanas logran tener incidencia en temas de planeación urbana. En este análisis argumentamos que tres factores son clave: la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios con énfasis en conocimiento técnico y legal; la conexión con líderes y representantes políticos; y la movilización de un modelo de ciudad atractivo que apele a la opinión pública, la cual está influenciada en las clases altas y medias ilustradas.

Más allá de los detalles empíricos del caso en Bogotá, este artículo busca llamar la atención sobre nuevas formas de incidencia y gobernanza urbana que están surgiendo en la planeación urbana de manera paralela a la crisis que rodea los ejercicios y metodologías de planeación participativa institucionalizada en muchas ciudades latinoamericanas. Los mecanismos de auditoría social y ciudadana abren la posibilidad de avanzar en

la democratización de la planeación y los asuntos de ciudad, pero también presentan límites. El predominio del conocimiento legal frente a otros saberes hace depender muchas veces esa incidencia de quienes puedan pagar —o tener como contacto— un buen abogado. Esto centra frecuentemente la discusión de un proyecto urbano, en términos del procedimiento legal para poder bloquearlo, en lugar de fomentar una discusión más amplia sobre qué ciudad queremos y qué alternativas existen. La conexión cada vez más evidente en Bogotá entre veedurías ciudadanas y representantes políticos locales es una espada de doble filo: aunque puede conectar la política con las preocupaciones ciudadanas, también puede transformar una preocupación ciudadana en una plataforma política para ganar votos.

Un hallazgo clave de este artículo es la relación entre incidencia, opinión pública y clase, es decir, cómo ciertos temas y asuntos de planeación urbana se vuelven protagonistas en la opinión pública, cuando ciertas clases sociales están interesadas en ellos. El análisis permite evidenciar lo que una amplia literatura en gobernanza y política pública latinoamericana sugiere: el rol de las clases altas y medias en poner ciertos temas en la agenda pública a través de su influencia en la opinión pública. Uno de los aportes en la discusión de este artículo es utilizar el concepto de un modelo de ciudad atractivo para la “clase media ilustrada”. Conscientemente

no utilizamos el concepto “élites” dado que no creemos que ese término recoja el grupo heterogéneo de personas que se movilizaron en este tipo de veedurías. Más bien, proponemos que es necesario hablar en discusiones sobre gobernanza urbana en América Latina de diferentes tipos de clases medias y sus maneras de hacer política. Tradicionalmente, en los estudios urbanos latinoamericanos, se suele hablar del binario élites/poblaciones vulnerables. Sin embargo, este binario ignora el significativo crecimiento de la clase media en Colombia y América Latina durante las últimas décadas. Esto ha hecho que se haya teorizado poco acerca de las formas de participación política de las clases medias en la ciudad así como hasta qué punto pueden —o no— contribuir a democratizar las decisiones de planeación urbana.

Finalmente, el artículo muestra cómo ante el aumento en el uso de mecanismos legales, judiciales y de auditoría —tanto pública como social— el Estado está cambiando e intentando blindar legalmente el tipo de contratos utilizados para proyectos estratégicos de planeación. En ese sentido, concluimos con un llamado a considerar de manera más seria las implicaciones de los aspectos legales, contractuales y jurisdiccionales de los proyectos de planeación urbana en discusiones sobre incidencia, participación y gobernanza urbana.

Agradecimiento y declaración de no conflicto de intereses

Esta investigación hizo parte del proyecto “Inclusión y mediación legal en procesos de planeación urbana”, financiado por la beca de proyectos interdisciplinarios de flexibilización curricular 2019 de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de los Andes, Colombia. Agradecemos a las profesoras Luisa Sotomayor y Natalia Ángel Cabo por enriquecer nuestra investigación y por sus constructivas recomendaciones con respecto a este artículo. De igual manera, extendemos el agradecimiento a nuestra/o par revisor anónimo que con su constructiva retroalimentación nos permitió perfeccionar este artículo; a Wilson Ordóñez, Angélica Luna y Laura Materón del equipo de asistencia de investigación del proyecto; y a las y los participantes del Seminario ACIUR 2022, en el que pudimos presentar la versión preliminar de este artículo.

Declaramos que a la fecha de aceptación del artículo los autores no tenemos conflictos de intereses relacionados con esta investigación.

Referencias

- Adams, R. (2020). *Transparency: New trajectories in law*. Routledge.
- Aguilar, L. F. (Ed.). (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.

territorios
49-Especial

- Araya, E., & Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena. *Revista de Estudios Politécnicos*, 7(11), 19-47. https://scielo.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-99112009000100003&lng=en&nr m=iso&tlng=es
- Azuela, A. (Ed.). (2016). *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Sociales; Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.
- Banfield, E. C. (2003). *Political Influence* (3.ª ed.). Transaction Publishers.
- Behar-Villegas, E., Sanabria-Pulido, P., & Hasselbrinck-Macias, P. J. (2022). Las “ías”, entes de control y fiscalía en cifras: politización e ineffectividad en la gestión pública entre múltiples capas de control. *Documentos de Trabajo. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*, 87. <https://gobierno.unian-des.edu.co/sites/default/files/books/DT/DT-87.pdf>
- Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (1991). *The Foucault effect: Studies in governmentality*. University of Chicago Press.
- Caldeira, T., & Holston, J. (2015). Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, 52(11), 2001-2017. <https://doi.org/10.1177/0042098014524461>
- Castañeda, J. (2008). Fox y los intelectuales. *Letras libres*, 56-61. https://letraslibres.com/wp-content/uploads/2016/05/pdf_art_12977_11920.pdf
- Constitución política de Colombia [Const.]. (1991). (2.ª ed). Legis.
- Dahl, R. A. (1988). *Análisis político moderno*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Dotson, R. (2014). Citizen-auditors and visible subjects: Mi familia progresa and transparency politics in Guatemala. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 37(2), 350-370. <https://doi.org/10.1111/plar.12079>
- Durán Barba, J., & Nieto, S. (2011). *El arte de ganar. Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas*. Editorial Sudamericana.
- Escallón Arango, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Derecho Público*, (32), 12-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4760175>
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López Calva, L. F., Lugo, M. A., & Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Banco Mundial.
- Garay Salamanca, L. J., & Salcedo Albarán, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Planeta.
- Garay Salamanca, L. J. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia*. Método.
- García Villegas, M. (2012). Constitucionalismo aspiracional: derecho, democracia y cambio social en América

- Latina. *Análisis Político*, 25(75), 89-110. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000200005
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, (71), 85-107. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.05>
- Hetherington, K. (2011). *Guerrilla auditors: The politics of transparency in neoliberal Paraguay*. Duke University Press.
- Isunza Vera, E., & Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Universidad Veracruzana.
- Lamprea, E. (2010). When accountability meets judicial independence: A case study of the Colombian constitutional court's nominations. *Global Jurist*, 10(1). <https://doi.org/10.2202/1934-2640.1347>
- Langbein, L., & Sanabria, P. (2013). The shape of corruption: Colombia as a case study. *Journal of Development Studies*, 49(11), 1500-1513. <https://doi.org/10.1080/00220388.2013.800858>
- Lange, P., Driessen, P. P., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing towards sustainability-conceptualizing modes of governance. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 15(3), 403-425. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>
- Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. 28 de octubre de 1993. D.O.: 41.013. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Ley 134 de 1994. *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. 31 de mayo de 1994. D.O.: 41.373. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>
- Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. 18 de julio de 1997. D.O.: 43.091. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Ley 850 de 2003. *Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. 18 de noviembre de 2003. D.O.: 45.376. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>
- Ley 1474 de 2011. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. 12 de julio de 2011. D.O.: 48.128. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>
- Ley 1712 de 2014. *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del*

Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. 6 de marzo de 2014. D.O.: 49.084. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* 6 de julio de 2015. D.O.: 49.565. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Ley 1755 de 2015. *Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* 30 de junio de 2015. D.O.: 49.559. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>

Maldonado Narváez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44(120), 129-152. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862014000100006

Melé, P. (2017). *¿Qué producen los conflictos urbanos?* En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política* (pp. 127-157). PUEC-UNAM; International development research center; IDRC/CRDI. <https://shs.hal.science/halshs-01423812>

Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios Jaliscienses*, 101(1), 6-19. <http://www.estudiosjaliscienses.com/wp-content/uploads/2019/06/101-Gobernanza-y-planeaci%C3%B3n-regional-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Murillo Delgadillo, M. F. (2008). La parapolítica en Colombia: otro elemento del poder público. *Derecho y Realidad*, (11), 143-159. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5094/4129

OECD. (2022). *Education at a Glance 2022*. OECD. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>

Osorno Acosta, V. (2022). *Análisis del conflicto de valores entre el desarrollo urbano y la conservación de los ecosistemas de la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen (Bogotá D. C., Colombia)* [Tesis de Doctorado, Universidad del Bosque]. Repositorio Unbosque. <http://hdl.handle.net/20.500.12495/9552>.

Parsons, T. (1963). On the concept of influence. *Public Opinion Quarterly*, 27(1), 37-62. <https://doi.org/10.1086/267148>

Peruzzotti, E. (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Temas.

Procuraduría General de la Nación. (2010). *Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas*.

- Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/110311redinstitucional.pdf>
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462. <https://doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Pozen, D. E. (2018). Transparency's ideological drift highlight. *Yale Law Journal*, 128, 100-165. <https://www.jstor.org/stable/45389440>
- Prada Uribe, M. A. (2020). *¿(In)acción colectiva en los cerros orientales de Bogotá? la Mesa Ambiental de los Cerros Orientales: «ninguna decisión sobre nosotros sin nosotros»* [Tesis de Maestría, Universidad de los Andes]. <http://hdl.handle.net/1992/48584>
- Rojas-Pinilla, H. (2021). Cambiemos para que todo siga igual: la acción popular cerros orientales y los conflictos de uso del suelo. *Catálogo Editorial*, 2(032), 87-108. <https://doi.org/10.15765/poli.v2i032.2731>
- Rose, N., & Valverde, M. (1998). Governed by law? *Social & Legal Studies*, 7(4), 541-551. <https://doi.org/10.1177/096466399800700405>
- Salazar Carreño, P. A., & Cruz Merchán, C. A. (2017). Mesa de cerros orientales: acción colectiva en los bordes de lo urbano-rural en la ciudad de Bogotá. *Revista Ciencia & Trópico*, 41(1), 77-102. <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1619>
- Sotomayor, L., Montero, S., & Ángel-Cabo, N. (2023). Mobilizing legal expertise in and against cities: Urban planning amidst increased legal action in Bogotá. *Urban Geography*, 44(3), 447-469. <https://doi.org/10.1080/02723638.2022.2039433>
- Strathern, M. (2000). The tyranny of transparency. *Educational Research Journal*, 26(3), 309-321. <https://doi.org/10.1080/713651562>
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. el caso de México*. Instituto Federal Electoral.
- Uribe Mallarino, C., & Ramírez Moreno, J. (2019). Clase media y movilidad social en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(2), 229-255. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n2.50749>
- Valverde, M., & Moore, A. (2019). The performance of transparency in public-private infrastructure project governance: The politics of documentary practices. *Urban Studies*, 56(4), 689-704. <https://doi.org/10.1177/0042098017741404>
- Vásquez González, L. (2021). Planeación participativa en Bogotá: ¿de la esperanza al desencanto? En L. Vásquez, B. Goldfrank, C. Schneider, J. Rey, A. Ford, J. Lanza, C. Tonella & W. Borges (Eds.), *Instituciones Participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso?* (pp. 77-106). Editorial UTadeo.

- Velásquez, F., & González, E. (2003). *Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona; Fundación Social; Foro Nacional por Colombia; Banco Mundial; Cider; Corporación Región; Viva la Ciudadanía; Transparencia por Colombia.
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Foro Nacional por Colombia.
- Verdesoto, L. (2000). *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Ediciones Abya-Yala.
- Villalpando Toledo, E. A. (2009). La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. *Espacios Públicos*, 12(24), 71-89. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611167005.pdf>
- Webb, M. (2014). Activating citizens, remaking brokerage: Transparency activism, ethical scenes, and the urban poor in Delhi. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 35(2), 206-222. <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2012.01199.x>