Participación ciudadana en el desarrollo de la localidad de Chapinero, Bogotá D.C. (2013-2014)*

Helena González Gómez**

Profesora del programa de Trabajo Social

Universidad de La Salle, Colombia

Resumen

La participación ciudadana trasciende el derecho de elegir y ser elegido, es elemento sustancial de la democracia y garantía para el ejercicio de derechos en la construcción del desarrollo local. El presente artículo expone los resultados de una investigación realizada en la localidad de Chapinero en Bogotá sobre la participación ciudadana y su incidencia en las decisiones para construir lo público. Se deduce que esta es instrumentalizada para legitimar decisiones institucionales en cumplimiento de lo establecido en normas legales y en los planes de desarrollo distrital y local. La diversidad poblacional, territorial y económica de la localidad genera una participación también diversa, fragmentada y no vinculante.

Palabras clave: actores sociales, decisión, democracia, derechos, desarrollo local, participación ciudadana.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

González, Helena. 2016. "Participación ciudadana en el desarrollo de la localidad de Chapinero, Bogotá D.C. (2013-2014)". *Trabajo Social* 18: 199-214. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

Recibido: 17 de junio del 2015. **Aceptado:** 30 de septiembre del 2015.

* Este artículo busca mostrar el proceso, los hallazgos y los resultados de la investigación "Participación ciudadana en el desarrollo de la localidad de Chapinero, Bogotá D.C. 2013-2014", desarrollada como tesis para obtener el título de Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo, que otorga la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle en Bogotá (Colombia). La investigación fue desarrollada entre agosto del 2013 y septiembre del 2014 por la autora del presente artículo en coautoría con Clara Inés Susa Cañón.

** hmgonzalez@unisalle.edu.co

Citizen Participation in the Development of the Locality of Chapinero, Bogota D.C. (2013-2014)

Abstract

Citizen participation transcends the right to elect and to be elected; it is a substantial element of democracy and the guarantee of the exercise of rights in local development. This article presents the results of a study conducted in the locality of Chapinero in Bogotá on citizen participation and its impact on public decisions. The study indicates that this participation is formalized to legitimize institutional decisions in compliance with legal regulations and district and local development plans. The population, territorial and economic diversity of the locality generates an equally diverse, fragmented and non-binding participation.

Keywords: social actors, decision, democracy, rights, local development, citizen participation.

Participação cidadã no desenvolvimento da localidade de Chapinero, Bogotá D.C. (2013-2014)

Resumo

A participação cidadã transcende o direito de eleger e ser eleito, é elemento substancial da democracia e a garantia para o exercício de direitos na construção do desenvolvimento local. Este artigo expõe os resultados de uma pesquisa realizada na localidade de Chapinero (Bogotá, Colômbia) sobre a participação cidadã e sua incidência nas decisões institucionais em cumprimento do estabelecido em normas legais e nos planos de desenvolvimento distrital e local. A diversidade populacional, territorial e econômica dessa localidade gera uma participação também diversa, fragmentada e não vinculante.

Palavras-chave: atores sociais, decisão, democracia, direitos, desenvolvimento local, participação cidadã.

Introducción

La revisión de los procesos de participación ciudadana en Bogotá y en la localidad de Chapinero, particularmente el actual Plan de Desarrollo Local Chapinero Humano 2013-2016, denota la intencionalidad de los gobiernos por consolidar dicho proceso dando cumplimiento a las disposiciones de la Constitución Política, a los acuerdos y decretos que establecen sus derroteros. Se tiene la percepción de que esta participación ha tenido un carácter instrumental que se aparta de su fundamento y sentido ético, político y conceptual, que se asuma como un proceso urbano democrático, medio y fin, para ampliar capacidades ciudadanas, aumentar el capital social y contribuir con el desarrollo local. Existen en Bogotá determinantes políticos, jurídicos y lineamientos establecidos para el ejercicio de la participación ciudadana como derecho. En el periodo bajo estudio se percibe que no ha sido una participación con incidencia en las decisiones para la construcción de lo público. En el nivel local del Distrito Capital, como es el caso de la localidad de Chapinero, se reproducen las situaciones anteriormente señaladas, por lo tanto, puede inferirse que es una participación instrumentalizada, para legitimar decisiones que la institucionalidad ya ha tomado.

Bogotá se rige por el Decreto 1421, Estatuto Orgánico, expedido en 1993, en el cual se define la descentralización territorial, a partir de la creación de veinte localidades, cada una con su propia organización: alcaldes locales, junta administradora local, fondo de desarrollo local, personería y veeduría. El Decreto 425 de 1995 es el primer instrumento para organizar en la ciudad la definición de los planes de desarrollo local y la participación de las organizaciones y los ciudadanos; la localidad de Chapinero en 2011, según proyecciones del DANE, tenía una población de 133,778 habitantes, equivalente al 1,79 % de la población de Bogotá para el mismo periodo. Ubicada al oriente de la ciudad, va de la calle 39 a la calle 100, desde la Avenida Caracas hasta los Cerros Orientales. Esta ubicación la hace particularmente interesante, debido a que alberga para la ciudad una variada gama de alternativas, entre el ámbito comercial, los servicios bancarios y de telecomunicaciones, los centros de negocios, los sectores declarados como zonas de interés cultural y sobre todo la ubicación

de algunas de las principales universidades del país; tener en cuenta este contexto permitirá comprender los procesos de participación ciudadana y su contribución al desarrollo local.

Los estudios específicos adelantados sobre participación ciudadana y desarrollo local, particularmente en esta localidad, son escasos, razón por la cual uno de los intereses de esta investigación radicó en abordar este asunto por sus características urbanas diversas, en lo poblacional, lo social y lo económico. Características que se conjugan en actividades residenciales, comerciales, educativas, recreativas, de esparcimiento y de servicios, que condicionan la presencia, el arraigo y las identidades territoriales de sus habitantes. Además, con importante presencia de universidades, entre ellas la Universidad de La Salle y la activa participación de movimientos sociales para la defensa de la diversidad sexual y de género.

En el periodo bajo estudio se percibe que en la localidad de Chapinero no se expresa una participación con incidencia en las decisiones para la construcción de lo público; se deduce que es una participación instrumentalizada, para legitimar decisiones que la institucionalidad ha tomado, en cumplimiento de lo establecido en normas legales y en los planes de desarrollo distrital y local. La diversidad poblacional, territorial y económica de la localidad genera participación también diversa, fragmentada, no vinculante; característica identificada por la investigación desde las propias voces de los actores.

El artículo se organizó en tres apartados, en el primero de ellos se hace una exposición de aspectos generales de la investigación, los marcos teórico, conceptual y legal que sustentan y argumentan la postura de diferentes autores frente a los temas de participación ciudadana, democracia, desarrollo local; en el siguiente apartado se presentan los resultados, análisis y discusión. En el tercer apartado se abordan las conclusiones y recomendaciones.

La pregunta de investigación es ¿cuáles son los mecanismos y las prácticas de participación ciudadana para el desarrollo de la localidad de Chapinero, Bogotá D.C. durante los años 2013-2014? El objetivo general fue comprender dichos mecanismos y prácticas, mediante tres objetivos específicos: caracterizar el ejercicio

de la participación ciudadana, identificar los actores sociales e interpretar los mecanismos y sus prácticas.

Tres categorías orientaron el estudio: participación ciudadana, actores sociales y desarrollo local. Se utilizaron métodos cualitativos, grupo focal y entrevista semiestructurada, complementados con análisis documental; se participó en tres eventos locales como observadoras: Rendición de cuentas, Consejo Local Intersectorial de Participación CLIP y en la Asamblea Popular de Cerros Orientales convocada por ciudadanos afectados por la problemática distrital del manejo ambiental de esta zona.

En cuanto al diseño metodológico, la investigación es cualitativa; teniendo en cuenta sus objetivos, se orientó por un enfoque hermenéutico y un interés práctico en un nivel exploratorio descriptivo (Cifuentes 2011, 30).

Los conceptos que soportan las categorías de la investigación son la participación ciudadana y el desarrollo local en el contexto de la descentralización; entendiendo la primera como un derecho que va más allá de elegir y ser elegido. Es un proceso social dinámico para la interlocución, para la identificación de las diferencias de criterios e intereses, es decir, la aceptación de la pluralidad y el respeto por las opiniones de los demás. De acuerdo con lo propuesto por Borja (1989), es indispensable para la gobernabilidad, para la construcción de consensos y la legitimación del desarrollo local. En todo proceso de desarrollo, entendido como medio y como fin, es preciso reconocer la presencia de actores sociales. Con estos últimos se apela al papel social y político desempeñado por cada una de las instituciones oficiales, privadas, organizaciones sociales o del propio ciudadano, en un determinado proceso social. En este sentido, es de vital importancia identificar los actores sociales que representan la defensa de intereses de la sociedad civil, del gobierno local, de las redes sociales y de los agentes económicos, considerando sus diferentes escenarios de acción.

La Constitución Política del país promulgada en 1991 señala el marco político de la participación, le imprime al diseño institucional la consagración de Estado social de derecho y la categoría de República unitaria, descentralizada y participativa. La participación ciudadana se concreta como derecho fundamental,

para la lucha contra la exclusión, que va más allá de elegir y ser elegido. Es igualmente elemento clave de la democracia y garantía para el ejercicio de los derechos y, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

Otra dimensión de la participación y del desarrollo local está relacionada con la construcción de lo público. Al respecto, Nuria Cunill Grau (1997) expone argumentos sobre lo público en su relación con la participación ciudadana. Establece la relación entre capital social y democracia. La participación ciudadana representa la relación entre Estado y sociedad civil.

Jürgen Habermas (2002), desde la teoría crítica, analiza la relación entre racionalidad-irracionalidad y sus efectos sociales e históricos. Argumenta la conciliación entre los ciudadanos que expresan su opinión pública y el Estado (que es el mediatizador), por medio de la interacción que se da en la acción comunicativa, lo cual facilita una razón comunicativa que ayudaría a legitimar todos los derechos. El autor expone sus argumentos en *Teoría de la opinión pública*, *Teoría de la acción comunicativa* y en *Facticidad y validez*. La primera consiste en explicar cómo se manifiesta la opinión pública en una esfera o espacio público, en el que se desarrollan las discusiones, debates, ideas y pensamientos, que no necesariamente tienen un punto de vista común o coincidente.

En cuanto a la democracia y la participación, Amartya Sen (2000) explica la primera como condición para ampliar libertades y goce de derechos; para el desarrollo como expansión de libertades reales. En este orden de ideas, la democracia como libertad instrumental y constructiva es condición para el desarrollo, para la vida humana relacionada con las capacidades básicas, incluida la de participación política y social; también mejora las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas y para la conceptualización y comprensión de las “necesidades económicas” en un contexto social.

Norberto Bobbio (1994), en su texto *El futuro de la democracia*, dice que esta se caracteriza por poseer “un conjunto de reglas (primarias y fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones

colectivas y bajo qué procedimientos” (14). Las dos reglas fundamentales de la democracia son: el sufragio universal y el principio de mayoría. Además, esta implica valores que dan sustento a las reglas, entre los que Bobbio rescata la libertad, la igualdad, la solución pacífica de las controversias mediante el diálogo, el entendimiento entre posiciones disímiles y la tolerancia como capacidad para admitir que existen formas de pensamiento diferentes de la propia.

El enfoque de desarrollo humano se basa en la concepción de capacidades y derechos. Incluye la idea de agente, la capacidad de agencia, que resalta el papel de las personas como sujetos activos de derechos, más allá de la economía, en cuanto ciudadanos y destinatarios prioritarios de los beneficios del desarrollo. La expresión “agente” a veces se emplea en la literatura sobre economía y sobre la teoría de los juegos para referirse a una persona que actúa en representación de alguna otra (dirigida quizá por un principal) y cuyos logros deben evaluarse a la luz de los objetivos de alguna otra.

Aquí no utilizamos el término “agente” en este sentido, sino en el más antiguo —y elevado— de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. Este estudio se refiere especialmente al papel de agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas. (Sen 2000, 35)

La base fundamental del desarrollo local, desde la perspectiva del desarrollo humano, corresponde a la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos presentes en los procesos democráticos, lo cual va unido al estímulo del desarrollo de todas las potencialidades humanas y sociales de un territorio. “Nos referimos aquí a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población” (Coraggio 2003, 1).

El desarrollo local es un proceso político complejo, modelo de desarrollo reciente, de naturaleza compleja y multidimensional, que actúa en los ámbitos político,

sociocultural y económico de un territorio, buscando potenciar las condiciones endógenas a partir de sus actores sociales, para lograr mayor sostenibilidad, productividad y equidad. Siguiendo a Vásquez Barquero y Madoery, desde la perspectiva del desarrollo endógeno, entendido como una interpretación que permite explicar la mecánica de la acumulación de capital en un entorno de fuerte competencia, como el que caracteriza a la globalización, el desarrollo económico se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos (2001). En este sentido, los determinantes del desarrollo endógeno son la difusión de las innovaciones y del conocimiento; es decir, la organización flexible de la producción, el desarrollo urbano del territorio, la densidad del tejido institucional y la política de desarrollo endógeno.

El marco legal se estudió desde el nivel nacional y el distrital. En cuanto al primero es de resaltar que en la Constitución Política de Colombia se encuentra un amplio marco que facilita prácticas participativas en ámbitos políticos, territoriales y sociales. La participación como principio constitutivo de la organización del Estado, deber y derecho ciudadano, establece mecanismos, espacios e instancias para la intervención en la gestión pública, mediante la iniciativa, las decisiones y la fiscalización. Lo anterior genera una amplia normativa legal e institucional para la participación, de la cual se destacan, por su relación con el desarrollo local, la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana; así como la Ley 152 de 1994, ley orgánica del Plan de Desarrollo o Ley de Planeación Participativa; la Ley estatutaria 134 de 1994; y el Conpes 3661 mayo 2010, Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal.

Hallazgos, análisis y discusión

En este apartado se exponen los hallazgos del proceso investigativo en la aproximación documental al Plan de Desarrollo Local “Chapinero humana para todos y todas 2013-2016” y a la ponencia “Habitar los Cerros

Orientales” en la Asamblea Popular Cerros Orientales de agosto 2 del 2014; así como el análisis de las entrevistas semiestructuradas en profundidad efectuadas a diez funcionarios y ciudadanos y del grupo focal realizado con cinco actores sociales.

Con la aproximación documental al Plan de Desarrollo Local se responde la pregunta: ¿están presentes en el Plan las condiciones para la participación ciudadana y el desarrollo local? Este resultado apunta al objetivo específico sobre los mecanismos y prácticas de participación en el desarrollo de la localidad. El análisis crítico se apoyó en los planteamientos de Vásquez Barquero y Madoery (2001).

Tanto el plan de desarrollo de Bogotá, como el de Chapinero, al referirse al desarrollo parten desde un enfoque de desarrollo humano. La base fundamental del desarrollo local desde esta perspectiva corresponde a la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos presentes en los procesos democráticos, lo cual va unido al estímulo del desarrollo de todas las potencialidades humanas y sociales de un territorio.

En este sentido, el desarrollo local podría corresponder a la noción del desarrollo humano, ya que también se centra en la búsqueda de la satisfacción de un conjunto de requisitos de bienestar y calidad de vida. Asimismo, este modelo se viene percibiendo como uno de los caminos más virtuosos para lograr los objetivos del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

El Plan de Desarrollo “Chapinero humana” señala dentro de sus objetivos mejorar el desarrollo humano de la localidad respetando todas las formas de vida y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Reducir en la localidad la segregación social, espacial y cultural para el goce efectivo de los derechos. Asimismo, menciona que el plan contribuirá al ordenamiento del territorio alrededor del agua, minimizando los efectos derivados del cambio climático y buscando que la población vulnerable pueda acceder a los bienes y servicios institucionales. Finalmente, indica que la localidad recuperará el sentido de orgullo y una concepción ética de lo público, a partir del fortalecimiento de la ciudadanía. Las directrices y políticas que orientan la acción articulada de la administración local con la distrital en la búsqueda del objetivo general del plan

y que servirán de guía para la definición de objetivos específicos se organizan en torno a los ejes establecidos en el Plan de Desarrollo distrital.

Teniendo en cuenta este contenido y siguiendo a Vásquez Barquero (2001), desde la perspectiva del desarrollo endógeno, como producto de la revisión y consulta del plan y la configuración del desarrollo endógeno se exponen a continuación los resultados.

- El plan en sus ejes, objetivos, programas y estrategias es coherente con su nombre “Chapinero humana”; la población es el centro de sus preocupaciones. Es evidente que el plan tiene una concepción orientada hacia el logro de un desarrollo humano local.
- Se encuentra que todos los factores endógenos tienen un énfasis en la población, en las y los ciudadanos, con un enfoque de derechos, perspectiva diferencial y desarrollo sustentable. Pero no se percibe que los objetivos, programas y estrategias contribuyan con el crecimiento económico endógeno.
- Por cuanto el desarrollo local tiene como elementos fundamentales la participación, el diálogo y la concertación de intereses, entre los actores institucionales y la sociedad civil, los sectores productivos, industriales y comerciales, no se mencionan en el plan estos últimos actores de la sociedad civil.
- Se encuentra un énfasis en los fines del desarrollo: una ciudadanía activa, participativa, ampliación de la democracia, goce de derechos, fortalecimiento de lo público, sustentabilidad ambiental; pero no se evidencian los medios, los programas y las estrategias para concretar dichos fines.
- Con lo anterior y teniendo como un eje estratégico “el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, los objetivos expresados en el plan de desarrollo local fijan derroteros que en el tiempo resultarían insuficientes para atender a las expectativas de su población, pues se requeriría ampliar sus componentes de la siguiente manera, de acuerdo con Coraggio. En primer lugar, los económicos constituidos por el trabajo productivo, el ingreso, la satisfacción racional de las necesidades legítimas, la suficiencia y la calidad de los bienes y servicios públicos. En segundo lugar, los componentes sociales: integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia

y justicia social, etc. En tercer lugar, se requiere ampliar los componentes culturales: autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia. Y, por último, ensanchar los componentes políticos: transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa, responsable e informada de la ciudadanía de las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público (2003).

Se presentan a continuación los resultados desde lo expuesto por los funcionarios y ciudadanos en las entrevistas semiestructuradas en profundidad por cada una de las categorías; igualmente diagramadas en mapas mentales.

La participación ciudadana desde los funcionarios

Están conformados en la localidad veinte espacios de participación impulsados por la institucionalidad local y gestados por la comunidad, con diferentes grados de participación. Cada uno de los 13 sectores y las 33 instituciones tiene sus mecanismos y espacios. Además, se identifican cuatro espacios poblacionales: Consejo Local de Juventud, Discapacidad, Mujer y Géneros y el Consejo Tutelar de los Derechos de las Niñas y los Niños. Esto contribuye con una participación fragmentada, que debilita las posibilidades de incidir en decisiones de desarrollo.

Uno de los funcionarios de la Secretaría de Integración Social local entrevistado nos remite a los antecedentes que justifican el proyecto de inversión n.º 898 “En Chapinero Participan Todos y Todas” en el cual se señala que uno de los problemas de la participación es que se ha trabajado de manera sectorial según la mirada de cada proyecto, lo cual ha impedido tener una perspectiva homogénea y articuladora que permita entender los procesos de participación de los diferentes grupos poblacionales: “A veces se satura con muchos espacios; es necesario racionalizarlos para que tengan incidencia en la toma de decisiones” (Sánchez, entrevista 4, agosto 17, 2014).

Se identifican algunas amenazas para impulsar procesos participativos sostenidos en el tiempo, como la falta de voluntad política y la contratación a un

término fijo; es de anotar que una de las funcionarias entrevistadas no tenía contratación al momento de la entrevista: “la contratación no permite la continuidad de los procesos” (Urrego, entrevista 6, julio 31, 2014).

Se da cumplimiento a espacios institucionales según normatividad, como el Comité de Planeación Local (CPL) y los espacios interinstitucionales que hacen parte del Sistema Local de Participación, organizados por vía de la democracia representativa. Se identificaron cuatro actuaciones importantes impulsadas desde las instituciones: la Alcaldía al Parque, los Consejos de Política Social y la Asamblea Popular de los Cerros Orientales.

Las respuestas de funcionarios y funcionarias coinciden con el diagnóstico expuesto en el proyecto de inversión n.º 168 “Identificación, caracterización y participación ciudadana 2012-2016” que ejecuta la Secretaría de Integración Social: existen bajos niveles de participación ciudadana así como escasa incidencia política en la toma de decisiones, en las que tanto la información como la capacidad para ejercer control social y verificar la transparencia en la gestión pública han sido precarias y han afectado las instancias de participación, el tejido social, la construcción democrática de lo público y la confianza de la ciudadanía en las acciones de las entidades distritales.

La participación ciudadana desde los ciudadanos

Un tipo de participación es la que se manifiesta alrededor de programas y servicios que ofrecen las instituciones, organizada alrededor de las personas mayores, la discapacidad, el arte y la cultura. Se trabaja para la inclusión social y la visibilización y defensa de derechos, mediante la ampliación de coberturas, la participación colaborativa y, en algunos casos, por incentivos como los bonos. Por lo tanto, cada institución promueve los mecanismos y espacios según lo establecido por las normas y como parte del Sistema Local de Participación, para cumplir metas en cuya formulación no hay participación. Hay coincidencia con lo expresado por funcionarios en describir la participación como fragmentada, desarticulada, sin incidencia: “Se extraña la participación de las universidades de la localidad” (Cañón, entrevista 5, agosto 17, 2014).

Además, hace falta articulación y coordinación entre las instituciones: “no conozco ninguna univer-

idad que nos ayude [...] el sector educativo es el que menos participa” (Cañón, entrevista 5, agosto 17, 2014).

Hay pocos recursos y capacitación para la formación ciudadana. Se califica el ámbito de la participación como “microparticipación” a nivel del barrio, fundamentalmente de las juntas de acción comunal. Se presenta una carencia de recursos “hasta para el transporte”. La administración no apoya suficientemente la participación.

Los actores sociales, desde la perspectiva de los funcionarios y funcionarias, se identifican tanto como institucionales, que por norma tienen competencias frente a la participación, como comunitarios. Entre estos se encuentran: las instituciones de los trece sectores del gobierno local, los integrantes del Sistema Local de Participación, incluidos la Alcaldía Local, los ediles de la JAL, 18 Juntas de Acción Comunal y una Asociación de Juntas, un Comité de Participación en Salud (Copaco), la Organización de Vendedores Ambulantes, la Mesa de Universidades y las organizaciones por grupos de población y servicios: mujeres, población LGBTI, adultos mayores y población en condición de discapacidad.

Se identifica que la organización de población en los servicios está motivada por incentivos como los bonos; también por actividades como es el caso de Asobares y de los vendedores ambulantes. Se tiene la percepción que existe una mayor participación a partir de situaciones de la localidad, por ejemplo, la problemática de los Cerros Orientales. De los estratos 1, 2 y 3 se cuenta con menor participación en la parte baja de la localidad.

Los actores sociales desde los ciudadanos

Se nombran los mismos actores señalados por los funcionarios, de lo cual se deduce que hay un importante reconocimiento de estos. Se resalta a la Subdirección de Integración Social local, los trece sectores del gobierno local, incluidos la Alcaldía Local, los Ediles de la JAL, el Consejo de Sabios, el Consejo Local de Política Social (CLOPS), las Veedurías Ciudadanas, el Comité Local de Envejecimiento y Vejez (COLEV) y las Juntas de Acción Comunal.

Se reconocen apoyos de la administración local desde la Alcaldía, al igual que los funcionarios la califican

como, “es obligación por norma”. Hay “indignación” por la instrumentalización de la participación, que se expresa en “no más firma de planillas” (Sánchez, entrevista 4, agosto 17, 2014), referida a que los funcionarios que realizan actividades requieren recoger firmas de asistentes como medio de verificación para efectos de cumplimiento de contratos de prestación de servicios.

El desarrollo local desde los funcionarios

Algunos de los funcionarios de las 55 instituciones distritales públicas del orden local de Chapinero, incluida la Alcaldía Local y un edil integrante de la Junta Administradora Local, coinciden en el siguiente balance de la participación ciudadana en el desarrollo.

Existe la estructura para la participación en el desarrollo a partir de la normatividad del Sistema de Participación Local en cabeza del Instituto de Participación Ciudadana y Acción Comunal (IDPAC), responsable de la coordinación para las políticas públicas sociales para el desarrollo, la Secretaría de Integración Local (SISL), el Consejo Local de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (CLGR-CC) y el Consejo Local Intersectorial de Participación.

El desarrollo local desde los ciudadanos

En Chapinero hay un alto número de transeúntes, pasa mucha gente, tiene una riqueza cultural y política que no se conoce, la gente ensucia y consume, es necesario la cultura ciudadana para la participación [...] La comunidad propone pero los recursos son limitados. (López, entrevista 2, agosto 2, 2014)

Es importante la participación en el aspecto ambiental mediante la Mesa de los Cerros Orientales, donde se reconocen la organización y la participación promovida desde la ciudadanía como movimiento social.

La aproximación al análisis documental de la ponencia “Habitar los Cerros Orientales” presentada en la Asamblea Popular Cerros Orientales el 2 de agosto del 2014 por un joven de la mesa de Cerros Orientales es la expresión de los sentires de la comunidad frente a la problemática ambiental de esta parte de la localidad. Hay una lucha de las comunidades de los Cerros Orientales de la ciudad, que involucra población de otras localidades como Santa Fe; se trata de una pugna

de muchos años determinada por las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. Es la expresión de un movimiento social que reclama derechos frente a un territorio que han defendido. El análisis de este documento permite identificar concepciones del desarrollo y la participación ciudadana, desde un movimiento social importante en la localidad alrededor de una necesidad sentida y compleja del desarrollo por los múltiples intereses presentes.

Participación ciudadana

La participación ciudadana aporta a la construcción social de ciudad; “queremos ser reconocidos como sujetos protagónicos dentro de un concepto de democracia participativa, que incida en el ordenamiento territorial”. “Nos comprometemos a mantener un hábitat digno y en armonía con la naturaleza”. “Exigimos participación con decisión”.

Actores locales

La noción de actores sociales es la unión de los procesos que ayudan a realizar acciones conjuntas, con el propósito de definir y armonizar políticas y competencias de las entidades nacionales y distritales. Se reconoce que hay diversos actores e intereses que existen en el territorio, que cumplen la función de aplicar tratamiento diferenciado a los pobladores. Además, realizan un trabajo frente al ordenamiento territorial y el uso del suelo de todos los actores: los habitantes, las juntas y las organizaciones de jóvenes “desarrollamos y lideramos propuestas para que esta área se clasifique como de manejo especial e integral, comprometiéndonos a que no continúe la expansión urbana en la reserva” (Borda 2004, s.p.).

El desarrollo local es entendido como un ideal: “Pienso y sueño, recuerdo y siento el barrio como mío y nuestro y de todos y todas; soberano, bello, limpio, seguro y libre. En este barrio sí se puede vivir bien y en convivencia con la naturaleza”. El desarrollo es un “pacto de vida, diálogo con las comunidades en el cual se reconoció la voz de estas y se da un paso en esta lucha por la vida digna”. Requiere de una política adecuada “Exigimos una política adecuada de hábitat por parte del Distrito”. Además, “se requiere un ordenamiento concertado del territorio” (2004, s.p.).

En el documento se expresan los intereses de los actores de desarrollo, con la pregunta:

¿Cómo lidiar dos formas definidas de ver la ciudad, de ver los cerros? Si está claro que donde unos ven agua otros ven embotelladoras, donde unos ven la casa otros ven chalet, donde unos sentimos bosque otros calculan madera y donde hacemos barrio otros construyen condominio. La encrucijada en la que nos encontramos es una madeja de conflictos e intereses, por una parte están quienes quieren ver los cerros vacíos pero verdes, otros que los quieren ver con sus mansiones y otros que ven el agua, otros que ven minas o madera o tan solo dinero o peor no ven nada sino un telón de fondo para la ciudad; y en medio de toda esta gran madeja de intereses, las y los habitantes que nos comprometemos, como ya lo hemos hecho en repetidas ocasiones, a cuidar y preservar la naturaleza y que sobre todo sostenemos que: no nos vamos, porque como ya lo había mencionado, somos legítimos y soberanos en estas montañas. (Borda 2004, s.p.)

En estas palabras se encuentra una identidad con el territorio que se ha construido.

A partir de la situación que los pobladores de los Cerros están afrontando, se perciben en el documento propuestas para el desarrollo local:

La protección ambiental no puede volverse en contra de los pobladores, más aun cuando han sido ellos los responsables de cuidar los cerros. Por eso desde el territorio Cerros Orientales, y desde cada uno de los territorios, se indaga por la construcción de otro tipo de ciudad, una nueva visión de sociedad-naturaleza, una perspectiva de sostenibilidad urbano-rural con la equidad como premisa fundamental, una ciudad más humana, democrática y participativa. (Borda 2004, s.p.)

Se puede identificar la contradicción del desarrollo entre la producción y los efectos ambientales, expresando que:

La explotación de piedra y arena que históricamente ha sido el ingreso de muchas familias de nuestra comunidad, ¿qué hacer? Si se prohíbe, las familias pierden su ingreso pero si continúan ya no va a quedar montaña en unos años. Es necesario mediar y alcanzar consensos que favorezcan tanto a la comunidad como al ecosistema. (2004, s.p.)

A partir del análisis de la información recopilada en el grupo focal realizado el 5 de septiembre del 2014, en donde participaron: una edileza, integrante de la actual Junta Administradora Local, una mujer activista del movimiento de mujeres, dos activistas del movimiento de defensa de los Cerros Orientales y un miembro de la Asociación de Juntas de Acción Comunal, se presentan a continuación los hallazgos por cada una de las categorías que orientaron el estudio.

Desarrollo local

Uno de los ejes sobre los cuales se ha fundamentado esta investigación, de acuerdo con lo planteado en el marco teórico y conceptual, es el desarrollo local desde la perspectiva del desarrollo humano, basado en la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos presentes en los procesos democráticos, unido al estímulo de las potencialidades humanas y sociales de un territorio.

En este sentido, y con el propósito de identificar las comprensiones de los participantes en el grupo focal, se planteó una primera pregunta sobre lo que se entiende por desarrollo local, y se obtuvieron respuestas como: el desarrollo local es una condición endógena, en la cual se requiere de una participación vinculante, que consiste en la oportunidad de lograr la seguridad y la sustentabilidad de los procesos. En palabras de uno de los participantes:

Se entiende por desarrollo un estado de conciencia, en que los actores entienden sus complejidades. Es obtener unos resultados a partir de una construcción de agendas, no solo por presentar la ejecución de un presupuesto, sino dar la cara a logros cualitativos y cuantitativos del territorio. Que toda acción incida en este y de no ser así se debe replantear la planeación [...] el desarrollo local es ver la transformación del territorio, es un aprendizaje a través de la participación vinculante, todos somos constituyentes. (Clavijo, grupo focal 1, septiembre 5, 2014)

Otra concepción del desarrollo local:

[...] el desarrollo local no es un modelo de desarrollo económico, es hablar de transformaciones sociales para lograr el bienestar en su territorio, en su entorno [...] es pensar en todo lo que la gente necesita para lograr

transformar su condición de vida [...] Es transformación en el territorio, es mejoramiento en la calidad de vida de las personas. (Borda, grupo focal 2, septiembre 5, 2014)

De acuerdo con las dos concepciones expresadas, se encuentra una identidad desde la perspectiva del desarrollo humano integral y sustentable que implica el respeto y la defensa de la dignidad de la persona, quien se ubica en el centro de los procesos del desarrollo social. Asimismo, contempla el territorio desde el ámbito de lo social, lo cultural y lo económico, como referente que involucra la necesidad de preservar y fortalecer los procesos que enlazan la participación en búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de dichos territorios.

Frente a esta pregunta, ¿cómo se entiende el desarrollo local?, el mismo participante considera que:

A pesar de las influencias de países europeos que imponen sus modelos de desarrollo que son completamente diferentes a los nuestros, el desarrollo local es vivir dignamente [...] es el buen vivir no desde la abundancia en bienes materiales, sino en las oportunidades y posibilidades que se le ofrecen a los ciudadanos. Es educación en la diversidad. Es posible vivir bien y hacer lo que le gusta. Es la posibilidad de obtener una transformación social. No es solo lo económico es también lo social. (Borda, grupo focal 3, septiembre 5, 2014)

Otro de los componentes importantes considerado por López, en su concepción sobre el desarrollo local, se refiere al manejo de los recursos naturales, es decir “en lo ambiental se requiere de oportunidades para que los ciudadanos tengan mayor conciencia frente a los cambios climáticos que vive la ciudad” (grupo focal 4, septiembre 5, 2014).

Es necesario precisar que las anteriores concepciones están basadas en sus ideales sobre el desarrollo local, sus vivencias y experiencias a la luz del desarrollo de la localidad. Los participantes expresaron los siguientes factores que han dificultado el desarrollo local.

Los procesos hegemónicos que produce el abuso del poder

La población no conoce el Plan de Ordenamiento Territorial. Falta de articulación entre los sectores y

programas. Falta de conocimiento sobre la normatividad, no es absorbida por los ciudadanos. Falta de conciencia. Falta de reflexión sobre el todo. La falta de voluntad por parte de las autoridades. (Clavijo, grupo focal 1, septiembre 5, 2014)

Se aplazan las decisiones, no hay interés por resolver los problemas coyunturales de la localidad, por ejemplo, lo que se refiere a los Cerros Orientales, barrios como San Luis y San Isidro, siguen siendo los olvidados de la administración, no se impulsan acciones que permitan mejores condiciones de vida. Existen ejemplos: en el barrio San Luis los intereses políticos de esta zona impiden el desarrollo local, hay abandono estatal. No hay acueducto, no hay vías de acceso. A pesar de esto hay espacio fértil para que la comunidad autogestione, pero falta la voluntad. (Borda, grupo focal 2, septiembre 5, 2014)

La expresión sobre las medidas adoptadas desde la institucionalidad y su incidencia e impacto sobre el desarrollo local es radical en cuanto que hay atraso en el desarrollo de la localidad. Los espacios nutren la posibilidad, pero la falta de voluntades los obstruye. Se hacen intentos, pero solo quedan inscritos dentro de una agenda que nunca se resuelve. No hay interés por parte de las instituciones, solo intereses particulares que fragmentan el desarrollo de la localidad. “La actual administración no está interesada. Es una administración de puertas cerradas” (López, grupo focal 4, septiembre 5, 2014).

No se reconocen logros frente al desarrollo local. En administraciones anteriores se dio la oportunidad de tener una localidad interesada en los ciudadanos. Lo percibido en estos dos últimos años ha sido lo contrario, no se escucha, no se tienen en cuenta iniciativas populares. Se responde a situaciones emergentes que no tienen transcendencia. (Clavijo, grupo focal 1, septiembre 5, 2014)

Las personas actúan porque están cansadas siempre de lo mismo y no hay cambios significativos en su comunidad. La localidad empeora, ejemplo el crecimiento de la economía informal, cada vez es más grande y el espacio público se reduce. El problema de las vías es cada vez más complejo. (López, grupo focal 4, septiembre 5, 2014)

Estos resultados develan la percepción de un desarrollo local menguado, atravesado por intereses políticos que desconocen la complejidad y la diversidad de la localidad, donde se excluye el potencial humano y se sobreponen los intereses de unos pocos. La pluralidad del territorio hace que los procesos de desarrollo sean fragmentados; existen barrios subnormales¹ frente a zonas de expansión económica y comercial. Existen diferencias territoriales desde lo social y económico que hacen que la administración local permee sus propios intereses, olvidando que el objetivo general del Plan de Desarrollo Local está orientado a mejorar el desarrollo humano de la localidad respetando todas las formas de vida y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas.

Sin embargo, contrario a los factores que han dificultado el desarrollo de la localidad de Chapinero, se mencionan aspectos que han contribuido a su desarrollo, pero que por su complejidad resulta difícil determinar específicamente. Por ejemplo, está el sector bancario, pero también la situación de los Cerros que poco se conoce. En cada uno de los sectores de la comunidad se podría hablar de factores pero no se especifica su contribución al desarrollo local. Se tienen necesidades básicas que se discuten en los diferentes programas del Plan de Desarrollo Local y la gente los asume de acuerdo con sus intereses. Cada Unidad de Planeación Zonal (UPZ) tiene su propio desarrollo:

[...] es parcial de acuerdo con las condiciones e influencias de sus habitantes [...] No es igual señalar el desarrollo en infraestructura del barrio Los Rosales a la Avenida Caracas en Chapinero Central, donde hay problemas graves que aquejan a los ciudadanos. (López, grupo focal 4, septiembre 5, 2014)

1 Según el Decreto 160 del 2004 las “Zonas Subnormales Urbanas o Barrio Subnormal: es el asentamiento humano ubicado en las cabeceras de municipios o distritos servidos a través del Sistema Interconectado Nacional que reúne las siguientes características: 1) que no tenga servicio público domiciliario de energía eléctrica o que este se obtenga a través de derivaciones del Sistema de Distribución Local o de una Acometida, efectuadas sin aprobación del respectivo Operador de Red y 2) que no se trate de zonas donde se deba suspender el servicio público domiciliario de electricidad [...], donde esté prohibido prestar el servicio según lo previsto en el artículo 99 de la Ley 812 de 2003” (Ministerio de Minas y Energía).

Participación ciudadana

En la investigación se contemplaron diferentes concepciones sobre la participación ciudadana y esencialmente se comprende como un proceso social dinámico, una actitud sensible y abierta para la interlocución, para la identificación de las diferencias de criterios e intereses, es decir, la aceptación de la pluralidad y el respeto por las opiniones de los demás.

Bajo este referente, se indagó con los participantes del grupo focal sobre sus comprensiones sobre la participación ciudadana frente al desarrollo local de Chapinero y se consignan aquí los aspectos más relevantes.

En primera instancia, Clavijo señala que la participación ciudadana:

es el reflejo en el territorio, a través de los diferentes escenarios (cabildos), expresión argumentada del poder popular. El principio para la participación es la autorreflexión, principio básico de la empatía, reconocerse a sí mismo y reconocerse en el otro. (Grupo focal 1, septiembre 5, 2014)

Por su parte, Borda menciona que la participación ciudadana “tiene una cultura y se da desde niño y se va fortaleciendo en la medida en que los grupos sociales van en búsqueda de soluciones para sus problemas y necesidades” (grupo focal 2, septiembre 5, 2014). Sin embargo, en su experiencia como ciudadano de la localidad, considera que “no hay participación ciudadana real que incida en los cambios: yo participo, tú participas, nosotros participamos, ustedes deciden”.

Esta concepción confronta otra dimensión de la participación ciudadana asociada con la construcción de lo público, la cual representa la relación entre Estado y sociedad civil, y resulta efectiva cuando se toma parte activa de las decisiones o estrategias de cambios requeridos por la localidad; situación que resulta ajena en las condiciones de Chapinero.

La siguiente definición expresada por la participante López conlleva un componente fundamental que justifica los procesos de desarrollo local y que imprime un elemento de carácter concluyente: “Es un derecho que tengo que empoderar para exigirlo. Es legal y legítimo. Se compromete y es corresponsable. Se debe garantizar y restablecer. Se debe vivir a través de hacer cosas concretas” (grupo focal 4, septiembre 5, 2014).

Esta concepción explica la participación como condición para ampliar libertades y goce de derechos; para el desarrollo como expansión de libertades reales. Tener en cuenta las libertades básicas individuales que constituyen el fin del desarrollo por ser esencia de la vida humana. La libertad de participación política, la libertad general de oportunidades sociales, educativas y culturales y derechos que garanticen la transparencia y la seguridad protectora. Estos son factores que, de acuerdo con lo que afirma Clavijo, han contribuido en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la localidad de Chapinero:

Cabildos, agendas de desarrollo territorial, espacios de participación. Surgimiento de nuevas fuerzas. Conciencia 1+1, mesas de trabajo. Entes de control [...] las necesidades de la gente. Las organizaciones sociales [...] y la inclusión de las mujeres en las políticas públicas [...] Somos más de la mitad de la población y existe un mayor compromiso de participación de nuestra parte por tanto nos merecemos mayor participación [...] Desde el CPL se concretan procesos de no volver atrás y aquí llegamos y vamos mejorando [...] Es necesario educar para la participación. Hacer seguimiento a las actas y acuerdos que fueron aprobados: acuerdo animalista, Consejo de Sabios, Seguridad para las mujeres. (Clavijo, grupo focal 1, septiembre 5, 2014)

El reconocimiento a estos componentes que favorecen la participación ciudadana en la localidad de Chapinero ofrece un campo propicio para impulsar y mantener desde los diferentes escenarios la oportunidad de pensarse un desarrollo local que posibilite la intervención desde lo económico, lo social y lo político con miras a lograr los objetivos propuestos en el plan de desarrollo local.

Sin embargo, se resaltan factores que han dificultado la participación ciudadana, entre ellos: “Los cacicazgos hegemónicos, el poder oculto, la verticalidad en las relaciones clasismo, arribismo” (Clavijo, grupo focal 1, septiembre 5, 2014), “[l]o que dificulta los resultados, la tramitología, la corrupción, los funcionarios públicos, falsos líderes, falta de cultura de la participación, los resultados frustrantes, no hay educación para la participación, las amenazas, el tiempo” (Borda, grupo focal 2, septiembre 5, 2014).

La administración actual ha negado todo, no da oportunidades, no hay preocupación por las necesidades de los ciudadanos, [...] no somos reconocidos como ciudadanos, no le interesa el desarrollo. [...] Esperar a ver con qué va a salir. Frena el desarrollo [...] Falta de voluntades, las personas que complican los procesos. Hay retroceso de procesos de participación en la actual administración. Falta de incentivos, se evidencia violencia institucional. Egoísmos entre líderes y liderazgos. (López, grupo focal 4, septiembre 5, 2014)

Estos factores son los efectos de una participación fragmentada, sin incidencia, que responde solo a intereses institucionales y particulares. A ello contribuye la descentralización en la ciudad, frente a decisiones amarradas a techos presupuestales establecidos desde la administración central distrital.

Se identificaron algunos actores sociales que han tenido representación al interior de la localidad de Chapinero y que por su acción e injerencia en el desarrollo son reconocidos como actores locales. Entre ellos:

- Las organizaciones de base interesadas en materializar los proyectos, caso de los ambientalistas y animalistas.
- Organizaciones comunitarias, tales como Mesa de las Moyas, interesados en temas ambientales y territoriales.
- La comunidad en general, interesada por resolver sus problemas, en temas como los Cerros Orientales, la legalización de barrios.
- Las organizaciones y movimientos sociales, grupos de mujeres interesadas en temas de seguridad y participación.

Los actores sociales son reconocidos e identificados por sectores, se evidencia que cada uno de estos es protagonista de acuerdo con los intereses manifestados por la comunidad. Es indudable, según los participantes en el grupo focal, que la corresponsabilidad del ámbito público y privado es débil. Los actores sociales constituidos por organizaciones sociales, culturales, religiosas, así como por agrupaciones de carácter político, administrativo y económico, juegan un papel importante en el desarrollo de la localidad. Sin embargo, estos se visibilizan en la medida en que sus propios intereses los congregan.

Conclusiones y recomendaciones

Están expuestos en el Plan de Desarrollo “Chapinero humana para todos y todas 2013-2016” los factores del desarrollo endógeno propuestos por Vázquez Barquero y Madoery (2001). Específicamente, en lo relacionado con procesos de participación, el proyecto de inversión n.º 898 “En Chapinero participan todos y todas”, según la percepción de los entrevistados, es insuficiente en sus propósitos y recursos financieros para promover la participación en el desarrollo, por ejemplo, no se identifican actores del sector privado, el comercio de la localidad y además se promueve bajo la concepción liberal de la democracia representativa.

Se encuentran algunas diferencias en las percepciones de la participación ciudadana entre los funcionarios y los ciudadanos, que tienen que ver con la identidad frente a la localidad y los intereses políticos y laborales. Los funcionarios responsables de promoverla la perciben como un medio para lograr las metas establecidas en el Plan de Desarrollo y en el proceso de planificación local según las normas legales. Los ciudadanos, si bien son conscientes de esta situación, no la conciben solo como un medio, sino además como un fin, como derecho. De otra parte, es importante la idea de “agencia”, de participación ciudadana, que recupera el papel de las personas como sujetos actores activos del desarrollo, sujetos de derechos, más allá de la economía, en cuanto ciudadanos y destinatarios prioritarios de los beneficios del desarrollo.

Hay coincidencias entre los entrevistados frente a las características que tiene la participación en lo que va del periodo de gobierno 2012-2016: de carácter no vinculante frente a objetivos de desarrollo. No hay incidencia en las decisiones locales. Recursos insuficientes. La calidad de la participación requiere de capacitación y formación. Es fragmentada pues cada uno de los sectores de la administración local impulsa la organización y la sostenibilidad de sus espacios y mecanismos. Puede concluirse que la concepción liberal de la participación, anclada igualmente en una concepción liberal de la democracia representativa, según Bobbio (1994), que se tiene en la localidad es imperfecta, con fracturas, que si bien están identificadas requieren de acuerdos sustantivos que rebasan el Plan de Desarrollo y de las autoridades que tienen el poder para concretarlos.

En este orden de ideas, el deber ser de la participación es que sea un derecho y un deber para intervenir en las decisiones en función del bienestar y la calidad de vida de la localidad que se sueña, es decir, promover su desarrollo. Se trata de una participación vinculante que conlleve poder popular. No fragmentada entre las instituciones. Por lo tanto, es necesario pasar de la participación como se vive localmente en la actualidad a la participación ciudadana; dar un salto cualitativo. Estos puntos de vista coinciden con los planteamientos de Jürgen Habermas (2002) de la teoría crítica, la teoría de la opinión pública y de la acción comunicativa.

Urge capacitación y formación para la participación, parafraseando a Sen (2000), para promover capacidades de agencia; se requiere financiación de parte de la institucionalidad. Romper cacicazgos y micro poderes. Así como trascender intereses personales en los liderazgos hacia asuntos colectivos y mejorar la coordinación interinstitucional para la acción.

Las instituciones y funcionarios implementan espacios y mecanismos de participación legales presentes en la localidad, para la organización, convocatorias e información relacionados con sus competencias y servicios. Por lo tanto, la incidencia en decisiones es débil. La Secretaría de Integración Local tiene la preocupación de transformar esta situación, por lo cual desarrolla un proyecto de inversión para generar capacidades ciudadanas y procesos participativos cualificados. En opinión de los actores participantes en este estudio, hay coincidencia en señalar que la actual administración es de “puertas cerradas” y que se evidencia un “atraso” en el desarrollo local, en relación con la gestión anterior.

Se identifican dos tipos de participación, una promovida por las instituciones y sectores alrededor de servicios, instancias de planificación y gestión local, que los funcionarios y ciudadanos califican como participación instrumentalizada y dirigida. Y otra generada desde la ciudadanía como parte de movimientos sociales por intereses, motivaciones o identidad con la localidad, como el de defensa de los Cerros Orientales, medio ambiente, mujeres y población LGBTI.

A partir del pensamiento de Nuria Cunill (1997) se identifica otra dimensión de la participación y el desarrollo local, relacionada con la construcción de lo público, pero como intencionalidad aun no concretada.

La participación ciudadana efectiva representa la relación entre Estado y sociedad civil, tomar parte activa en todos los aspectos de la esfera pública, de interés público.

Una situación expresada con mucha preocupación en el grupo focal es la existencia de un “poder oculto”, como el caso de quienes están controlando a los vendedores ambulantes. Preocupación extrema por las amenazas a líderes y lideresas por su ejercicio de ciudadanía. Se requieren, por lo tanto, garantías para que se pueda realizar el trabajo que han venido desarrollando.

Se destaca el compromiso de instituciones como las Secretarías de Integración Social Local, de Salud y de Ambiente; desde esta perspectiva se extraña la del sector educativo particularmente de las universidades.

Teniendo en cuenta la diversidad socioeconómica de la localidad, se percibe, tanto por funcionarios como comunidad, mayor participación de los estratos 1, 2 y 3, y se destaca la de la población de los Cerros Orientales. Esta experiencia es reconocida por generar ejemplo y aprendizajes para todos los actores que promueven procesos de participación ciudadana con incidencia, sostenibilidad y amplitud para el bienestar y la calidad de vida.

Los y las participantes expresaron descontento con la administración local por su distancia con la población y por el desconocimiento de algunos aspectos positivos de la gestión de la administración anterior, como es el caso de la dinámica de grupos de mujeres.

Se encuentran coincidencias en la concepción del desarrollo, entendido como bienestar y calidad de vida para la localidad, pero no en cuanto a los caminos para llegar a él con la participación ciudadana. Para los funcionarios es lograr metas de desarrollo establecidas en el Plan de Desarrollo atadas a la financiación de los proyectos de inversión, articulados tanto técnica como financieramente a la Alcaldía Mayor; mientras para los entrevistados de la comunidad, el desarrollo es “vivir bien y en convivencia con la naturaleza, pacto de vida, diálogo con las comunidades en el cual se reconoció la voz de estas y se da un paso en esta lucha por la vida digna”. Es evidente que esta percepción del desarrollo corresponde a lo planteado por autores como Vásquez Barquero y Madoery (2001) y Coraggio (2003).

La investigación generó algunas recomendaciones que se espera se reciban como contribución respetuosa

para el análisis, el debate y la acción de quienes están involucrados, como actores institucionales y comunitarios para avanzar en los complejos procesos de la participación.

Las características identificadas de la participación requieren trabajo interinstitucional coordinado, para la búsqueda y aplicación de estrategias y metodologías para la formación de capacidades para participar con incidencia en el desarrollo. Desde la comunidad, igualmente conviene trascender la participación alrededor de la oferta de servicios hacia una ciudadanía establecida como derecho; para ello procede a identificar las experiencias de movimientos sociales presentes en la localidad, de los jóvenes, la población LGBTI y los movimientos de defensa de los Cerros Orientales.

La Secretaría de Integración Social Local y el IDPAC pueden mantener la cooperación para articular el trabajo de promover participación como acción social vinculante y con incidencia, para contribuir con el salto cualitativo que demandan los actores comunitarios. Para ello, un buen punto de partida es encontrar los acuerdos pero también los disensos para acercar las instituciones a la población en la búsqueda y concreción de acciones para el desarrollo endógeno.

Las universidades de la localidad tienen un potencial de competencias y oportunidades como actores sociales para la participación y el desarrollo, a partir de la implementación del Acuerdo 009 de 2013 de la JAL que crea el Consejo Consultivo Local de Instituciones de Educación Superior.

Dos preguntas pueden ser objeto de futuras investigaciones: ¿cuál es la intervención del sector privado de comercio, bancario y educativo en el desarrollo local y en procesos participativos? ¿Hay diferencias entre las características de la participación gestada desde la institucionalidad y desde los movimientos sociales locales?

Referencias bibliográficas

- Bobbio, Norberto. 1994. *El futuro de la democracia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Borda Pinzón, Leonardo. 2004. “Habitar los cerros orientales” Ponencia presentada en la *Asamblea Popular Cerros Orientales*. Mesa de Cerros Orientales, Bogotá, 2 de agosto del 2014.
- Borja, Jordi. 1989. *Estado descentralización y democracia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Cifuentes, Rosa María. 2011. *Diseño de proyectos de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Noveduc.

Coraggio, José Luis. 2003. “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?”. Ponencia presentada en el II Seminario Nacional Fortaleciendo la Relación del Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local. Provincia de Buenos Aires, marzo 2014.

Cunill Grau, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.

Habermas, Jürgen. 2002. *Teoría de la acción comunicativa*. Barcelona: Taurus.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.

Vásquez Barquero, Antonio y Óscar Madoery. 2001. “Desarrollo endógeno y globalización”. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, 76-99. Rosario: Homo Sapiens.

Documentos públicos o jurídicos

Asamblea Nacional Constituyente. 1991. *Constitución política de Colombia*. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991> (19 de marzo del 2014).

Congreso de Colombia. Mayo 31 de 1994. *Ley 134 de 1994*. “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. Diario oficial 41.373.

Congreso de Colombia. Julio 15 de 1994. *Ley 152 de 1994*. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Diario oficial 41.450.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 10 de mayo de 2010. *Documento Conpes 3661 Política Nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3661.pdf> (20 de marzo de 2014).

Junta Administradora Local de Chapinero. 14 de septiembre de 2012. *Acuerdo local n.º 005 de 2012*. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para la Localidad de Chapinero 2013-2016 ‘Chapinero humana para todos y todas’”. [https://drive.google.com/file/d/0Bxx1r6j2TNMcSGFFn2VpSEp1NGM/view\(21de marzo de 2014\)](https://drive.google.com/file/d/0Bxx1r6j2TNMcSGFFn2VpSEp1NGM/view(21de%20marzo%20de%202014)).

Entrevistas

Entrevista 2. López, agosto 2 del 2014, Bogotá.

Entrevista 4. Sánchez, agosto 17 del 2014, Bogotá.

Entrevista 5: Cañón, agosto 17 del 2014, Bogotá.

Entrevista 6: Urrego, julio 31 del 2014, Bogotá.

Grupo focal

Participante 1: grupo focal, intervención de Clavijo, septiembre 5 del 2014, Bogotá.

Participante 2: grupo focal, intervención de Borda, septiembre 5 del 2014, Bogotá.

Participante 3: grupo focal, intervención de Borda, septiembre 5 del 2014, Bogotá.

Participante 4: grupo focal, intervención de López, septiembre 5 del 2014, Bogotá.