



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La Política de Participación Ciudadana en Bogotá D.C. Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza 2012 - 2016

Lyda Marcela Herrera Camargo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia

2017

La Política de Participación Ciudadana en Bogotá D.C. Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza 2012 - 2016

Lyda Marcela Herrera Camargo

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos Latinoamericanos

Director:

Doctor Pedro Elías Galindo León

Línea de Investigación:

Gobierno, Administración y Políticas Públicas en América Latina

Sublínea:

Gobiernos, Regímenes Políticos y Políticas Públicas en América Latina

Universidad Nacional de Colombia

Departamento de Ciencia Política

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá D.C., Colombia

2017

“Llamemos democracia al derecho del individuo; a diferir, a pensar y a vivir distinto, en síntesis, al derecho a la diferencia. Democracia es un derecho a ser distinto, a desarrollar esa diferencia, a pelear por esa diferencia, contra la idea de que la mayoría, porque simplemente ganó, puede acallar a la minoría o al diferente, la democracia no es el derecho de la mayoría, es el derecho del otro a diferir.”

Estanislao Zuleta

Agradecimientos

A Dios, mi fuerza superior, guía, fuente de saber e iluminación, por bendecirme cada día, permitirme soñar y hacer mis sueños realidad.

A mis padres Ana y César, por su apoyo incondicional, amor y ejemplo para cumplir mis metas pese a las dificultades.

A mis hijos, Daniel, mi fuerza, fuente de amor y tesón para cumplir mis metas personales y servirle de ejemplo; Gabriel y Samuel que han sido un bendecido y amoroso impulso para terminar esta etapa profesional de mi vida. A mi esposo Nelson, que ha acompañado e inspirado la última etapa de consecución de este proceso y con mucho amor me ha apoyado para terminarlo a satisfacción.

A la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, y en especial a la Facultad de Derecho programa de maestría Estudios Políticos Latinoamericanos por la formación que he recibido, por enseñarme a comprender nuestra región latinoamericana desde su riqueza, su historia, sus aportes y sus valiosas diferencias que la hacen un nicho de saber, de creación e innovación con una perspectiva integradora y crítica que sin duda me ha potenciado como profesional y me ha formado y fortalecido en mi quehacer académico poniendo a mi disposición las herramientas necesarias para llevar a cabo esta investigación.

Al Profesor Pedro Galindo León, gracias por su paciencia, por su valioso acompañamiento, aportes enriquecedores, amable dirección y todo el tiempo dedicado, que hicieron posible la culminación de este trabajo.

Finalmente a las personas que de cualquier forma intervinieron en el desarrollo de este proceso con sus aportes, abonando mi posición personal y formación conceptual.

Resumen

La participación ciudadana en las políticas públicas adquiere especial importancia durante las últimas décadas del siglo XX en los gobiernos latinoamericanos, llevándolos a configurar específicamente políticas de participación ciudadana, buscando ampliar y fortalecer la democracia frente a la baja participación que persiste, pese a los esfuerzos estatales para promoverla. La presente investigación analiza la política de participación ciudadana de Bogotá en Colombia y Santiago de Chile en el período 2012 - 2016, indagando el cumplimiento de los elementos propuestos por la gobernabilidad democrática y la gobernanza a partir de un ejercicio analítico conceptual primero, de cada una de las políticas luego y, finalmente, comparativo con la finalidad de concluir frente a la relación con los elementos propuestos por la gobernabilidad democrática y la gobernanza, indagando además la finalidad del Estado, desde una lectura crítica de los estudios políticos latinoamericanos. El desarrollo de este estudio aporta a la academia el estudio de casos comparados que aborden las problemáticas actuales desde una mirada crítica de la política latinoamericana.

Palabras clave: Participación ciudadana, Gobernabilidad democrática, gobernanza, políticas públicas, perspectiva institucional

Abstract

Citizen participation in public policies acquired special importance during the last decades of the twentieth century in the Latin American governments, seeking to expand and strengthen democracy in the face of low participation, despite the State's efforts to promote it, leading them to specifically shape citizen participation policies. This research analyzes the politics of citizen participation in Bogotá and Santiago de Chile in the period 2012-2016, investigating the compliance with the elements proposed by democratic governance and governance from a first conceptual analytical exercise of each one of the Political, and finally, comparative with the purpose of concluding with regard to the relationship with the elements proposed by democratic governance and governance, also investigating the purpose of the State, from a critical reading of Latin American political studies. The development of this study contributes to the academy the study of cases that address current problems from a critical view of Latin American politics.

Keywords: Citizen Participation, Democratic Governance, Governance, Public Policy, Institutional Perspective

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Abstract	X
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	1
1. Hilando la Participación Ciudadana, la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza en el contexto Latinoamericano	4
1.1 Sobre la participación y la participación ciudadana.....	5
1.2 La participación ciudadana en las políticas públicas	15
1.3 La gobernabilidad democrática, la gobernanza y su aplicación en América Latina	25
2. La política de participación ciudadana en Bogotá D.C. y Santiago de Chile 2012 – 2016	34
2.1 Política de Participación Ciudadana en Bogotá Distrito Capital.....	35
2.1.1 Contexto de la política	36
2.1.2 Surgimiento y formulación de la política	40
2.1.3 Contenido de la política	45
2.1.4 Implementación de la política	52
2.1.5 Resultados de la implementación y conclusiones.....	57
2.2 Política pública de participación ciudadana en Chile – Santiago.....	66
2.2.1 Contexto de la política	66
2.2.2 Surgimiento y Formulación de la política	72
2.2.3 Contenido de la política	77
2.2.4 Implementación de la política	84

2.2.5 Resultados de la implementación	90
3. Encuentros y desencuentros en las políticas de participación ciudadana en Bogotá D.C. y Santiago de Chile frente a la gobernanza y gobernabilidad democrática	97
3.1 Aproximación al método comparativo para el caso de Bogotá y Santiago de Chile	97
3.2 Análisis comparativo de las políticas de Bogotá y Santiago	101
4. Conclusiones y recomendaciones	129
Bibliografía	141

Lista de figuras

	Pág.
Figura 2-1 Componentes del Sistema Distrital de Participación.....	47
Figura 2-2 Niveles en los espacios de participación ciudadana dentro del SDP	55
Figura 2-3 Ejes centrales de la política de participación en Chile	80
Figura 3-1 Diseño de ejes y elementos para el análisis comparativo	100
Figura 3-2 Ejes y elementos analíticos en las políticas de participación	102
Figura 3-4 Elementos característicos de la participación ciudadana en las políticas públicas.....	113

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1 Niveles de participación ciudadana según diferentes autores	20
Tabla 1-2 Criterios, ejes y elementos de análisis para estudio comparado	22
Tabla 1-3 Objetivos e indicadores de la gobernanza según informe de 2005 del Banco Mundial	30
Tabla 2-1 Marco Normativo tendiente a fortalecer la participación ciudadana desde 1991 en Bogotá D.C.	39
Tabla 2-2 Política de participación período 2008 - 2011.....	53
Tabla 2-3 Porcentaje de población que participa en actividades comunitarias por tramos de edad en la región metropolitana de Santiago	76
Tabla 3-1 Postulados de la hipótesis de trabajo	121

Introducción

El fortalecimiento de la democracia en los países latinoamericanos durante las últimas décadas del siglo XX se realizó a través de reformas constitucionales a finales de los años noventa donde se incluyó la democracia participativa en sus regímenes políticos, después de lo cual se generó un amplio marco normativo en el que se generaron mecanismos, estrategias, instancias y espacios de participación. En este escenario surgen las políticas de participación ciudadana como respuesta a los posibles vacíos institucionales que propenden por el fortalecimiento de la democracia participativa. Sin embargo, la desidia de la participación directa y electoral no disminuye sino que tiende a aumentar. Así lo demuestran diversos estudios con resultados estadísticos mostrando la tendencia a la baja en los procesos participativos, haciendo que se formulen políticas públicas de participación ciudadana.

Bogotá Distrito Capital de Colombia y Santiago de Chile son ciudades comparables en la región latinoamericana contando con elementos similares y disimiles que permiten contrastar los dos casos, enriqueciendo el estudio frente a la problemática antes descrita. En Bogotá, de acuerdo al informe del programa “Concejo cómo vamos” (2013), aunque se invierten grandes cantidades de recursos para fortalecer la participación, las personas no asisten a los espacios convocados, de tal forma que tan sólo un 1,3% de la población asistió a las convocatorias realizadas en ese año, para los cabildos ciudadanos. En Chile, la región metropolitana de Santiago es la que menos participa en el país, y la municipalidad de Santiago es la cuarta que menos participa dentro de la región metropolitana, de acuerdo al estudio realizado en el 2015 por la municipalidad de Santiago.

Frente a esta problemática, se plantea la siguiente pregunta de investigación ¿Las políticas de participación ciudadana en Bogotá D.C. y Santiago de Chile durante el período 2012 – 2016 responden a las dinámicas neoliberales hegemónicas, debilitando la democracia real de los territorios y legitimando su propósito capitalista?

El presente trabajo analiza la política de participación ciudadana de Bogotá y Santiago de Chile en el período 2012 - 2016, indagando el cumplimiento de los elementos propuestos por la gobernabilidad democrática y la gobernanza, con el objeto de concluir frente a la finalidad de las políticas en los dos contextos, realizando un ejercicio comparado y concluyendo frente a sí estas políticas pretenden responder a las dinámicas neoliberales hegemónicas, con el propósito de atraer la participación ciudadana hacia el Estado, enmascarando en un proceso de democracia, la eliminación de la crítica y el control ciudadano, legitimando un propósito capitalista lo cual no ayuda a mejorar la estructura social e incentivar la participación real de los ciudadanos para que ayuden a incidir en el quehacer del gobierno local. Se propone un análisis comparativo desde una lectura crítica en el marco de los Estudios Políticos Latinoamericanos a la problemática de la participación ciudadana en las políticas públicas, lo cual se constituye en un aporte académico de estudio de casos sobre problemáticas actuales desde una mirada crítica de la política latinoamericana.

Para el desarrollo de la investigación, el principal inconveniente estuvo relacionado con la consecución de información sobre la política en Santiago de Chile, debido al carácter centralizado de Chile, lo cual dificultó obtener información detallada del funcionamiento de la política y resultados de la implementación en esta ciudad, quedando limitada a los resultados encontrados del nivel nacional. Por lo tanto el análisis se concentra en la Ley 20500 de 2011 y de manera muy superficial la ordenanza 2660 de 2014. En el caso de Bogotá D.C., desde el Decreto 448 de 2007 y 503 de 2011. Las técnicas utilizadas para el desarrollo de este trabajo fueron el análisis bibliográfico, análisis documental y observación participante.

La organización de los contenidos que dan cuenta del trabajo realizado, se distribuyen en tres capítulos. El primer capítulo plantea el referente teórico con relación a los conceptos participación ciudadana, gobernanza y gobernabilidad democrática en el escenario latinoamericano. Planteando las diferentes posturas de los autores, a partir de la revisión realizada en la literatura disponible, dando a la investigación la orientación conceptual que permita una mejor comparación con las políticas analizadas.

El segundo capítulo se dedica a identificar las políticas de participación en Bogotá y Santiago durante el período en estudio, realizando una exposición del proceso general de

cada una de las políticas a nivel general considerando los aspectos de: contexto, surgimiento y formulación, contenido, implementación y resultados de la implementación de las políticas de participación ciudadana en los dos casos.

En el tercer capítulo se plasma el ejercicio comparativo de las políticas con el referente teórico teniendo en cuenta los ejes de gobernabilidad democrática y gobernanza desde una perspectiva crítica, y elementos de análisis: reformas en el Estado, reformas en la administración pública y participación ciudadana en las políticas públicas, permitiendo enlazar los dos capítulos anteriores. Lo cual permite llegar a unos resultados frente a la problemática expuesta. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones que pueden ser tenidas en cuenta por futuras investigaciones que pretendan abarcar la participación ciudadana en las políticas públicas en clave de la gobernanza y gobernabilidad democrática.

1. Hilando la Participación Ciudadana, la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza en el contexto Latinoamericano

“La democracia participativa presupone la capacidad de la gente normal para unir sus limitados recursos, para formar y desarrollar ideas y programas, incluirlos en la agenda política y actuar en su apoyo. En ausencia de recursos y estructuras organizativas que hagan posible esta actividad, la democracia se limita a la opción de escoger entre varios candidatos que representan los intereses de uno u otro grupo que tiene una base de poder independiente, localizada por lo general en la economía privada” (Chomsky, 2015).

La participación ciudadana se ubica estratégicamente en las agendas públicas de la región latinoamericana, especialmente en países como Colombia y Chile, convirtiéndose en referente de acción para los procesos de políticas públicas y gestión pública a nivel nacional y subnacional, frente a la desidia y baja participación de los ciudadanos haciendo uso de la oferta institucional de participación. En este escenario surgen las políticas de participación ciudadana en Bogotá y Santiago de Chile. El presente capítulo muestra la ruta teórica, perspectiva de análisis y como serán entendidos los conceptos de participación ciudadana, gobernanza y gobernabilidad democrática luego de consultar los aportes de diferentes autores, enfoques, discusiones y perspectivas teóricas.

Para este propósito, se realiza una exposición de la perspectiva institucional de la participación ciudadana, partiendo de la delimitación del concepto de participación presentando las características que la definen con base en los autores consultados. Desde la clasificación que hace Nuria Cunill (1991, 1997), se aborda la participación ciudadana, concentrando especial atención en la perspectiva institucional, desde la cual se plantea su

relación con las políticas públicas y las posiciones frente a este vínculo. Se presentan también los conceptos de gobernabilidad democrática y gobernanza, definiendo la perspectiva crítica como referente para el ejercicio comparativo de las políticas de participación de Bogotá y Santiago de Chile.

1.1 Sobre la participación y la participación ciudadana

Participación procede del vocablo latino *participare*, compuesto por *pars* o *partis* que significan parte y *capere* que traduce tomar o agarrar. Desde el campo académico, hay varias perspectivas, discusiones y formas de abordar la participación. Mientras algunos autores consideran la participación como sinónimo de democracia, elemento del cambio social e insumo clave de una sociedad nueva y participativa, otros autores son escépticos de la participación de forma directa y su importancia, dando especial valor a la representación.

La noción de participación, implica la presencia activa de los participantes en lo que les preocupa e interesa mediante un acto voluntario e inclusivo, con un fin, influir. Otro elemento de definición tiene que ver con su carácter de proceso, es decir que no es una entidad estable, se constituye en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y destrezas, variando de acuerdo al contexto, la experiencia participativa y al momento en que se da, lo cual también permite diferenciar cuando y cuanto influye en los procesos de decisiones.

El acto de presencia de los participantes, comúnmente se define desde tres momentos: formar o ser parte, tener parte y tomar parte (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990 tomado de Pressaco & Rivera, 2015, pág. 21). Autores como Stringer desde la teoría de los constructos¹, plantea que la participación estaría más vinculada con *ser o formar parte de* (Sanchez, 1999), desde esta definición cabe una relación interpersonal de comunicación que garantizaría la influencia mutua de los constructos intervinientes; ya que las otras dos

¹ Stringer hace una aplicación de la teoría de los constructos al tema de la planificación urbana, básicamente la teoría tiene un postulado central “los procesos de una persona están psicológicamente canalizados por su forma de anticipar los acontecimientos”, destacando el elemento psicológico de la reflexividad (Moreno-Jimenez, 1985)

opciones, suponen una posición unilateral, en la que se impone o deja imponer un sistema de constructos determinado.

Entre los autores que plantean que la participación tiene que ver con *tomar parte*, Sartori (2007 tomado de Nardiz, 2016), propone, que es un tomar parte activo, donde el individuo es libre de decidir y buscar la participación. Wandersman (1981, tomado de Vanegas, 2012) por su parte plantea que la participación está relacionada con el tomar parte en la toma de decisiones de instituciones, programas y ambientes que los afectan. Guillen, Saenz, Badii, & Castillo (2009), mencionan que en ese *tomar parte* hay una relación que depende del poder que tengan la administración y los administrados.

Con base en lo anterior, la noción de participación para la presente investigación, conlleva una relación interpersonal de comunicación y por lo tanto de poder, siguiendo la propuesta de Stringer (Sanchez, 1999), ya que autores como Sartori (2007) y Wandersman (1981), reconocen la presencia activa de los participantes, con posturas que asumen una relación desigual de poder, al ubicar el poder decisonal o en el nivel de influencia que el individuo llegue a tener, lo cual respalda la representatividad (se retomará más adelante); o en los espacios dispuestos por la administración, lo cual limita el ejercicio de poder de los participantes, a los espacios institucionales.

Diferentes autores coinciden en definir la participación como un proceso (Castells, 1982; IAP2, 2007, tomado de Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009; Velasquez & Gonzalez, 2003; Wandersman, 1981, Wilcox, 2003 y Rowe, 2000, tomados de Vanegas, 2012) o en palabras de Vargas (1994, tomado de Vanegas, 2012), acción colectiva de interacción social; de actores sociales que pueden ser diversas personas, sectores sociales, agrupaciones, organizaciones o los que son afectados por una decisión; para influir el sistema social (Castells, 1982) intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de la sociedad (Velasquez & Gonzalez, 2003), tomar un papel activo (Sartori, 2007; Wandersman, 1981, Wilcox, 2003 y Rowe, 2000), ser involucrados en la toma de decisiones (IAP2, 2007) o incidir en el proceso vivido (Vargas, 1994) por una actividad pública, intentando transformarla para que responda a sus intereses colectivos.

Arnstein (1969, tomado de Vanegas, 2012) propone además, que la participación es el canal para la redistribución del poder que permite a los ciudadanos ser incluidos deliberadamente en el futuro, abarcando el derecho de los ciudadanos a ser informados previamente y a ser vinculados de manera significativa en los proyectos que puedan afectar su vida y su subsistencia.

Desde un tercer componente, la participación está vinculada con aspectos relacionados con la percepción que tienen los participantes de su lugar, la cantidad e importancia de las necesidades estimadas y la identificación y confianza que tienen en la organización y cohesión del grupo o comunidad con el cual se involucran (Sanchez, 1999, pág. 139), lo cual les permite reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuaciones colectivas con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

Un cuarto elemento de identificación de la Participación, son los fines que la orientan (Sanchez, 1999), es decir el logro de metas sobre las cuales el grupo establece acuerdos en función de la importancia que tienen para satisfacer intereses que por su importancia, movilizan a sus miembros a la realización de acciones que requieren continuidad en el tiempo y diversidad en su contenido.

Sartori (2007 tomado de Nardiz, 2016), uno de los autores defensores de la democracia representativa, analiza el problema del nivel real de incidencia que tiene el individuo cuando se organiza para ejercer la participación, señalando que mientras más grande sea el grupo en el que se incorpora el individuo, su capacidad de participar de manera real se reduce al resultado de ponderar su accionar frente a la masa total de individuos, él lo denomina el “participacionista” y señala que está siempre a ras del suelo, al nivel de la base y no llega nunca al Estado. A pesar del tamaño de los grupos sociales, propone que la efectividad de la participación tiene mayor relación con los medios, canales y espacios de los que dispone el ciudadano para pronunciarse al respecto de asuntos comunes en el momento mismo de la toma de decisiones.

Por otro lado, experiencias participativas han demostrado que el nivel de influencia varía en los diferentes momentos de un proyecto y en el tipo de actividad que se lleve a cabo

(Sanchez, 1999), dependiendo de la eficacia de los participantes, quienes van ganando control a medida que van adquiriendo experiencia en el proceso en el que participan lo cual se ve reflejado en el grado de incidencia en la toma de decisiones que poco a poco van logrando en el proceso de acuerdo con los fines planteados.

Desde esta discusión expuesta anteriormente, queda claro que la participación sí bien se concibe como proceso de grupos humanos, tiene la singularidad de pretender resultados, es decir su fin esencial es influir en las decisiones que lo afectan y en lo posible controlarlas. Retomando a Molina (1998 tomado de Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009, pág. 185), esta búsqueda de influencia se situaría fuera del sistema de partidos, en procesos que se acercan más a la ampliación de ciudadanía, diversificada y con múltiples expresiones diferentes a los modelos del pasado. De esta forma la participación tiene una relación intrínseca con la ciudadanía, ya que en el contexto de lo público, participar es ejercer la ciudadanía activamente.

La discusión sobre la participación ciudadana en América Latina se da en el escenario de la democracia participativa surgiendo frente a los vacíos de la democracia representativa, tan problemáticos en los países donde se acentúa la diversidad geográfica, étnica y social y donde amplias capas de población no logran hacer reconocer sus propios derechos. A finales del siglo XX, la relevancia dada a la participación ciudadana surge, como una respuesta a la ineficiencia de las administraciones para resolver los problemas que se plantean desde el ámbito social (Bolos, 2001), los representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; así que la participación surge para, cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones, corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, influir en las decisiones de los representantes y asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, carencias y expectativas de los diferentes grupos que integran la nación (Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009), constituyéndose en un factor estratégico que puede afianzar otros aspectos que también son foco de atención en la época: la gobernabilidad y la democracia.

En la región se considera vital para ampliar y profundizar la democracia, abrir espacios en los que las personas participen de forma directa, superando las formas representativas, lo cual promete un nuevo orden social y político en el que la ciudadanía realmente sea tenida en cuenta en las decisiones gubernamentales, superando la histórica exclusión a la población y concentración del poder en unos pocos, lo cual no representa los intereses populares y ha generado una gran desidia frente a las acciones estatales.

La participación ciudadana, es un fenómeno esencialmente político (Velasquez & Gonzalez, 2003), que hace referencia a un tipo de relación entre dos actores, el Estado y la sociedad civil en un espacio, el espacio de lo local (Correa & Noé, 1998, pág. 15; Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009, pág. 180). Sí bien es un concepto bastante complejo abordado desde diversos enfoques, perspectivas, posturas y propuestas teóricas, se hallan dos vertientes importantes sobre la participación ciudadana: el enfoque hegemónico impulsado por autores como Bobbio (2001), Sartori (1998), Dahl, entre otros y por organismos internacionales, especialmente el BM, destacando el carácter formal, procedimental y normativo del concepto, para asegurar la libre concurrencia de los actores políticos, afianzando el régimen político; y una perspectiva contrahegemónica, destacando la lectura de Boaventura De Souza Santos (2004) en la cual se propone la discusión de la esencia de la participación, concebida como relación social de poder y, por lo tanto, política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones.

Estas posturas contrahegemónicas, retoman las experiencias democráticas de países del norte y del sur y plantean la necesidad de crear una nueva gramática social, Boaventura De Souza Santos (2004, tomado de Crespo, 2003) plantea el desafío actual de las sociedades enfrentadas a la imposición de un modelo único de concebir la participación, desconociendo la demo diversidad, en un planeta donde hay gran diversidad de culturas y de valores. El autor reivindica la conjunción, complementariedad, articulación más profunda entre la democracia participativa y la democracia representativa. Se trata de convertir a la democracia en una propuesta creativa y abierta a la experimentación, la innovación e inventiva social, donde los gobiernos reconozcan la participación, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación publica integrando las cuestiones de la pluralidad cultural e inclusión social.

Estas posturas contrahegemónicas entienden que la crisis del sistema político actual responde en gran medida al carácter utilitario de la participación desde los enfoques hegemónicos y proponen una deconstrucción de la significación de la participación reorientando su contenido a formas que realmente den cuenta de la valía de los procesos que se dan en todos los niveles sociales y que se constituyen en formas de redistribución del poder, de búsqueda de bien común y colectivo y que se salen de los canales institucionales diseñados por el Estado para este propósito, retomando las riendas y los vacíos estatales, para responder a las necesidades sociales y comunitarias de los territorios, creando espacios para la interlocución válida de las diferencias, reivindicaciones e intereses de los diferentes grupos sociales.

En cuanto a la participación ciudadana, De Souza(2004) la propone como una relación connatural, la participación es un aspecto esencial de la ciudadanía, por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte.

Concibiendo la participación como un ejercicio de poder sano y necesario de las personas que viven en comunidad, esta apuesta teórica busca superar la noción clásica liberal que concibe al Estado como única expresión de la razón y por lo tanto único ente legítimo para concentrar y ejercer el poder político.

En el campo hegemónico conceptual de la participación, Nuria Cunill (1991, 1997, tomado de Martínez, 2009, pág. 32), propone desde una perspectiva formal del concepto, una clasificación de la participación, donde se diferencia la participación social, la comunitaria, la política, siendo la ciudadana una forma dentro del espectro:

1. Participación social, caracterizada por la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, donde el interlocutor principal son las instituciones sociales.
2. Participación comunitaria, en la cual los individuos se involucran para la atención de necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social, donde la principal característica es el apoyo asistencial.

3. Participación política, que consiste en el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político, en la cual la principal característica es la participación mediada por los mecanismos de representación política.
4. Participación ciudadana, en la cual los ciudadanos tienen un involucramiento directo en las acciones públicas, implicando un contacto entre Estado y ciudadanos en la definición de metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Desde esta forma de clasificación, Velásquez (2003) menciona la característica que permite una distinción entre la participación ciudadana (objeto de la presente investigación) y las demás, señalando que la participación ciudadana opera en la esfera pública al igual que la participación política, pero a diferencia de ésta última, lo hace en función de intereses particulares de cualquier índole (territoriales, corporativos o gremiales entre otros) (pág. 60), mientras que la política, en función de intereses globales (bien común). Desde una visión institucional, la participación política se relaciona directamente con el poder público que se arroga la representación del Estado (Correa & Noé, 1998, pág. 24), es decir participación en el Estado, a través del sistema de partidos y a intervenir en la conformación de decisiones de dicho poder estatal, haciendo referencia a la democracia representativa.

Desde el aporte que hace Velásquez (2003), la participación ciudadana estaría relacionada con la democracia participativa desde la intervención de los ciudadanos en la esfera pública haciendo visibles sus demandas sociales, mientras que la participación política haría referencia puntual a la democracia representativa en la que representantes de la sociedad elegidos para este propósito, desde las instituciones del Estado, velan por los intereses comunes o globales de la comunidad.

En cuanto a la participación comunitaria y social, Velasquez (2003) concluye que operan en la esfera comunitaria de agrupamiento de personas y grupos con intereses similares con el objeto de reivindicarlos, defenderlos o negociarlos, con el esfuerzo de una comunidad territorial para mejorar la calidad de su habitat y condiciones de vida.

Esta clasificación aceptada comúnmente en el ámbito académico, responde a un orden hegemónico que le quita el carácter político a la participación realizada desde las

comunidades y sólo reconoce las formas en las que se da la participación haciendo uso de los canales institucionales creados por el Estado. Desde esta perspectiva, la participación comunitaria y social pierde protagonismo, se conciben como acciones propias de la esfera privada, siendo en realidad las acciones que realmente propician los cambios y revolucionan las sociedades, es decir tienen un carácter más político esencialmente que lo que los discursos hegemónicos contienen.

En contraste con estas posturas, el enfoque que asume el presente trabajo, contrahegemónico propone la participación ciudadana como una relación social esencialmente política, en la cual todos los ciudadanos son titulares de poder, y por lo tanto pueden reconocerse, deliberar sobre sus diferentes posturas e incidir en su propio destino, mediante acciones o toma de decisiones.

Las formas actuales de participación ciudadana expresan un acumulado de principios, procedimientos y efectos provenientes de dos fuentes: de la lógica de gestión pública del *public choice* y de las teorías deliberativas (Toro, 2013, págs. 197, 198). Las vertientes emanadas del *public choice* instrumentalizan la participación y tienden límites de acceso en cuanto a los actores, solo participan los individuos con la capacidad y los medios para impulsar fines y propósitos individuales o corporativos, y en segunda instancia, las teorías deliberativas atribuyen sentido a la participación por cuanto representa un escenario para la ciudadanía capaz de construir opinión pública libre, propositiva e inteligente, culta, responsable, informada y dispuesta a participar en la deliberación y la adopción de decisiones.

El inconveniente con estas formas de entender la participación consiste en que no conciben la desigualdad estructural de nuestras sociedades latinoamericanas y por lo tanto las deficiencias en el acceso informado y claro a la información pública, falta de transparencia histórica en los objetivos políticos. Desde esta forma de concebir la participación, el Estado abre espacios y canales de interlocución con la sociedad y ésta asiste oportunamente, mediante representantes de intereses colectivos abiertos e inclusivos concertados previamente con los respectivos grupos sociales, para expresar al Estado y reclamar sus derechos y objetivos previamente consultados a nivel social para que estas demandas se conviertan en acciones estatales y políticas públicas.

Como es un fenómeno que apunta al régimen político, en cuanto al procedimiento de constitución de la voluntad política, a continuación se hace mención a las perspectivas, administrativa, institucional, autónoma, o política desde las cuales puede ser leída la participación ciudadana, dedicando especial interés a la perspectiva institucional, delimitando el enfoque teórico de la investigación.

Desde la perspectiva administrativa, se impulsa como una forma de mejorar el funcionamiento de la administración pública (Kliksberg, 1999), entendida genéricamente como aparato del Estado (Correa & Noé, 1998, pág. 35), legitimando los poderes establecidos, sus acciones y reformas e incluso la confianza de los ciudadanos en estas, por lo tanto se relaciona con la gobernabilidad a través de la gestión pública.

Desde la perspectiva política, busca ampliar la democracia con una racionalidad propia que facilite la inclusión ciudadana, tal como lo menciona Cunill “intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de los argumentos racionales (...) intentando afectar los balances de poder en el marco de la construcción ciudadana” (Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009, pág. 184; Martínez, 2009, pág. 35).

La perspectiva autónoma considera la participación como emanada desde la misma sociedad, al respecto, Enrique Correa & Marcela Noé (1998), la relacionan con los “nuevos movimientos sociales”. A diferencia de los movimientos sociales, los cuales tienen un carácter contestatario al sistema económico social, que se desarrollan directamente desde la clase obrera o desde otros sectores definidos gruesamente como populares y están dirigidos a transformar más que a participar, estos movimientos se plantean fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político partidario.

Los “nuevos movimientos sociales” (de mujeres, ecologistas, pacifistas, de minorías étnicas, de alternativas de sexualidad, etc.), critican la pasividad de la participación. Demandan una politización de lo social a través “de acciones dirigidas hacia los poderes públicos con el fin de obtener decisiones de ese carácter respecto de problemas que normalmente eran definidos como propios de una cotidianeidad particularizada” (Crespo, 2003). Por lo tanto proponen el empoderamiento como una forma de activación de la

participación, plantean este ejercicio desde lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas.

Desde la perspectiva institucional, de especial interés para el presente trabajo, la participación se trabaja como un sistema (Toro, 2013), definido como un conjunto de interacciones formado por organizaciones, individuos, comunidades, instituciones, normas, representaciones, aptitudes, actitudes, valores e ideas, que constituyen un campo para ejercer la ciudadanía² desde diferentes referentes y para movilizar estrategias, capitales y poderes encaminados a modificar o mantener un determinado orden.

En esta misma perspectiva, la participación ciudadana es vinculada con las políticas públicas, siguiendo los mecanismos y rutas diseñadas desde el Estado. La participación puede servir de control “de parte de los directamente interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos” (Correa & Noé, 1998, pág. 34). Abarca casi todas las etapas del proceso, teniendo especial énfasis en el planteamiento de las demandas de los interesados definidos por las mismas políticas. Sin embargo, no se reducen a las políticas públicas, sino a toda la administración, donde los interesados directos pueden involucrarse en el mejoramiento de la gestión.

La participación ciudadana entendida como el involucramiento de los ciudadanos en el Estado con una perspectiva institucional es de especial interés para el desarrollo de la investigación ya que se enmarca en la visión hegemónica de la participación en los gobiernos latinoamericanos, que se centra en los canales creados por el Estado para interlocutar con la sociedad, siendo una perspectiva configurada con una visión eurocéntrica que omite el sentido político natural que no necesariamente toca los canales institucionales creados por el Estado, pero que sí tiene múltiples formas de interacción con las instituciones precisamente por su debilidad histórica de reconocimiento y atención a las problemáticas sociales. Es decir el carácter de público se confunde con el carácter estatal. Sí bien es cierto, la gran importancia de la participación social y comunitaria no es tratada

² “La noción de ciudadanía refiere a derechos garantizados para todas las personas, mientras que participación, en cambio, refiere a los mecanismos concretos a través de los cuales la sociedad civil puede hacerse actor de lo público, más allá de la noción tradicional de incorporarse o ser cooptada por el Estado (Jones & Gaventa, 2002; Velásquez & González, 2004).” (Delamaza & Thayer, 2016, pág. 140).

a profundidad en el presente trabajo, constituye participación de los ciudadanos con un carácter político esencial.

1.2 La participación ciudadana en las políticas públicas

La discusión frente a la participación ciudadana en las políticas públicas se da durante las últimas décadas del siglo XX en América Latina, período en el que la región sufre una ola de gobiernos autoritarios con dictaduras que reprimen el movimiento social y restringen la protesta y en general la participación y se hace innegable la posterior crisis de democracia representativa. Las posturas frente a esta discusión asumen posicionamientos a favor y en contra de darle protagonismo a la participación ciudadana en las políticas públicas.

Hay unas posturas que están en el medio, y parten de la premisa que la participación ciudadana debe convertirse en una práctica colectiva capaz de transformar la democracia produciendo cambios en las asimetrías de la representación política y social del sistema político mediante la instauración de mecanismos de deliberación en donde los movimientos sociales direccionan la agenda y transforman la cultura política. Estas posturas se retomarán en las conclusiones del presente trabajo.

Por otra parte, algunos autores han propuesto en sus disertaciones, las trampas de la participación ciudadana como se concibe desde la visión dominante (tomados como referente teórico para el análisis del presente trabajo). Estas posiciones, critican la concepción hegemónica de la participación ciudadana, analizándola como una estrategia para la reproducción de las estructuras de dominación vigentes que amenaza la correlación de fuerzas. Los argumentos son: al estar subordinados, los mecanismos de participación ciudadana a las reformas estructurales del consenso de Washington y las recomendaciones del BID y el BM, de eficacia y eficiencia, sus alcances no son representativos en cuanto a la procura de mejores condiciones de vida para la población mediante la participación en las decisiones de política pública que les afectan.

Los escenarios de participación dispuestos por los gobiernos latinoamericanos, no han logrado superar la profunda huella histórica dejada por un sistema político gamonalista y clientelar (Toro, 2013). En estos escenarios de desarrollo tardío, la ciudadanía se concibe

desde los gobiernos como beneficiaria de políticas, convocada para convalidar las decisiones estatales en escenarios de pasividad e impotencia. La participación social se concibe como instrumento mediante el cual las relaciones de poder y dominación en el sistema político, se afianzan, para realizar un determinado proyecto hegemónico generando consensos paralizantes y reproduciendo las estructuras de dominación (Cunill, 1991 en Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009, pág. 180). Desde esta perspectiva instrumentalista, puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal.

La importancia de esta visión es que devela los intereses ocultos del sistema noreurocéntrico imperante en los regímenes democráticos neoliberales actuales. Desde esta perspectiva contrahegemónica, la participación ciudadana se entiende como un mecanismo utilizado por los Estados para legitimar la concentración del poder político y decisional del destino de sus comunidades, sería entonces, un mecanismo que contribuiría a mantener la gobernabilidad democrática bajo un sofisma de gobernanza, instrumentalizando la participación y su esencia, para servir a los propósitos del sistema capitalista y neoliberal.

Precisamente, las posturas teóricas a favor de la participación en las políticas públicas, reafirman los planteamientos expuestos anteriormente, de las críticas a la visión hegemónica, al ser promotores de la instrumentalización de la participación ciudadana. Estas se clasifican en dos grupos: por una parte, los centrados en la recuperación de la centralidad y legitimidad del Estado en la gestión de los asuntos públicos, defendiendo la participación como mecanismo para la creación de sistemas públicos de mayor calidad y transparencia dado el proceso de cambio en el modelo de gestión gubernamental y el redireccionamiento de las relaciones Estado- sociedad civil.

Desde esta visión, la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas es un elemento fundamental y condición para conseguir ideales que se muestran como necesarios en la época, la gobernanza y gobernabilidad democrática, para fortalecer la

democracia; además de ser un mecanismo para empoderar los ciudadanos y que comiencen a tener parte activa de los asuntos comunes.

También se considera que la participación ciudadana facilita el control por parte de la sociedad sobre las acciones del Estado mediante acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas. Desde el discurso hegemónico, se propone una participación ciudadana decisoria, activa, que controla, que toma las riendas.

El otro grupo que se ubica en el terreno a favor, concibe la participación ciudadana como una ventana de oportunidad para el posicionamiento de actores sociales y reivindicaciones colectivas (Toro, 2013, pág. 196), la participación incorpora la ciudadanía en la toma de decisiones respecto a temas de interés colectivo, los cuales pueden reformularse en atención a las necesidades reales que expresa la colectividad. Incluso desde la teoría de las redes, los escenarios de participación se convierten en campos caracterizados por la articulación y cooperación de instancias y actores que favorece la negociación y ejecución de las eventuales soluciones o respuestas a problemas colectivos. Desde esta segunda visión, también se propone un relacionamiento horizontal, donde la ciudadanía interviene activamente en la toma de decisiones para la solución de sus necesidades y problemas.

La democracia participativa, actual proyecto político en la región latinoamericana, ha dado una importancia crucial a la participación ciudadana en las políticas públicas lo cual se puede referenciar en la inclusión de modalidades, formas, mecanismos, estrategias, espacios e instancias de participación en los documentos, normativas y discursos políticos de los países. Uvalle afirma que “lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación” (Martínez, 2009), lo cual significa que se considera que la participación es parte esencial del proceso de las políticas públicas, reconociendo por parte

del Estado, que actores extragubernamentales tienen mucho que aportar para la toma de decisiones sobre los problemas sociales.

Así que, la participación ciudadana en las políticas públicas desde la perspectiva institucional contempla la participación como un instrumento de política pública para el cumplimiento de tres funciones: otorgar la legitimidad al gobierno y las instituciones estatales, promover una cultura democrática y una ciudadanía activa y hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas con políticas públicas de mayor calidad, lo cual sirve a la vez a los ciudadanos para hacer uso de instrumentos de política para la resolución de necesidades y problemas.

Desde este escenario, la participación ciudadana se encuentra presente en las políticas públicas de dos formas relevantes:

- Para asegurar la participación en las políticas públicas, se involucra, al menos nominalmente, en todo el ciclo de las políticas públicas, con mecanismos para la orientación, definición, construcción, seguimiento y evaluación de las mismas.
- Se crean políticas públicas de participación ciudadana, específicas para configurar los sistemas de participación domésticos sea a nivel nacional o subnacional con el propósito de articular los recursos participativos contemplados por el gobierno y hacer más efectiva la participación en las políticas públicas.

Las políticas públicas contemplan modalidades individuales y colectivas de participación ciudadana (Martínez, 2009), que pueden ser vinculantes o no. Cuando se hace mención a modalidades individuales se alude a los mecanismos: referéndum, consulta popular, plebiscito, que sirven como instrumentos para la orientación general de las políticas, la definición de agenda pública y prioridades, o la aprobación del marco legal que les dará fundamento.

La forma de participación colectiva, tiene por otro lado un carácter que impulsa la intervención de grupos ciudadanos sean estos autónomos o creados por iniciativa estatal. En este grupo se encuentran las instancias de participación y los mecanismos colectivos

de participación, tales como iniciativa ciudadana, buzones ciudadanos, monitoria ciudadana e incluso las veedurías ciudadanas.

Además, los marcos normativos contemplan formas, mecanismos, estrategias, espacios e instancias de participación dentro de la oferta institucional para participar. Las formas de participación permiten a la ciudadanía manifestarse y de acuerdo al espacio, niveles de decisión y fiscalización, ejemplo de una forma de participación novedosa son los presupuestos participativos.

Los mecanismos de participación ciudadana, son una serie de herramientas establecidas constitucionalmente en los países para asegurar e incentivar la movilización y participación de la población en la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común.

Las estrategias, se conciben como herramientas para el cumplimiento de las metas gubernamentales, por lo general también planteadas normativamente o en los documentos de planeación del desarrollo de los territorios, por ejemplo en los planes de desarrollo nacionales, regionales o locales.

Los espacios de participación, se dirigen a la modalidad colectiva de participación y pueden ser estables o puntuales, haciendo referencia a los consejos, las comisiones, las audiencias, las consultas y los procesos participativos institucionales, para asegurar que la ciudadanía sea informada y consultada respecto a las diferentes políticas, que por lo general son de carácter local o sectorial.

Finalmente, las instancias de participación ciudadana permiten el encuentro e interacción entre actores sociales con las autoridades públicas locales, abordando asuntos de interés general o temas específicos, de carácter sectorial o poblacional que conciernen a una población local específica.

El presente trabajo se ocupa de realizar una revisión de las políticas públicas de participación ciudadana con énfasis en los espacios e instancias de participación, es decir las que configuran los sistemas de participación a nivel local de los casos concretos de Bogotá D.C. y Santiago de Chile, en el período 2012 – 2016, explorando los diseños

normativos, la implementación de estas y la incidencia real de la participación ciudadana en las políticas públicas a partir de los sistemas diseñados, con el objetivo de evaluar las teorías hegemónicas, precisamente desde los postulados de apertura y profundización democrática que supone la participación ciudadana en las políticas públicas desde la perspectiva institucional, señalada anteriormente, con el propósito de verificar las críticas teóricas que sirven de asidero a la presente investigación, lo cual se puede verificar en el segundo y tercer capítulo. Teniendo claro que el concepto supone muchísimo más de lo que el enfoque hegemónico entiende como participación ciudadana, se limita el análisis crítico a las políticas de participación ciudadana con ese enfoque hegemónico, que deja de lado la participación social y comunitaria, que muchas veces es mucho más efectiva, activa y empoderada que lo que se pretende realizar desde las políticas de participación estudiadas.

Resulta útil mencionar en el presente trabajo, la clasificación de los niveles de participación que algunos autores han propuesto, lo cual permite evaluar la incidencia de la participación ciudadana en las políticas de las dos ciudades dentro de los estándares propuestos por dichos autores, tal como muestra la siguiente tabla 1-1:

Tabla 1-1 Niveles de participación ciudadana según diferentes autores

Nivel	Autor				
No.	Arstein (1969)	Brager y Specht (1973)	Hambleton & Hoggett (1994)	IAPP (2007)	Shand y Amberg (1996)
3	Control ciudadano	Ejerce control	Control basado en la confianza	Apoderar	Control
	Poder delegado	Ejerce control por delegación	Control delegado	Colaborar	Delegar
2	Coparticipación	Planificación conjunta	Coparticipación	Involucrar	Coparticipación
			Descentralización limitada		
	Asesor	Consejos de asesoría efectiva			
Apaciguamiento	Consulta	Consulta genuina	Consultar	Consulta	



	Consulta		Información de alta calidad		
			Cuidado ciudadanía		
1	Información	Receptor de información	Información pobre	Informar	Información
	Terapia		Consulta cínica		
	Manipulación		Decepción ciudadana		

Fuente: Elaboración propia con base en Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009.

La tabla 1-1 muestra en el numeral uno, los niveles más bajos de la participación, que según Arstein (1969) y Hambleton & Hoggett (1994), definen como manipulación, terapia, decepción ciudadana y consulta cínica, correspondientes a procesos de información unidireccional del Estado a los ciudadanos (Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009), cuyo objetivo real es sustituir la genuina participación, no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos “eduquen” a los participantes. En estos peldaños existe poco espacio para que los participantes puedan influir en alguna decisión, son utilizados simplemente como público.

Estas formas, los autores las ubican como los primeros peldaños de participación. Arnstein (1969) la denomina “escalera de la participación” (Vanegas, 2012), donde desde la difusión pasiva de la información, hasta un compromiso activo que permite a los ciudadanos tener el control, cualquier peldaño podría llamarse participación. Sin embargo, este primer peldaño de participación daría la razón a los enfoques teóricos contrahegemónicos, mostrando que la participación ciudadana no está diseñada para incidir en el poder decisonal de los gobiernos en estudio, siendo su esencia un tomar parte o tener parte, es decir planteando relaciones unidireccionales de poder decisorio, concentrado en el Estado.

La segunda área de escalones, señalada con el numeral dos, corresponde al plano de la participación simbólica, se compone de tres peldaños, 3) Información, 4) Consulta, 5) Coparticipación, mostrando un ascenso a niveles en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada; sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Alguno de los ejemplos

de las políticas realizadas en esta sección de la escala, son: comités vecinales, foros consultivos y audiencias públicas.

Tabla 1-2 Criterios, ejes y elementos de análisis para estudio comparado

#	Criterio	Ejes de análisis	Elementos de los ejes
1	Gobernabilidad	Reformas en el Estado	Descentralización
2	Gobernanza		Descentralización efectiva
3	Gobernabilidad		Desconcentración
4			Privatización
5	Gobernanza		Estado de derecho
6			Estabilidad política y ausencia de violencia
7			Efectividad gubernamental
8			Calidad regulatoria
9			Orden de mercado, competitivo y no discriminatorio. Las redes organizadas y el mercado complementan las estructuras de poder
10	Gobernabilidad	Participación ciudadana en las políticas públicas	Desarrollo local a partir de políticas públicas focalizadas con enfoque social
11	Gobernanza		El diseño, la toma de decisiones, la gestión y la implementación de las políticas públicas (utiliza normativas, procedimientos y ejecución) incluyen más actores y variables que el gobierno central, dando énfasis al espacio local, territorial y microterritorial, y/o siendo ejecutadas por unidades subnacionales buscando políticas horizontales o territoriales más asertivas, que se ajusten de manera más real, pertinente y legítima las necesidades y demandas de las comunidades específicas.
12	Gobernabilidad		Estándares de participación real, igualdad de voto, entendimiento informado, control final sobre la agenda e inclusión de los adultos
13	Gobernanza		Búsqueda de participación ciudadana a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana e instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles
14		Ciudadanización (desarrollo de conocimientos y destrezas para ejercer la ciudadanía) valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales	

15	Gobernabilidad		Nueva Gestión Pública NGP - New Public Management
16	Gobernanza	Reformas en la Administración Pública	Administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable
17			Mayor transparencia en los asuntos públicos puesto que las responsabilidades aumentan y se expande la rendición de cuentas entre el sector público y privado como agentes que comparten el ejercicio de gobernar
18			Voz y rendición de cuentas
19			Control de la corrupción

Fuente: Elaboración propia

Los distintos autores proponen entre los niveles más altos de la participación ciudadana, ubicados en el numeral tres, el control junto con la delegación o colaboración y la coparticipación (Guillen, Saenz, Badii, & Castillo, 2009, pág. 186), entendiendo que en estos niveles la ciudadanía tiene unos niveles importantes de autonomía e incide en la toma de decisiones mediante mecanismos de acuerdo y negociación, o mediante la auténtica delegación o subsidiaridad del poder. Los ciudadanos que participan en esta área están dispuestos a ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total, lo cual también se denomina comúnmente dentro de la postura hegemónica como poder ciudadano o empoderamiento.

La perspectiva hegemónica propone que la participación de actores gubernamentales y extragubernamentales como parte activa de las políticas públicas, garantiza máximos niveles de eficiencia y calidad, configurando una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, lo cual enriquece la gobernanza y mejora la calidad de las políticas públicas. En el ámbito político, la participación ciudadana tiene una relación importante con la gobernanza y la gobernabilidad.

La tabla 1-2 muestra como el contenido teórico tanto del concepto de gobernabilidad como el de gobernanza se cruzan en tres ejes fundamentales: Reformas en el Estado, Reformas en la Administración Pública y Participación Ciudadana en las Políticas Públicas. Esta categorización y sistematización, muestran la relación intrínseca con la participación ciudadana, desde la perspectiva hegemónica, mostrando los elementos tangibles que permiten identificar la implementación de éstas a nivel latinoamericano en las políticas públicas en estudio, resultando ser insumo central para realizar el ejercicio comparado que se plasma en el capítulo tercero del presente documento.

Las reformas en el Estado, mediante elementos como la descentralización, la desconcentración de funciones, la privatización, la calidad regulatoria y el orden de mercado no discriminatorio, muestran un rol más acorde a la dinámica de mercado global, donde reina a nivel económico el capitalismo y a nivel ideológico el neoliberalismo, el Estado ya no concentra y controla el monopolio del poder político.

A partir de la primera década del siglo XXI, se acepta la dimensión “social” del Estado, mediante políticas sociales de asistencialismo focalizado a la extrema pobreza, vistas como oportunidad para construir consensos moderados a favor de las llamadas reformas económicas³. Desde este nuevo rol, el Estado se encarga de asegurar la inclusión de la población al escenario económico, mediante medidas asistencialistas a la porción de la población que no puede por sus propios medios, asegurando así un orden de mercado no discriminatorio y por ende un Estado de derecho, garantizando la igualdad ante la ley.

Las reformas en la administración pública, se encaminan a asegurar la efectividad gubernamental haciendo uso de elementos como la transparencia, control de la corrupción, rendición de cuentas, asegurar el mantenimiento de la estabilidad política de los países y en lo posible ausencia de violencia.

Finalmente la participación ciudadana en las políticas públicas se convierte en un imperativo legítimo y clave para asegurar el régimen democrático con los formatos de la gobernanza y gobernabilidad democrática. El nivel local se convierte en el espacio en el que mejor funcionan las experiencias participativas, en América Latina, los gobiernos locales amplían su oferta participativa, dejando un nicho importante de documentación, comprensión y análisis de la forma como se intenta consolidar la democracia en el mundo latinoamericano, la democracia participativa⁴, concebida como el complemento y ampliación de la democracia representativa. A continuación se explican los conceptos de

³ Lo cual se hace evidente en el informe anual del BM del año 2002 titulado “Instituciones para los mercados” (no para el desarrollo, ni para perfeccionar la democracia, o construir mayores grados de equidad, bajar la pobreza, alcanzar objetivos nacionales...).” (Cao, Rey, & Laguado Duca, 2016, pág. 8)

⁴ La atención y el debate se centran en la calidad de las democracias existentes, lo cual se conoce como la tercera ola democratizadora (Pressaco & Rivera, 2015, pág. 11)

gobernabilidad y gobernanza en el contexto latinoamericano, dando cuenta del contenido de estos conceptos y sus respectivos elementos explicativos (tabla 1-2).

1.3 La gobernabilidad democrática, la gobernanza y su aplicación en América Latina

La década de los noventa presencia el debate centrado en la interdependencia entre la gobernabilidad y la democracia, dando inicio al movimiento conocido como el nuevo constitucionalismo latinoamericano⁵ (Nardiz, 2016, pág. 172), en el cual los países incluyen la democracia participativa⁶ como la forma que permitiría hacer más inclusiva a la sociedad en la política, complementando el modelo de democracia representativa. La descentralización es el elemento que permite el desarrollo local y por lo tanto mayor gobernabilidad en el territorio, además de más desarrollo y focalización de políticas sociales.

La adopción del modelo neoliberal en la mayoría de los países de la región, utilizando regímenes autoritarios y dictatoriales genera fuertes críticas, que se prometen superar mediante la gobernanza en los años 90, mostrándose para los Estados de los países no desarrollados como una herramienta para el logro de una democracia más participativa, logrando más inclusión y eficiencia.

En el mismo período se realiza la adopción de los mandatos del consenso de Washington en América Latina (Deubel A.-N. R., 2002), comenzando con el desmantelamiento del Estado Social de Bienestar a nivel mundial y consolidándose un sistema transnacional diseñado para la centralidad del capital financiero y las grandes corporaciones económicas.

⁵ Hace referencia a la segunda ola democratizadora. La primera ola democratizadora, aparece a mediados del siglo XIX con el surgimiento del Estado liberal (aunque sus orígenes se encuentran en las revoluciones francesa y norteamericana) (Oñoro, 2012).

⁶ La democracia participativa, desde la reforma constitucional colombiana de 1991 hasta la boliviana de 2009, se refiere al conjunto de instrumentos participativos (desde referendos, hasta presupuestos participativos) que busca complementar la democracia representativa mediante una mayor participación política directa y un mayor control de los ciudadanos sobre sus gobernantes, con el objetivo último de profundizar y mejorar la democracia (Nardiz, 2016, pág. 174).

Desde los setenta, a nivel mundial se da el inicio de un nuevo modelo de acumulación capitalista en los países dominantes, denominado financierización⁷ (Cristobo, 2009); en América Latina se da una ola regional de gobiernos autoritarios y dictatoriales que permite la instauración del neoliberalismo en la región. Los ochenta, conocidos como la década perdida, presencian una gran crisis económica en los países de la región, que abre paso definitivamente a la implementación de las políticas neoliberales⁸, simultáneamente se presenta la necesidad de una apertura democrática, para fortalecer el Estado de derecho y los mecanismos de participación política, indispensable para lograr la gobernabilidad, luego de la gran represión al movimiento social sufrido en las dictaduras y olas de violencia.

La gobernabilidad según Jimenez (2007), es la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas sociales cada vez más diversas y complejas, con base en el funcionamiento más o menos acertado de las democracias occidentales exigidas y tensionadas por una realidad compleja, convulsionada y mundializada. La gobernabilidad democrática, aparece como una condición necesaria para lograr el desarrollo de las sociedades acompañado de un sustento democrático, mediante procedimientos capaces de recoger las demandas⁹ y conflictos de las dinámicas sociales complejas (Catala, 2001), partiendo del supuesto de que la sociedad tiene baja capacidad o nivel de autoorganización

⁷ La financierización, se convierte en un proceso económico y político donde la forma financiera del capital, impone rango y función a la forma productiva del capital. En 1971 se da inicio a esta nueva forma de acumulación del capital, protagonizada por la especulación del dinero, tras la ruptura del acuerdo Bretton Woods en el gobierno Nixon en Estados Unidos, el cual respaldaba el dólar con el patrón oro. (Petras, 2006)

⁸ El neoliberalismo se refiere al nuevo modelo económico centrado en el mercado, que a principios de los 1990' fue auspiciado por los organismos multilaterales (FMI y BM) y sintetizado en el Consenso de Washington, incluyendo una serie de reformas en América Latina: estabilidad macroeconómica, liberalización financiera y comercial, apertura de las economías a la inversión extranjera, privatización, desregulación, y concesiones a las empresas multinacionales. (Zurbruggen & Travieso, 2016, pág. 263). La oleada neoliberal y el dominio imperialista en América Latina, primero hizo uso del autoritarismo y las dictaduras en el período de 1970' a 1980', como supuesta transición a las democracias y luego se asentó mediante gobiernos facilitadores del proyecto neoliberal por medio de gobiernos constitucionales. Es durante este espacio temporal que triunfa el neoliberalismo sobre los movimientos anticapitalistas, debilita la política desde abajo y acentúa a nivel social "un crecimiento del conservadurismo, el conformismo y la apatía frente a un statu quo que aparece o es presentado como inmutable" (Modonesi, 2005, pág. 143).

⁹ La sociedad civil, se desplaza hacia modalidades de desarrollo expresadas en demandas que constituyen una exigencia y un reto para los gobernantes (Beltramin, 2015, pág. 635). Sociedad civil entendida como la esfera de los intereses particulares (propiedad privada y trabajo del lado de la familia, por oposición a la esfera del Estado que representa lo universal). La sociedad civil está fundamentada en la competencia económica puesto que los individuos son personas privadas que tienen como fin su interés propio (Hegel, 1821, citado por (Dufour, 2009, pág. 6)

y autogobierno, por lo que se podría provocar un caos sin una regulación jerárquica y vertical (es decir, gubernamental de autoridad y control sobre los gobernados).

La gobernabilidad democrática, empieza a utilizarse y ser motivo de preocupación norteamericana traducida en la búsqueda de principios y mecanismos que la proporcionaran a los países latinoamericanos, como resultado del informe de Crozier, Huntington y Watanuki a la Comisión Trilateral en 1975¹⁰, en el que mencionan las capacidades de gobernabilidad que exhiben los países desarrollados, utilizando el concepto de "democracia gobernable" dando lugar a la consigna de "democracia viable", ligada a la economía de mercado dentro del modelo neoliberal de desarrollo (Beltramin, 2015, pág. 644). Esta denominación se utiliza en América Latina a partir de los años ochenta, sumándose al proceso de retorno a la democracia, luego del período de regímenes autoritarios vivido en la década de los setenta. Para la existencia de una gobernabilidad democrática se presentan como condición fundamental los procedimientos que dan cuenta de una poliarquía¹¹ (Dahl, 1998, tomado de Beltramin, 2015, pág. 633) tales como estándares de participación real, igualdad de voto, entendimiento informado, control final sobre la agenda e inclusión de los adultos.

La gobernabilidad aparece ligada a ciertas capacidades más bien generales para gobernar, capacidades que a su vez, se entienden o se condicionan dentro de un marco político democrático y en consonancia directa con el modelo económico de mercado (Beltramin, 2015, pág. 639). Por ello, la gobernabilidad tiene una esencia neoliberal¹² en

¹⁰ El informe de la comisión trilateral, pone de manifiesto la crisis de la gobernabilidad democrática y la preocupación por la preservación de la economía de mercado. Los autores, en especial Huntington propone que el aparato de estado debe tener un conjunto de funciones mínimas, de forma que no entorpezca la producción y la redistribución de la riqueza.

¹¹ Robert Dahl (1992) asignó cinco criterios en *La democracia y sus críticos* para que un régimen pueda acercarse a la utopía teórica de la democracia y sea considerable una poliarquía: (1) Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas de formar su preferencia y lanzar cuestiones a la agenda pública y expresar razones a favor de un resultado u otro; (2) Igualdad de voto en la fase decisoria: cada ciudadano debe tener la seguridad de que sus puntos de vista serán tan tenidos en cuenta como los de los otros; (3) Comprensión informada: los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades amplias y equitativas de conocer y afirmar qué elección sería la más adecuada para sus intereses; (4) Control de la agenda: el demos o el pueblo deben tener la oportunidad de decidir qué temas políticos se someten y cuáles deberían someterse a deliberación; y (5) Inclusividad: la equidad debe ser extensiva a todos los ciudadanos del estado. Todos tienen intereses legítimos en el proceso político. (Citado en Cepeda, 2014)

¹² Requiere entonces la práctica de autoridad considerando las tradiciones e instituciones que se orientan al bien común, en un marco de respeto a los ciudadanos en relación a las interacciones económicas y sociales que los involucren (Beltramin, 2015, pág. 634)

América Latina, ya que busca un mejor gobierno para el fortalecimiento del libre mercado, a través de mecanismos que principalmente luchan contra la corrupción¹³ característica de la región (Kaufman, 2003), a partir de la promoción de la transparencia.

Como se acepta una dimensión social del Estado, luego de los períodos dictatoriales, la gobernanza, construida desde el paradigma socio-céntrico¹⁴, parte del discurso neoliberal neoinstitucional¹⁵ (Ortega, 2015, pág. 17); se presenta como una nueva semántica y símbolo político de los países desarrollados que tratan de incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales.

Precisamente Stolowicz (2010), muestra que la gobernanza, se ubica conceptualmente dentro del modelo del posneoliberalismo¹⁶; está vinculada como reforma –así sea nominal– a cambios más estructurales, que tienen que ver con la crisis del capitalismo industrial y el surgimiento del capitalismo financiero¹⁷. Lo que se pretende ahora, es la autorregulación de los intereses privados, a partir del papel protagónico de la sociedad civil¹⁸. Entonces los dos conceptos gobernabilidad democrática y gobernanza, son acuñados con un mismo

¹³ Ya que este fenómeno altera el curso legal del mercado, genera pérdidas, elusión de impuestos y blanqueo de dineros que provienen de mercados clandestinos (Beltramin, 2015, pág. 644).

¹⁴ Visiones que colocan en la centralidad del individuo económicamente orientado como única explicación de la acción colectiva dejando de lado la omnipresencia de la autorregulación mercantil en el análisis de lo social. Esta perspectiva tiene dos intérpretes principales: Anthony Giddes con su versión de la Tercera Vía y el Banco Mundial. (Cao, Rey, & Laguado Duca, 2016, pág. 7).

¹⁵ Propuesta que retoma la economía neoclásica, sin intentar cuestionarla, superarla y mucho menos, inaugurar un nuevo programa teórico, plantea que las instituciones contribuyen en la puesta en forma del sentido que los actores dan a su acción (Fuenmayor, 2014, pág. 50)

¹⁶ El posneoliberalismo como noción propone la “superación del neoliberalismo”, como corrección, nunca negación. Stolowicz (2010), aclara que este concepto fue acuñado desde el sistema y para el sistema, no contemplando una posición crítica y alternativa al neoliberalismo, sino dando un tinte social y democrático al mismo: “Es una concepción que ve la democracia como una oportunidad para construir consensos moderados a favor de las reformas económicas, para lo cual la política y la democracia son instrumentos de gobernabilidad” (págs. 17, 18).

¹⁷El capitalismo financiero, lo describe Dufour (2009) como una dictadura de los accionistas, donde los objetivos buscados son la rentabilidad máxima para los accionistas, a corto plazo. (págs. 2, 3)

¹⁸“El concepto de sociedad civil encuentra su formulación sistemática en 1821 en *Los principios de la filosofía del derecho de Hegel*. Designa la esfera de los intereses particulares (propiedad privada y trabajo del lado de la familia, por oposición a la esfera del Estado que representa lo universal). La sociedad civil está fundamentada en la competencia económica puesto que los individuos son personas privadas que tienen como fin su interés propio.” (Dufour, 2009, pág. 6).

espíritu neoliberal que sirve de complemento para mantener el orden deseado mostrando una cortina de humo de índole social y participativa.

La primera indicación contemporánea de esta designación fue realizada por el Banco Mundial - BM¹⁹ (Villanueva, 2006, pág. 61): ‘Good Governance’, transcrita en español como ‘Buena Gobernanza’ (Haldenwang, 2005, pág. 35) o como ‘Buen Gobierno’ (Jiménez, 2007, pág. 100); después de lo cual se generalizó y comenzó a ser utilizada en los documentos emitidos por, el DIE²⁰, el FMI²¹, la UE²² y la ONU con el PNUD²³; como condición para ayudas a los países en vías de desarrollo.

El BM define el ‘Good Governance’ como “una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su poder de producción económico (...) herramientas orientadas a la promoción de una mayor transparencia en los asuntos públicos, de una descentralización²⁴ más efectiva, de un fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana” (CINEP, 2010, págs. 14, 15). Otra definición, también realizada por el BM la propone como “la manera mediante la cual se ejerce el poder en la gestión de recursos económicos y sociales de un país en vías de desarrollo” y como “la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas como constituidas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos” (Calame, 2008, pág. 16). Resaltando entonces, la relación entre la gobernanza con la gestión pública y la capacidad de gobierno.

¹⁹Luis Aguilar Villanueva (2006), menciona como el concepto surge en los años 80 en el sector privado mediante el Corporate Governance, pero se comienza a utilizar en el ámbito político en 1989, por el Banco Mundial en un informe sobre la crisis de desarrollo sufrida en África Subsahariana titulado ‘governance and development’.

²⁰Von Haldenwang (2005), asesor principal de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), plantea como del enfoque de competitividad sistémica, del Instituto Alemán de Desarrollo, surge el de “gobernanza sistémica” (pág. 35).

²¹Mencionado por Calame (2008) “la connotación normativa de las recetas de ‘buen gobierno’ impuestas por (...) el FMI (...) como condición para sus ayudas.” (pág. 15).

²²Renate Mayntz (2001), ubica el cambio del control jerárquico a la gobernanza moderna en 1970, en los países de Europa Occidental. (pág. 17). Además se menciona en el libro blanco sobre la gobernanza europea (Comisión Europea, 2001).

²³Christian Von Haldenwang (2005), explica el enfoque de la gobernanza desde el PNUD utilizado en los años 1995 y 1997.

²⁴ La descentralización y la participación ciudadana son procesos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, ya que la descentralización representa la “búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil” (Arocena, 1995 citado en Fuentes, 2000)

En cuanto a la visión de la UE, Calame (2008) explica que la gobernanza se presenta como “las normas, procedimientos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, particularmente la responsabilidad, de la eficacia y de la coherencia” (pág. 16).

En el informe del BM sobre gobernanza para 209 países, el 8 de mayo de 2005, se formulan los objetivos e indicadores de ésta, como lo muestra la tabla 1-3:

Tabla 1-3 Objetivos e indicadores de la gobernanza según informe de 2005 del Banco Mundial

Objetivos	Indicadores
*Gobernar justamente	*Voz y rendición de cuentas
*Invertir en las personas	*Estabilidad política y ausencia de violencia
*Promover la libertad económica	*Efectividad gubernamental
	*Calidad regulatoria
	*Estado de derecho
	*Control de la corrupción

Fuente: Elaboración propia con base en Bejarano (2005).

El enfoque de la gobernanza desde el PNUD, explicado por Haldenwang (2005), enfatiza, en los procesos de participación política de las organizaciones de la sociedad civil “que pueden hacerse escuchar” y destaca el papel del Estado en los ámbitos: económico (orden de mercado, competitivo y no discriminatorio), administrativo (administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable), e institucional (instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales e, instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles).

Luis Aguilar Villanueva (2006), plantea la gobernanza como el “(...) proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y

coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. En este sentido, se habla de “nueva gobernanza” cuando el patrón de gobierno adquiere formas eslabonadas más horizontales, interactivas y asociativas.

Jimenez (2008) afirma que la ‘nueva gobernanza’ en la región latinoamericana “es una expresión notable de búsqueda de participación ciudadana y de ciudadanización (desarrollo de conocimientos y destrezas para ejercer la ciudadanía), amplio y extendido, que ha generado innovaciones de prácticas y normas” (pág. 10). Esta gobernanza traducida en prácticas y normas, hace alusión a las políticas públicas y a la gestión pública.

Desde la perspectiva de gobernanza como un nuevo estilo de gobierno en acción (Cerrillo, 2005; Mayntz, 2001; Munevar, 2005; Zurbriggen, 2011) se encuentra la característica de relaciones políticas diferentes a las tradicionales, con mayor cooperación e interacción entre los diferentes actores de una sociedad – en el lenguaje de Mayntz – para la solución de problemas. Desde esta visión, la gobernanza como gobierno en red (Deubel A.-N. R., 2013, pág. 43) “en el diseño e implementación de las políticas públicas”, el elemento heterárquico (*redes autoorganizadas, interorganizativas y asociaciones*) prevalece sobre el jerárquico (autoridad) y el económico (el mercado) (Cerrillo, 2005, pág. 9; Zurbriggen, 2011, pág. 42); se concibe “para fortalecer la democracia e incrementar la participación, también para reducir las tensiones que de otra manera pudieran resultar en conflictos violentos” (Navarro, 2007, pág. 180) y lograr legitimidad de la sociedad. Es decir que la toma de decisiones para el logro de objetivos incluye una amplia gama de actores y variables, muchas de las cuales no pueden ser impuestas por el gobierno central, sino que se encuentran en pleno desarrollo y evolución en los espacios locales, territoriales o micro-territoriales.

Beltramin (2015) encuentra tres nociones de sentido de la gobernanza:

Como red de políticas, las políticas públicas se deciden y ejecutan a partir de redes que se generan desde acciones propias de una coordinación horizontal (como el autogobierno o la producción de políticas contractuales), más allá de los límites que propone/ impone el Estado y las regulaciones del mercado.

La segunda noción vinculada al de gestión de políticas públicas, busca hacer más asertivas las decisiones desde el Estado optimizando el proceso de gobernar, mediante normativas, procedimientos y ejecución de éstas (Villanueva, 2006).

La tercera noción vincula el concepto de gobernanza con las políticas territoriales, planteando políticas horizontales o territoriales llevadas a cabo por unidades territoriales dentro de una dimensión subnacional con normativas y procedimientos que se ajustan de manera más real, pertinente y legítima a las necesidades y demandas de comunidades específicas buscando una gobernanza territorial local.

En síntesis, en lo expuesto se presentan dos orientaciones teóricas relevantes, una que interpreta a la gobernanza como un nuevo modelo de gestión, que supera la Nueva Gestión Pública – NGP²⁵, combatiendo la corrupción y los efectos de la privatización de las entidades públicas, en la que hace referencia a una capacidad técnica de utilización efectiva, eficiente y efectiva de normas, procedimientos y comportamientos (Beltramin, 2015; Calame, 2008; Centro de investigación y educación popular (CINEP) Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG), 2010; Villanueva, 2006) y otro que la considera como una nueva estructura de gobierno en red, dando vital importancia a la participación política, ciudadana y ciudadanización (Beltramin, 2015; Cerrillo, 2005; Deubel A.-N. R., 2013; Jimenez, 2008; Mayntz, 2001; Munevar, 2005; Zurbriggen, 2011).

Se muestra entonces que el enfoque hegemónico liderado por organismos multilaterales, proponen la gobernanza y gobernabilidad como denominaciones para mantener el sistema económico, lograr mayor libertad económica y hacer que los Estados se muestren democráticos y sociales, manteniendo una estabilidad política y social, lo cual favorece los intereses del mercado. Desde el enfoque teórico escogido para el desarrollo de la investigación, se consideran la gobernabilidad y gobernanza, denominaciones que se presentan ante la sociedad como una nueva realidad política, que no necesariamente significa la superación de los modos anteriores de gobierno, sino una ‘modulación y

²⁵ La gobernanza se hace cargo de los saldos negativos en términos democráticos de la Nueva Gestión Pública (Peters, 2004, tomado de Ortega, 2015) , los ciudadanos se instrumentalizan para beneficio del sistema, son tomados como usuarios/clientes de los servicios o beneficiarios de las políticas, omitiendo su papel activo en la sociedad (Ortega, 2015, pág. 19)

reequilibrio' (Cerrillo, 2005, pág. 12), del sistema hegemónico para consolidar el capitalismo haciendo frente a las frecuentes crisis económicas que conlleva el sistema, mediante formas de estabilización política como la apertura decisional nominal a la sociedad civil mediante la inclusión de la participación ciudadana en las políticas públicas, las reformas en el Estado y en la administración pública, tal como lo muestra la tabla 1-2.

La siguiente pregunta de investigación permite realizar una comparación entre la teoría y la práctica, indagando precisamente por la validez teórica de la visión contrahegemónica en las políticas de participación ciudadana de dos ciudades latinoamericanas que puedan ser comparadas ¿Las políticas de participación ciudadana en Bogotá D.C. y Santiago de Chile durante el período de estudio responden a las dinámicas neoliberales hegemónicas, debilitando la democracia real de los territorios y legitimando su propósito capitalista? Para responder esta pregunta, es necesario realizar una introspección al contenido de la política de participación ciudadana en las dos ciudades, revisando cada una de las etapas propias del proceso analítico de la política, adaptando las etapas propuestas por Vargas (2012), a saber: el contexto dando cuenta de la problemática y entorno en el que surge la política, surgimiento, formulación, contenido, implementación y resultados de la implementación hasta el 2017.

2. La política de participación ciudadana en Bogotá D.C. y Santiago de Chile 2012 – 2016

“A pesar de un número de ejemplos brillantes, el hecho es que, en promedio, ni el mundo rico ni el pobre han mejorado en sus estándares de gobernabilidad durante los últimos ocho años” (Kaufmann, 2005)

Las políticas públicas son definidas por Alejo Vargas (1999) como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (...) son la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas”. Ortegón Quiñones (2008), las define también como una directriz en términos de pensamiento que guía la acción pública, disponiendo de objetivos, instrumentos, actores y recursos, que estructuran la puesta en práctica de la intención política. Por lo cual para referirse a una política pública se deben tener en cuenta aspectos que sirven de marco de referencia, como son el rol del Estado, los procesos políticos en que se desenvuelve y las instituciones y organizaciones que coadyuvan a la ejecución de la misma.

El presente capítulo expone de una manera general el proceso de las políticas públicas de participación ciudadana en las ciudades de Bogotá D.C. y Santiago de Chile durante el período 2012 - 2016, adaptando los parámetros propuestos por el profesor Vargas (2012) para el análisis de políticas: contexto, surgimiento y formulación, contenido, implementación y resultados de la política, dando cuenta de los aspectos más relevantes del proceso llevado a cabo por Bogotá D.C. y Santiago de Chile frente a su política de participación ciudadana, dando cuenta de los momentos que han configurado los procesos en cada ciudad, llevando la participación como situación socialmente problemática a

conseguir una respuesta del Estado mediante la formulación y contenido de la política de acuerdo con la interacción de la racionalidad técnica y la racionalidad política. Si bien cada una de las etapas no son lineales ni secuenciales en la realidad, sirven como un ejercicio analítico para la comprensión de la política.

2.1 Política de Participación Ciudadana en Bogotá Distrito Capital

En Colombia, la Constitución Política Nacional de 1991 en su artículo segundo define “Son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, (...) así como facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan (...)”. Desde 1994 se viene configurando la política pública de Estado sobre participación a nivel nacional, mediante la Ley 134 de 1994 donde se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Ley 489 de 1998, en la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, estableciendo que todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública (artículo 32, modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011). El Decreto Nacional 1714 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 sobre la conformación y naturaleza de los Consejos Ciudadanos como instancia permanente de participación ciudadana. Ley 1622 de 2013 por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, con disposiciones que redefinen las formas de participación de la población joven del país y la Ley Estatutaria 1757 de 2015 que tiene por objeto promover, proteger y garantizar las siguientes modalidades del derecho a participar: Referendos, Iniciativas Legislativas o Normativas, Consultas Populares de Origen Ciudadano y Revocatorias de Mandato, cabildo abierto, plebiscito, rendición de cuentas.

Este es un marco normativo muy general sobre la implementación de políticas de participación a nivel nacional, que como se mencionó en el primer capítulo, se generan en la región latinoamericana desde los años noventa, con una ola de reformas constitucionales que efectivamente propenden por regímenes políticos más democráticos. Bogotá, universo de observación del presente trabajo, desde el año 2006 con el Acuerdo Distrital 257 de 2006, convoca a la Administración Distrital a promover la participación ciudadana en cada una de las etapas de la gestión pública, a fortalecer los espacios de

interlocución e impulsar procesos de concertación entre los intereses ciudadanos y las iniciativas distritales. En ese mismo año con el Decreto distrital 539 se establece como una de las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno, la de liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas encaminadas a garantizar la participación de los habitantes en las decisiones que les afecten y en el control social a la gestión pública en el marco del Sistema Distrital de Participación.

En el año 2007 se aprueba el Decreto 448 por el cual se crea y estructura el “Sistema Distrital de Participación Ciudadana” y en el 2012 empieza a funcionar la política pública de participación incidente del distrito, objeto de revisión y análisis.

2.1.1 Contexto de la política

Bogotá Distrito Capital de la República de Colombia, comienza el proceso de inclusión de la participación junto con los intentos de descentralización con un desarrollo sui generis que viene desde un siglo atrás pero que logra consolidarse en la carta constitucional de 1991. La organización político administrativa en Bogotá comienza a fortalecerse después de 1861 cuando se consolida como Distrito Federal; paulatinamente se van anexando los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén y Bosa. Sin embargo, las localidades se fueron estructurando después de la década del sesenta del siglo XX, siendo señaladas en este entonces como alcaldías menores.

A nivel nacional, los esfuerzos por implementar la descentralización desde finales de los años setenta²⁶, también se logran consolidar con la nueva constitución de 1991, donde se define a Colombia como un “Estado Social de Derecho, organizado en forma unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa (...)” (República de Colombia, 1991) (subrayado y cursivas fuera del texto). Esta reforma estatal propone como principal fin acercar el Estado a los ciudadanos, concordantemente con lo expuesto anteriormente frente a la descentralización como primer elemento de reforma en el Estado, haciendo caso a la teoría de Charles Tiebout de “Votar con los pies”, ésta en el fondo propone la provisión eficiente de los bienes públicos, otorgándole una

²⁶ Aunque se encuentran vestigios desde la época colonial, se puede decir que la gran iniciativa de reforma orientada a la descentralización comenzó a finales de los 70.

importancia central a lo local, dándole a los ciudadanos un estatus de consumidores, que se desplazan a la jurisdicción donde reciben mejor atención, además que por otro lado respondería a la gran necesidad de tener presencia activa del Estado en todo el territorio.

En la misma línea, el artículo segundo de la carta constitucional establece como uno de los fines del Estado colombiano “facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan”. El artículo 103 establece instrumentos participativos que permitirían la instauración de la democracia participativa frente a la crisis de la democracia representativa en el país, a través de mecanismos de participación, tales como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, formas de participación directa de los ciudadanos. La forma clásica de participación propia del régimen de democracia representativa, se mantiene vigente en la constitución, a saber el voto.

En 1994, las Leyes 131 y 134 regulan distintos instrumentos participativos (ambas leyes reformadas por la Ley 741 de 2002). La Ley 131 establece el voto programático como mecanismo de participación para exigir el cumplimiento del programa de gobierno inscrito durante la candidatura del candidato elegido democráticamente. La Ley Estatutaria 134, regula y define los mecanismos de referendo; consulta popular, revocatoria del mandato, plebiscito y cabildo abierto para el orden nacional, departamental, distrital, municipal y local. Por su parte, la Ley 734 de 2002 reforma la regulación de la revocatoria de mandato, limitando este mecanismo al incumplimiento programático luego de un año de transcurrido el período de gobierno del representante elegido.

La Ley 489 de 1998 trata sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (modificada por la Ley 1474 de 2011), establece que todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.

En 2015 se aprueba la Ley 1757 (julio 6), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática con el objeto de promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar, reformando la legislación existente, con la simplificación de distintos instrumentos participativos,

facilitando la organización y el acceso, bajando algunos porcentajes requeridos para hacer uso de algunos mecanismos de participación.

Hace referencia a los mecanismos: referendos, iniciativas legislativas o normativas, consultas populares de origen ciudadano y revocatorias de mandato, cabildo abierto, plebiscito, rendición de cuentas. Crea además, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, como dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional de Participación está conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana.

Establece como obligaciones del Estado en el artículo 110 la garantía de las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

Este marco normativo nacional reorienta el proyecto político colombiano hacia un enfoque participativo a través de mecanismos de participación directa individual y colectiva. A nivel distrital, Bogotá es de especial importancia ya que hace parte del nivel local, tan importante en la descentralización, siendo el nivel que se muestra desde el enfoque hegemónico, donde los ciudadanos pueden ejercer con mayor libertad y facilidad su participación, por lo tanto es necesario revisar como se ha implementado la democracia participativa.

Tabla 2-1 Marco Normativo tendiente a fortalecer la participación ciudadana desde 1991 en Bogotá D.C.

Año	Norma	Contenido
1993	Decreto – ley 1421	Estatuto orgánico, ratifica autonomía en la gestión distrital, transfiere responsabilidades a las Juntas Administradoras Locales – JAL y los alcaldes menores (ahora locales), señala los requisitos de postulación y determina como periodo de elección para Alcalde Mayor, JAL y Concejo de tres años (Modificado por el acto legislativo 02 de 2002, en el cual se establece un período de cuatro años para los tres órganos). Se menciona el sector localidades como descentralización territorial (Título V), se recuerda la autonomía del Concejo Distrital para señalar la denominación, límites y atribuciones administrativas de las localidades a iniciativa del Alcalde Mayor y le da atribución de adoptar el plan general de desarrollo económico y social y de obras públicas distrital.
1994	Ley 152	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, ejecución, control y seguimiento de los Planes de Desarrollo, de manera descentralizada y participativa.
1994	Acuerdo 12	Establece el estatuto de planeación para el Distrito, señalando la forma cómo se debe realizar el plan de desarrollo distrital.
1995	Decreto 425	Invita a los ciudadanos, organizaciones cívicas, populares y otros de carácter privado, a participar en la elaboración de los planes locales mediante la presentación de proyectos. Los recursos están atados a proyectos lo cual procura la mejora de la transparencia y la redición de cuentas.
1998	Decreto 739 de 1998	Crea los encuentros ciudadanos con el objeto de hacer la planeación más accesible a todos los habitantes de las localidades, establece mecanismos para la elaboración de los planes locales y, la posibilidad de dividir cada localidad en zonas para la celebración de encuentros ciudadanos periódicos y la conformación de grupos de trabajo con la participación de los habitantes, con el fin de elaborar los estudios de los proyectos incorporados en los planes locales y reformular los proyectos rechazados por la Unidad Ejecutiva Local- UEL.
1999	Decreto 518	Elimina las comisiones de trabajo que habían sido creadas para la elaboración de los proyectos, esta responsabilidad se delega a las oficinas de planeación local. Suprime las aprobaciones locales y regionales para los planes locales, y se deja a la UEL respectiva. Se autoriza a la UEL para presentar proyectos cuando los presentados por las unidades locales no sean factibles. Reduce el poder de participación de los habitantes al quitar la negociación de qué proyectos debían ser incorporados en el presupuesto del año siguiente y que proyectos se deben incluir en el plan local.
2000	Acuerdo 13	Crea los Consejos Locales de Planeación, con el fin de fortalecer la incidencia de las organizaciones y ciudadanos en la formulación y adopción de los planes y presupuestos locales, además de definirse un sistema para la planeación local para que deje de ser un ejercicio aislado.
2006	Acuerdo 257	Realiza una reforma administrativa en el distrito, establece como responsabilidad del sector Gobierno la promoción de la participación ciudadana en la definición de los destinos de la ciudad, y crea el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal con el objeto de garantizar el derecho a la participación.
2006	Acuerdo 539	Establece como una de las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno liderar, orientar y coordinar la formulación de la política de participación en el marco del Sistema Distrital de Participación.

Fuente: Elaboración propia

En Bogotá Distrito Capital, la participación ciudadana ha sido foco de estructuración de política pública. Durante los veintiséis años que han transcurrido desde la promulgación de la reforma constitucional, se han realizado diferentes acciones tendientes a consolidar la participación ciudadana a nivel distrital y local, tal como se describe en la tabla 2-1.

El marco normativo del período 1991 – 2007, muestra como los gobiernos distritales han propendido por el fortalecimiento de la participación en la ciudad, con la coexistencia de mecanismos de participación parte de la democracia representativa, tales como las Juntas Administradoras Locales – JAL y Concejo Distrital ratificados en 1993 mediante el Decreto-Ley 1421, y estrategias, espacios e instancias de participación, propios de la democracia participativa, en el sector planeación específicamente, con la creación de la estrategia de participación en los planes de desarrollo según se plasma en el Decreto 425 de 1995, la creación de los encuentros ciudadanos en 1998 mediante el Decreto 739 como espacio de participación y la creación de los Consejos Locales de Planeación en el año 2000 con el Acuerdo 13 como instancia de participación.

Además, se crea el Instituto Distrital para la participación y la acción comunal – IDPAC en el año 2006 mediante el Acuerdo 257, liderando desde el sector gobierno, a nivel distrital, el derecho a la participación ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas, planes y programas frente a la participación en el Distrito.

Las normativas mencionadas, a nivel nacional y distrital [se presentan con el objeto de](#) incentivar y garantizar la participación ciudadana y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

2.1.2 Surgimiento y formulación de la política

Como antecedente a la política en estudio, durante el período de gobierno distrital 2004 – 2007 se menciona por primera vez en el país un Sistema de Participación, en busca de la organización y coordinación de la participación distrital y local por sectores e intersectores. A finales del período de gobierno de Luis Eduardo Garzón se aprueba el Decreto 448 de 2007, creándose el Sistema Distrital de Participación, en adelante SDP.

Para las elecciones del período 2008-2011, el tema de participación ciudadana no fue objeto de debates entre los candidatos, sin embargo en el programa de gobierno del candidato Samuel Moreno, se concibe la participación como uno de los propósitos del mandato “En mi gobierno Bogotá será más cívica y participativa; las políticas públicas se formularan con la participación de los habitantes del Distrito Capital, organizados autónomamente para incidir, con criterios de identidad y pertinencia, en desarrollo del modelo de ciudad que hemos venido construyendo (...) La participación funcionará como una red de organizaciones ciudadanas que interactúan y cooperan con la administración distrital”.

La participación ingresa a la agenda pública del gobierno de Samuel Moreno 2008-2011, y queda plasmado en su Programa de Gobierno y luego en el Plan de Desarrollo, menciona el fortalecimiento del Sistema Distrital de Participación a partir de la propensión por la incidencia en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas desde la ciudadanía, organizada autónomamente. Además del reconocimiento de las instancias de participación construidas por las organizaciones autónomas de los ciudadanos y ciudadanas.

En la exposición de motivos del Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras, en adelante PDD, el Alcalde posesionado Samuel Moreno, establece la intensión de continuidad del proyecto político iniciado con la Constitución de 1991 y el Decreto Ley 1421 de 1993, el cual redefinió la estructura institucional otorgando mayor autonomía a lo local, constituyéndose la participación como uno de los siete objetivos estratégicos de la administración que iniciaba, por ser uno de los desafíos de la ciudad, propone profundizar la satisfacción de los derechos de los ciudadanos a través de políticas públicas sostenibles, con enfoque social. Menciona como objetivo, la participación con “el propósito fundamental de (...) involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones del gobierno y fortalecer el capital social” (p. 7).

Más adelante en la misma exposición de motivos del PDD, se menciona que el gobierno distrital busca garantizar la participación como un derecho, un principio, un medio, un fin y un deber. Derecho en la medida que es parte fundamental de la condición de ciudadana y ciudadano; principio, porque es uno de los pilares fundamentales de la democracia; fin,

porque hace parte de los procesos que conllevan a la realización humana, y deber, pues una de las obligaciones de la ciudadanía es participar en la vida cívica y política del Estado, correspondiendo a la Administración la obligación de poner los medios necesarios para participar.

Se dedica un capítulo al tema de la participación, en el documento del PDD, definiendo como estrategias para el período de gobierno 2008- 2011, el fomento, fortalecimiento y cualificación de los espacios y mecanismos de participación, control social y representación de la población y sus organizaciones. Implementación de sistemas y mecanismos de información y seguimiento a la participación ciudadana en los planes de desarrollo local. Promoción de la democratización de la información y la pedagogía social para el desarrollo de los procesos de deliberación colectiva. Y articulación entre las iniciativas públicas y las propuestas ciudadanas en torno a temas específicos de la vida de la ciudad y localidades.

En el contenido del PDD, se puede ver claramente la participación desde dos perspectivas: desde una primera, transversal en el proceso de las políticas públicas del gobierno, y desde una segunda perspectiva se puede analizar, la participación como una política pública. En cuanto a la primera categoría el artículo 2 del Acuerdo 308 de 2008, cuando trata de los principios rectores de la política distrital menciona en su numeral vigesimotercero: “La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito”. En cuanto a la segunda perspectiva que es la de interés del presente trabajo, menciona como uno de los objetivos estructurantes de las acciones del Distrito, la participación (numeral cuarto del artículo 3).

La descripción de la política se encuentra en el capítulo cuarto así: “Construiremos una ciudad en la que se reconozca las diferencias entre hombres y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus representantes y organizaciones, haciéndose corresponsables del desarrollo integral de la ciudad”. Se circunscribe el elemento de inclusión y reconocimiento de sectores y

grupos comúnmente excluidos, reconociendo sus diferencias y garantizando la participación.

La participación ciudadana se concibe para el Distrito durante este período como: “involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones del gobierno y fortalecer el capital social” (Concejo de Bogotá, 2008, pág. 7). Desde esta perspectiva se define la participación como un involucramiento, una apertura del gobierno distrital a los diferentes actores sociales en la toma de decisiones. La segunda parte de la definición hace mención al aporte que los ciudadanos pueden hacer al proyecto político.

Así como se genera todo un marco para la implementación de estos programas y proyectos con metas en los que se establecen cifras e indicadores a alcanzar, el plan de desarrollo “Bogotá positiva”, también menciona los retos de la política, enumerando 5 problemáticas estructurales que podrían dificultar su ejecución así:

1. Ausencia de un sistema de participación ciudadana, la Escuela de Participación y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, no son suficientes para la conformación del sistema. Existe una oferta institucional de participación “que no da poder de decisión, ni protagonismo a los pocos líderes y organizaciones ciudadanas que logran acceder y conocer dichos espacios” (Quiñonez, 2008)
2. No hay una estrategia de articulación para las secretarías del distrito orientada a solucionar las fallas institucionales, los problemas de coordinación y cooperación y la dispersión que afecta a la oferta institucional de participación
3. Se han construido unas expectativas que pueden resultar falsas:
 - *“Creer posible construir un sistema distrital de participación que articule todos los concejos, comités, mesas del nivel local, distrital y sectorial existente”
 - *“Considerar que sin un sistema distrital de participación ciudadana que articule toda la oferta institucional la participación no se activara, ni podrá canalizarse la acción colectiva ciudadana en la ciudad”
 - *“En tercer lugar este enfoque no plantea que tan factible y/o deseable es construir un sistema dentro del marco del modelo de democracia actual que concentra el poder de decisión en el alcalde sin contar con el consenso de los partidos políticos en la ciudad y con el respaldo de las organizaciones”.

4. Para hacer posible el control social, falta hacer explícito el enfoque que tiene el Distrito sobre el control social, además de las estrategias y mecanismos que generarían las condiciones para impulsar y canalizar la movilización colectiva en torno a problemas específicos (Quiñonez, 2008).

Se presenta el Sistema Distrital de Participación como la forma institucional que puede subsanar las deficiencias en términos de participación abriendo posibilidades de articulación, reconocimiento y lo más importante, decisión, dando protagonismo a la sociedad civil.

Durante este período 2008 – 2011 se implementa además la estrategia Gestión Social Integral –GSI, proponiendo la creación de territorios sociales, fusionando las UPZ y los territorios trabajados en los encuentros ciudadanos para la concertación de Agendas Sociales Territoriales, a partir de cinco componentes: territorio, transectorialidad, participación decisoria, desarrollo de capacidades y presupuestos participativos.

“Es la única de todos los dispositivos de participación que plantea de manera abierta la necesidad de la construcción de presupuestos participativos para el efectivo goce del derecho a la participación, a pesar de ser concebida como herramienta de la política social y no pertenecer al sector gobierno” (Camargo, 2013)

Este esquema propone la inclusión decisoria de la sociedad organizada de acuerdo a las particularidades territoriales, enfatizando el protagonismo de la población en los territorios y asegurando la sinergia entre los diferentes sectores. La estrategia GSI propone la transformación de la forma como se atienden las necesidades y problemáticas de los habitantes de la ciudad y de los territorios, promoviendo la articulación de la institucionalidad y los ciudadanos, para la construcción de respuestas integrales necesarias con el fin de mejorar la calidad de vida y mejorar el desarrollo de capacidades de las poblaciones.

Al finalizar el período de gobierno, la alcaldesa designada Clara López Obregón, firma el decreto 503 de 2011, por el cual se adopta la política de participación para la ciudad de

Bogotá, la cual se denomina “política pública de participación incidente”. Esta norma tiene una característica particular, busca la continuidad del decreto distrital 448 de 2007, el cual organiza el sistema distrital de participación, lo que aparece de nuevo en este decreto es la palabra ‘incidente’. La misma norma define la palabra ‘incidente’ como la intervención proactiva de la comunidad en las decisiones que afectan la gestión de las políticas públicas. Lo que querría significar que sí el sistema distrital de participación no lograba la incidencia en las decisiones públicas, ésta política sí lo lograría.

2.1.3 Contenido de la política

En el año 2007 se aprueba el Decreto 448 “por el cual se crea y se estructura el Sistema Distrital de Participación, como instrumento de articulación y encuentro de las autoridades de participación, las entidades públicas distritales y la sociedad civil. Se crean los Espacios Cívicos locales y distrital y, las comisiones locales e intersectoriales de participación, con la siguiente justificación para su creación:

“Que en el marco del desarrollo institucional, se considera pertinente regular de manera general los procesos de promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, para evitar la dispersión sectorial y temática que la caracteriza hoy. Que la evaluación de los procesos de participación de la última década y en particular los del último cuatrienio, coinciden en señalar debilidades normativas, carencias técnicas y problemas de voluntad política persistentes, que exigen soluciones estructurales si se desea cualificar técnica y políticamente la participación. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007)”

En esta exposición de motivos del Decreto 448 de 2007, se aprecia la crisis que vive la ciudad frente a la participación ciudadana, se mencionan cuatro problemas que se pretende atacar mediante la creación del sistema distrital de participación - SDP, por una parte la dispersión sectorial y temática, generando ineficiencia en la administración por la falta de coordinación e incluso información frente a las acciones gubernamentales en los distintos temas. El segundo problema encontrado tiene que ver con las debilidades normativas, limitando la acción de la administración pública frente a la creación y alcances de los espacios para la participación. Las carencias técnicas como problema a nivel burocrático para implementar la democracia participativa en la ciudad y los problemas de

voluntad política como la limitación desde los mismos gobernantes para hacer inclusiva la participación de la sociedad. Entonces la creación del SDP mediante el Decreto 448, se propone como solución estructural para cualificar técnica y políticamente la participación, saliendo a la luz pública, cuando el Alcalde Garzón termina su mandato.

El objetivo general de la política de participación busca reconocer y garantizar a los ciudadanos la participación en la formación de políticas públicas, mejorar las relaciones Estado-sociedad y la construcción de una sociedad más incluyente, equitativa y solidaria.

El SDP busca generar condiciones para que cualquier persona sienta la capacidad de incidir, participando y fortaleciendo en instancias públicas. La pretensión es involucrar los ciudadanos con las instituciones y el Estado, y que esa relación se convierta en un ejercicio recíproco y cotidiano.

El SDP establece como espacios clave, la conformación del espacio cívico (local y distrital) y las comisiones intersectoriales de participación (local y distrital) CIP y CLIP, para la concertación y articulación de la participación entre el gobierno local, la ciudadanía y el nivel distrital.

Además reúne cuatro aspectos importantes en torno al fortalecimiento de la participación: la Información y comunicación, para ordenar y publicitar datos e información que faciliten a la ciudadanía la intervención de manera informada y proactiva en la gestión pública; la formación para cualificar la educación política de los habitantes de Bogotá, fortalecer su comprensión de los procesos de decisión pública y de los mecanismos para incidir en el contenido de las políticas públicas; la Investigación para la profundización del conocimiento sobre los factores que determinan y afectan las formas, intensidades, calidades, resultados e impactos de la participación y, la movilización en los diferentes espacios de encuentro, promoviendo procesos de movilización institucional y social de interés público.

En el mismo año 2007, con el Decreto 546 se conforman 14 comisiones intersectoriales como instancias de coordinación de la administración distrital para garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial. Una de estas comisiones es la Comisión Intersectorial de Participación - CIP,

cuyas funciones son: Proponer programas y proyectos sobre la participación a la Administración Distrital, que adecuen la política distrital de participación a las prioridades locales. Velar por el efectivo funcionamiento local del Sistema Distrital de participación ciudadana. Apoyar la recolección de información para los indicadores de seguimiento del sistema. Liderar los procesos de evaluación y rendición de cuentas sobre la política pública de participación y articular acciones y estrategias para la implementación de la política y del Subsistema Local de Participación Ciudadana.

Figura 2-1 Componentes del Sistema Distrital de Participación



Fuente: Elaboración propia

La creación del Sistema Distrital de participación con los Espacios Cívicos Locales y Distrital y las Comisiones Locales e Intersectoriales de Participación, tienen el propósito de articular eficaz y eficientemente todos los mecanismos, las formas, las acciones y los recursos existentes en las distintas entidades del Distrito, hacia políticas coherentes, sistemáticas, controlables y evaluables, estructurando el sistema a partir de cuatro componentes, tal como se puede apreciar en la figura 2-1.

El SDP se propone como una herramienta muy útil que lograría articular los diferentes actores, que hasta el momento estaban dispersos, incluso duplicando acciones, para que la participación ciudadana en el distrito se desarrollara de manera armónica y sobre todo articulada. En este avance normativo se presentan diferentes espacios que facilitarían la

interlocución de los diferentes actores intervinientes, lo cual facilitaría la participación ciudadana y su incidencia en las decisiones públicas locales, mediante la promesa de su inclusión organizada en el proceso de políticas públicas.

Mediante el decreto 503 de 2011 “Política Pública de Participación Incidente” se fijan como política los contenidos del Sistema Distrital de Participación (Dirección de participación y comunicación para la planeación, 2011), esta norma busca la continuidad del SDP establecido en el decreto distrital 448 de 2007, proponiendo como nuevo la incidencia de la palabra de la comunidad en las decisiones que afectan la gestión de las políticas públicas.

Líneas de acción:

1. Fortalecimiento de la Participación Incidente de la Ciudadanía, a través de impulsar una amplia cultura política
2. Articulación de Acciones de Participación Ciudadana, con el fortalecimiento del Sistema Distrital de Participación
3. Fortalecimiento de Redes y Organizaciones Sociales Autónomas
4. Fortalecimiento Institucional de las Entidades y de la Gestión Pública Participativa, con mecanismos y procedimientos de interacción de las entidades distritales para garantizar la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas
5. Fortalecimiento de la Gestión Integral Territorializada para la Garantía de los Derechos, con trabajo articulado, corresponsable y transversal entre el conjunto de instituciones y las formas organizativas que hacen presencia en los territorios

Estrategias

1. Deliberativa y de Articulación: con enfoque territorial
2. Construcción de Agendas: construcción conjunta de alternativas y/o agendas de intervención para la solución de las problemáticas sociales pertinentes de cada territorio y sector social.

3. Presupuestos Participativos: a nivel local, definirán qué programas, proyectos y recursos del presupuesto serán sometidos, por lo menos bienalmente, a ejercicios de presupuestos participativos
4. Compilación Normativa sobre participación
5. Movilización Social: Permite a los diversos actores, organizaciones y redes sociales intervenir
6. Metodológica y Comunicativa: promoción de una cultura democrática que facilite la participación incidente de la ciudadanía en todos los ciclos de la gestión pública, planeación y presupuestos participativos que se desarrollen en el Distrito Capital
7. Investigación: a través del Observatorio Distrital de la Participación y de la Descentralización
8. Seguimiento y Evaluación: construcción de indicadores
9. Divulgación: Producir y garantizar la información necesaria y pertinente

Define la participación en el artículo segundo como derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). A nivel discursivo, se le da a la participación un estatus político que responde a la esencia de la misma, es decir, revisando sólo los documentos, el querer ser de la participación distrital, le otorga la importancia a la participación de todos los ciudadanos, incluso es interesante que no mencione la palabra ciudadanos, sino sujetos sociales y políticos, dando cabida a un enfoque más social y comunitario. Además esta definición es consciente de los fines que conlleva la participación, transformando e incidiendo en la esfera pública.

Uno de los objetivos específicos de la política es lograr “articular, fomentar y fortalecer las instancias y mecanismos de participación en los ámbitos distrital y local, con el fin de aumentar su capacidad incidente en los procesos de gestión pública” (Subdirección para la Gestión Integral Local, 2015). En consecuencia de lo anterior, se define las instancias como espacios de interlocución permanente, creados por una norma nacional, regional o local, con diferentes niveles de incidencia, entre la ciudadanía y la Administración, respecto a temas específicos de la gestión pública.

La incidencia de la participación se concibe como el proceso deliberativo en las diferentes instancias de participación, donde se abordan los planes, programas y proyectos a nivel local. Las instancias de participación son reglamentadas mediante actos administrativos que se pueden generar desde lo distrital y lo Local, según el enfoque poblacional y diferencial (Subdirección para la Gestión Integral Local, 2015). Como principales funciones de las instancias de participación se encuentran la representación de la ciudadanía, la asesoría a la administración sobre el tema o población específico de la instancia y el control de la gestión pública y, en algunas instancias, la concertación de diagnósticos, procesos de gestión administrativa y políticas públicas.

Cuando se define la incidencia por parte del gobierno distrital, se empieza a denotar el vacío en cuanto al nivel decisional, anunciando diferentes niveles de incidencia por una parte, y por otra, en la definición de funciones de los espacios de participación, en los cuales, no se menciona la toma de decisiones vinculantes sobre el proceso de políticas públicas. Por lo menos desde su contenido anunciado en estas líneas.

El objetivo final de la política es aumentar la efectividad, transparencia, corresponsabilidad, gobernabilidad, cooperación y la garantía de los derechos (Subdirección para la Gestión Integral Local, 2015), este postulado muestra que el SDP y la política de participación incidente tienen como referente y objetivo que haya gobernabilidad democrática en la ciudad, además se menciona la gobernanza como la forma de describir esa nueva relación que facilita el SDP, para exigir al Gobierno Distrital el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a trabajar a su lado, tanto en la identificación de las necesidades que afectan el bienestar colectivo, como en las correspondientes soluciones.

Este aparte de la política es de especial importancia, ya que establece como objetivo de la política, aspectos que muestran un poco el espíritu de la norma, por fuera del afianzamiento de la democracia participativa. Sí se observan los aspectos que la norma pretende fortalecer, nos encontramos con aspectos mencionados en el primer capítulo, como aspectos relacionados con el contenido teórico hegemónico de la gobernabilidad y gobernanza, tales como “efectividad” en el gasto público, “transparencia” como uno de los elementos fundamentales para mantener la estabilidad política de los países encaminadas a asegurar la efectividad gubernamental; en cuanto a la “corresponsabilidad” es una de las

denominaciones más utilizadas en los documentos sobre participación, destacando la responsabilidad de la sociedad en el destino político y en los resultados de la gestión pública; la “governabilidad” explícitamente haciendo alusión a la sociedad que se deja gobernar; “cooperación” entre instituciones para mejorar la gestión pública y la “garantía de los derechos” para asegurar un orden de mercado que garantice la igualdad ante la ley y la inclusión de la población al escenario económico.

En cuanto a las instituciones que contempla la política de participación en el Distrito, se pueden apreciar las siguientes:

- Secretaría de Gobierno, parte del sector gobierno es la entidad rectora en materia de participación en el Distrito Capital.
- IDPAC: Establecimiento público del orden distrital adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno con la función de coordinar los CIP y CLIPS. Tiene un papel clave al ser el organismo que ejerce las funciones de secretaría técnica del SDP, poniendo en práctica los instrumentos de articulación, y los mecanismos de evaluación y seguimiento al mismo.
- Sectores de gobierno: Cada sector administrativo conforma un Comité Insterinstitucional de Participación. Las comisiones locales e intersectoriales de participación, por su parte, son el escenario para que los actores institucionales coordinen acciones para garantizar el derecho a la participación.

Además cada institución debe elaborar y desarrollar el Plan Institucional de Participación, documento en el cual identifica en las diferentes Subdirecciones técnicas las temáticas asociadas a la gestión institucional que requieran ejercicios de participación ciudadana incidente en el marco del Sistema Integrado de Gestión de la calidad de cada entidad.

Se puede decir entonces, que la política de participación ciudadana de Bogotá responde a un proyecto de continuidad iniciado con el proyecto político de 1991 y el decreto ley 1421 de 1993 proponiendo en el marco legal, involucrar la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones del gobierno y fortalecer el capital social, con el propósito de articular los actores institucionales y sociales, comienza con el decreto 448 de 2007 durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004 – 2008) se implementa durante el gobierno de Samuel Moreno

(2008-2011) dejando ver sus limitaciones en cuanto a la inoperancia del espacio cívico por falta de recursos presupuestales, la gran oferta de instancias de participación, el enfoque consultivo de la política y la poca efectividad y legitimidad para su implementación lo cual se pretende subsanar al final del período de gobierno mediante una reformulación incrementalista de la política agregándole el componente de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales en políticas públicas, y en el siguiente gobierno de Gustavo Petro (2012 – 2015), se continúa con la ejecución de la política mostrando que su propósito no se ha logrado cabalmente, sino que hay problemáticas estructurales propias del régimen político.

2.1.4 Implementación de la política

Durante el gobierno “Bogotá Positiva” 2008 – 2011 se ordena la implementación del Sistema Distrital de Participación – SDP y el funcionamiento de los espacios e instancias de participación, mediante la conformación de los CLIPS, presupuestos participativos y espacios de participación establecidos en el Decreto 448 de 2007.

También se proponen tres programas de gobierno para empezar a hacer funcionar el SDP (Tabla 2-2): Ahora decidimos juntos. Dirigido a fortalecer los organismos, las instancias y los mecanismos de participación ciudadana distritales, locales y sectoriales existentes, así como los creados en el marco del Sistema Distrital de Participación, fijando los alcances, derechos y deberes de la participación. El segundo programa Organizaciones y redes sociales, con el objeto de promover la articulación entre las instancias de participación y las organizaciones, y mejorar la capacidad técnica de las redes sociales locales y distritales, con el fin de contribuir al fortalecimiento del capital social y la construcción colectiva de la ciudad, generando inclusión de los grupos poblacionales, sectoriales y etarios. Y por último se propone el programa control social al alcance de todas y todos, para informar, divulgar y hacer pedagogía social para que las personas, los sectores y las organizaciones sociales ejerzan efectivamente el control social, así como para generar entre las y los servidores públicos capacidad de gestión inherente a los procesos de participación.

En el 2009, a nivel distrital se realiza un evento para incentivar, concientizar y conformar los espacios cívicos - EC de las localidades en el distrito. En este evento liderado por el IDPAC, se tratan dos perspectivas de acción de los EC con manejo de recursos: por una parte tendrían la posibilidad de presentar proyectos que se ejecutarían con recursos del IDPAC, y por otra parte, desde la incidencia sobre los presupuestos locales.

Tabla 2-2 Política de participación período 2008 - 2011

Sectores relacionados	Programa	Proyectos
Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte, Planeación, Movilidad, Salud, Gestión Pública, Ambiente, Integración Social	Ahora decidimos juntos	Sistema Distrital de Participación
		Comunicación para la participación activa de todas y todos
		Participación social por el derecho a la Salud
Gobierno, Integración social	Organizaciones y redes sociales	Fortalecimiento de organizaciones y redes sociales y familiares
		Obras con participación ciudadana
		Fortalecimiento de la organización comunal, los consejos de propiedad horizontal y otras organizaciones
Integración social, Veeduría Distrital	Control social al alcance de todos y todas	Casa ciudadana de control social
		Asesoría y control de los servicios sociales

Fuente: Elaboración propia

Alternamente en las localidades durante el mismo año se realizaron reuniones para empezar a implementar a nivel local el Decreto 448, entender sus principios fundamentales y el objetivo, discutir sobre quienes podían formar parte del espacio cívico, si eran solo organizaciones formales o informales o también personas naturales y se empezó a formar un consenso alrededor de esos temas.

A nivel distrital la Comisión Intersectorial de Participación (en adelante CIP), se conformó con los objetivos de articular acciones para la implementación de la política y del Sistema Distrital de Participación, coordinar, articular y concertar las acciones de las entidades distritales de promoción de la participación y fortalecimiento de la organización social y gestionar espacios de participación ciudadana en la orientación del gasto público distrital. A nivel local las Comisiones Locales Intersectoriales de Participación (en adelante CLIP), se fueron creando alrededor del 2010 con las siguientes funciones: proponer proyectos

sobre participación adecuadas a las prioridades locales, articular acciones y estrategias para la implementación del subsistema de participación, liderar los procesos de evaluación y rendición de cuentas sobre las políticas públicas de participación.

En cuanto a los mecanismos, instancias y espacios de participación ciudadana a nivel distrital y local la oferta existente se amplió significativamente, con la esperanza de subsanar las deficiencias anteriores a la creación del SDP y activar el poder decisorial por parte de la comunidad en sus asuntos locales. Las prácticas y experiencias participativas ya en el período de implementación, han puesto a la luz del debate, las lecciones, aprendizajes, y limitaciones que le restan capacidad de incidencia, efectividad, sostenibilidad y autonomía a los ejercicios ciudadanos relacionados con temas de calidad, oportunidad y acceso a la información, escasas posibilidades de diálogo e interlocución entre la ciudadanía y los actores públicos, falta de incentivos, desconfianza entre los actores públicos y la ciudadanía (Subdirección para la Gestión Integral Local, 2015). Luego de diez años de implementación, la participación ciudadana a través del SDP en Bogotá, ha recibido amplias críticas debido a las grandes falencias de contenido que dificultan los procesos participativos incidentes a favor de las comunidades por las limitantes estructurales que contienen las reformas “participativas” en la región, lo cual se analiza con mayor detenimiento e interpreta desde la teoría crítica en el siguiente capítulo.

Aun así, funcionan en la actualidad alrededor de 230 instancias de participación ciudadana con intervención en diferentes niveles territoriales y sectoriales, mencionando solo las de carácter institucional que son reconocidas legalmente, tal como se aprecia en la figura 2-2, con tres niveles que funcionan como se muestra a continuación:

A nivel local funcionan las mesas temáticas como primer escaño de interacción entre los líderes locales con la administración local en diferentes temáticas de acuerdo a las necesidades locales, los comités que se convierten en órganos consultivos de cada sector e intersectores y los consejos que son instancias que se dan reglamento propio y pueden llegar a tener una mayor incidencia a nivel local.

Los Consejos tienen una conformación mixta y tienen el propósito de discutir y decidir sobre los recursos locales relacionados con su temática, los consejeros sociales son

elegidos por la comunidad local y las decisiones son vinculantes frente a la forma como se ejecutan los recursos a nivel local. Los comités y las mesas son consultivos, los representantes que conforman estas dos instancias por lo general pertenecen a organizaciones sociales, en el caso de los comités tienen participación de autoridades públicas quienes convocan a la comunidad, mientras las mesas son conformadas por la misma comunidad y cuando considera pertinente invita a sus reuniones a las autoridades públicas.

Figura 2-2 Niveles en los espacios de participación ciudadana dentro del SDP



Fuente: Elaboración propia

Dichas instancias de participación se clasifican de acuerdo a su composición, su origen y también de acuerdo a sus funciones (Gerencia de Instancias y mecanismos de participación, 2017), respecto a la composición, se clasifican en instancias de coordinación, de composición mixta y autónoma. De acuerdo a su origen se pueden originar a nivel local o interlocal y por sus funciones, hay instancias consultivas, de orientaciones y lineamientos y de acciones y/o políticas.

Las instancias de coordinación se encuentran compuestas de manera exclusiva por servidores y/o funcionarios públicos. La ciudadanía puede participar en estos espacios por invitación pero no hacen parte del quórum de la misma. Un ejemplo de esta clase de instancia son los Consejos Locales de Seguridad. Las instancias de composición mixta están compuestas por representantes de la comunidad, sectores sociales o ciudadanos en general y servidores públicos, un caso de este tipo de instancias son los Consejos Locales de Discapacidad. Las instancias autónomas son las que la ciudadanía se organiza y es el

actor más importante. Las instituciones pueden participar en calidad de invitados, pero no hacen parte de la organización, ni el apoyo de las mismas, un ejemplo de esta instancia es la Mesa Local Ambiental de Usme.

Las instancias consultivas tienen como objetivo principal realizar aportes al desarrollo de las Políticas Públicas poblacionales o sectoriales que se ejecutan o van a ejecutar en las localidades. Los aportes se realizan a través de recomendaciones a las políticas, evaluaciones o seguimientos a la misma, y ejercicios diagnósticos para la construcción de líneas bases. Por ejemplo los Consejos Locales de Política Social.

Las instancias encargadas de dar orientaciones y lineamientos buscan aportar a los sectores de gobierno o de la alcaldía local, para que desarrollen los lineamientos generados a nivel distrital, un ejemplo de estas instancias son las: Comisiones Locales Intersectoriales de Participación.

Las instancias que tienen como función la implementación de acciones y/o políticas, se enfocan en la implementación de los planes institucionales o comunitarios, revisten un carácter operativo y generan insumos para que otros espacios puedan realizar correcciones o recomendaciones sobre la gestión pública a nivel local. Por ejemplo los Comités Operativos Locales de Mujer y Género.

Los Espacios de Participación creados por el IDPAC son una última tendencia que propone fortalecer el trabajo articulado del Equipo Territorial en la localidad Instancias y Mecanismos de Participación, Asuntos Comunales, Propiedad Horizontal y Asuntos Poblacionales y Organizacionales (Etnias, Juventud, Mujer y Género y Discapacidad), ubicándose en cada localidad como punto de encuentro y de referencia para brindar a la ciudadanía un acceso cercano y directo al portafolio de servicios y a la oferta institucional.

Las problemáticas locales son integrales y aunque el SDP precisamente propone una articulación de los diferentes sectores para que haya respuestas integrales a los problemas sociales por parte del Estado, en la mayoría de los casos este propósito no se ha cumplido y más bien se siguen replicando acciones sectoriales parciales que no responden a las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, los espacios pertenecientes al SDP tienen un

efecto superfluo que no tiene posibilidad de tocar los problemas sociales y económicos estructurales causados por el sistema capitalista.

Por otra parte la operativización de los proyectos locales una vez se han realizado ejercicios participativos para la formulación de estos, en consonancia con el Plan Distrital, Plan de Desarrollo Local y normativas relacionadas, en la mayoría de los casos genera descontento en la comunidad ya que se pierde la esencia de lo formulado, los recursos se gastan en la ejecución de contratos cortoplacistas con acciones segmentadas y en ocasiones sin orientación social y comprometida, mostrando un interés económico solamente. Lo cual muestra además, que el régimen político cuenta con una gestión pública limitada normativamente, además de políticas públicas sin enfoque territorial real para responder de manera armónica a las problemáticas sociales.

Los tres gobiernos que intervinieron en la implementación de la política de participación: Luis Eduardo Garzón (2004 – 2007), con la creación del SDP, Samuel Moreno (2008 – 2011), con la implementación del SDP y formalización de la política y Gustavo Petro (2012 – 2016) con la ejecución de la misma, han mostrado discontinuidades y diferentes directrices que han afectado su implementación, además la promoción y formación frente a la política no ha sido clara y precisa para la comunidad, aún 10 años después de estipularse. El enfoque de la participación no es decisorio ni vinculante para la administración, sino más bien, tiene un enfoque deliberativo que al no ser claro ante la comunidad genera desgaste y desidia frente a los procesos de participación a nivel local, y en general puede contribuir a reproducir prácticas clientelares a nivel comunal, ya que la influencia real de algunas instancias es sobre ínfimas porciones del presupuesto local, resultado de la priorización temática que de alguna forma puede responder a intereses de las organizaciones participantes en dichos espacios.

2.1.5 Resultados de la implementación y conclusiones

La consulta realizada se basó en fuentes documentales que permitieron consolidar algunos resultados y a partir de la observación participante en el marco de ejecución de proyectos en diferentes localidades relacionados con la participación ciudadana, en la localidad de Bosa durante el año 2013, en la localidad de Ciudad Bolívar en el 2015, en la localidad de

Suba durante el 2016 y la información consignada de la experiencia de la localidad de Engativá durante el 2009, dan cuenta de diferentes percepciones y experiencias de las comunidades sociales y líderes que hacen parte de los procesos participativos locales, teniendo información de primera mano sobre la ejecución y la percepción sobre los efectos de la política pública de participación ciudadana.

Desde la implementación inicial del SDP ha habido dificultades que han mostrado la baja efectividad del sistema, desde la experiencia de la localidad de Engativá (Blanco R. , 2010), en agosto del 2009, se formó un comité de impulso para la conformación del EC a nivel local, se convocaron 35 organizaciones concertando su composición en dos sentidos, por sectores (sector económico, salud, educación etc.) y por poblaciones (mujeres, desplazados, discapacitados, jóvenes, niños) de tal forma que fuera un proceso integral, tratando de articular también la estrategia GSI liderada por la Secretaria de Integración Social, con la intención de armonizar tres ejes, lo sectorial, lo territorial y lo poblacional en la conformación del espacio cívico local.

Sin embargo, la imprecisión sobre la incidencia real del EC en la toma de decisiones locales, la falta de manejo de recursos locales, la vaguedad de la norma frente al propósito del SDP, y la cantidad de directrices desde el gobierno distrital que resultaban confusas y sectoriales, hizo que durante el período de gobierno 2008 – 2011, se generaran confrontamientos entre las diferentes instancias de participación, no se implementara el EC y más bien se empezaran a gestar otros procesos participativos efectivos, como por ejemplo la mesa de concertación sobre el Aeropuerto, instancia local de iniciativa ciudadana conformada para interactuar con las autoridades públicas con el fin de proteger los derechos de los pobladores de la localidad frente a una inminente obra de ampliación y remodelación del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, para los residentes cercanos.

En esta primera etapa de implementación, desde la experiencia de Engativá, se muestra como las expectativas ciudadanas puestas en el SDP, generadas desde el mismo gobierno distrital, generaron un gran descontento, precisamente por la falta de claridad institucional frente a la nueva normativa, la falta de recursos destinados al SDP y en general, la falta de voluntad política para lograr implementar el sistema continuando con lo planteado por el gobierno que lo logro normalizar.

Para el período 2012 – 2016 ya en vigencia el Decreto 503 de 2011, desde la experiencia de la localidad de Bosa, los consejeros del Consejo de Planeación Local de Bosa – CPLB expresaron su experiencia tras dos años de puesta en marcha de la Política de Participación Incidente y seis años de la implementación del SDP; luego de que desde la Secretaría de Gobierno se emitieran varias circulares a las localidades, donde el gobierno distrital se compromete ampliar los criterios de inclusión de los diferentes sectores, espacios de participación y grupos poblacionales:

“lo cual le fue imposible a la administración distrital manejar, creando solamente falsas expectativas a ciudadanas y ciudadanos ávidos de incidir en la planeación de su territorio, teniendo como única salida apegarse a lo dictaminado por el Acuerdo 13 y sus reformas legales... el gobierno escucha lo que dice el habitante de la ciudad, y luego es consignado en fichas y formatos que hacen parte de sendos anaqueles, pero no trasciende de allí, entre ellos el proceso de construcción de lo que llaman políticas públicas sin asignación de recursos, procesos como el de gestión social integral, mesas territoriales y sin escaparse los populares encuentros ciudadanos” (CPL- Consejo de Planeación Local Bosa, 2013).

La incidencia que propone la política de participación del 2011, según la experiencia del Consejo de Planeación Local de Bosa, al 2013, no había logrado las expectativas generadas, ya que la asignación de recursos es bastante limitada y en muchos casos las instancias de participación no tienen acceso a recursos, por lo cual se vuelven espacios de deliberación como lo propone la política sin incidencia en la toma de decisiones. La administración pública por su parte, limita sus acciones al cumplimiento de las normativas cayendo en el ejercicio burocrático de alcanzar metas mediante indicadores con listas de asistencia firmadas por la comunidad para justificar el ejercicio participativo.

Empero, el CPLB como instancia de participación propone dentro del ejercicio de encuentros ciudadanos propuestas alternativas para su desarrollo y priorización de las necesidades, con el ánimo de generar mayor discusión y fortalecer el propósito democrático a nivel local, conseguir mayor participación y presión por parte de la sociedad para finalmente incidir con mayor impacto en la decisión frente a los recursos locales.

Según la experiencia de los mismos líderes que conforman los espacios participativos, el Consejo Local de Planeación, es la instancia de participación que mayor influencia y capacidad de decisión tiene, en términos de participación que influencia toma de decisiones a nivel local, sin embargo, los consejeros, como en este caso, del CPL de la localidad de Bosa, expresan que ni siquiera este espacio funciona adecuadamente dentro del SDP, que no hay voluntad política para que sea un espacio participativo incidente, que al parecer, la gestión pública trabaja sólo reclutando información, pero esta no retroalimenta los niveles directivos y de toma de decisión, por lo cual, sigue habiendo una ruptura entre la sociedad, la administración pública y el gobierno.

Para el 2015, la experiencia en la localidad de Ciudad Bolívar muestra el funcionamiento de la política y la forma como se sigue implementando, en el marco de un proyecto ejecutado por parte de la Asociación Manos Unidas (2015), dirigido a un grupo de 30 líderes de la localidad, que discuten sobre la problemática de participación local y listan las siguientes problemáticas en la actual política de participación:

- “La labor institucional resulta a veces más interesada en ofrecer asistencia y resultados de proyectos habitualmente desarrollados de esta manera, en vez de desplegar otras estrategias que incluyan y generen mayor participación de los y las ciudadanas.
- La política actual es para ganar individualmente, para engrandecer egos y no para el trabajo de lo común.
- La economía influye en las condiciones materiales en la que los seres humanos pueden desarrollar sus planes de vida en una sociedad. La pobreza y las condiciones excluyentes, producto del sistema de vida capitalista en un país latinoamericano, obstaculizan la participación.
- La corrupción es un asunto vigente, actual y necesario de erradicar.
- Existe en nuestra historia colombiana, una historia constante de la política de miedo y criminalización a la participación política de oposición.

- Las comunidades no construyen confianza con las instituciones por razones del clientelismo.
- Hemos vivido en unas prácticas culturales afines a la sumisión y a estimar la exigibilidad de derechos como bondad del Estado, como regalo y no como un asunto inherente y de obligatorio cumplimiento.
- Es importante superar las prácticas ideológicas y culturales del facilismo, el individualismo, la desconfianza hacia el otro y hacia sí mismos, y el conformismo.
- Poseemos un silencio frente a nuestra memoria, bastante parecido a una enfermedad del olvido de las historias que han tejido esta localidad.
- No existen mecanismos efectivos de participación comunitaria en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- Las organizaciones y colectivos que propender por un trabajo comprometido con el empoderamiento comunitario encuentran grandes dificultades en el tema de financiamiento y recursos. Proponen generar estrategias que protejan y garanticen el trabajo comunitario como una labor, una profesión, un arte, un oficio, un saber que no solo puede ser voluntariado.” (Asociación Manos Unidas, 2015)

En este listado se priorizan, por un grupo de treinta líderes de la localidad de Ciudad Bolívar, las falencias que la comunidad encuentra en la implementación de la política con base en la experiencia vivida y las oportunidades de discusión que se abren para fortalecer los procesos participativos a nivel local en el marco de la ejecución de proyectos que propenden por el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Desde la experiencia de estos líderes jóvenes se visibiliza además otra problemática más crítica que la falta de incidencia de los espacios participativos y tiene que ver con la cultura del miedo y la persecución a muerte a los líderes que no se dejan moldear o acaparar por las prácticas corruptas y clientelares que hacen parte del sistema político colombiano. Por otra parte, las iniciativas populares que pretenden cambios importantes a nivel comunitario, precisamente por el mismo conocimiento de las problemáticas y alternativas de solución; se ven ampliamente entorpecidas por la falta de apoyo institucional y recursos para llevarlas a la práctica, o los apoyos que se consiguen son intermitentes y se ven enredados

en el cumplimiento de papeleos burocráticos, cumplimiento de productos cortoplacistas que hacen perder el sentido e impacto que tenían las propuestas inicialmente planteadas.

Por otra parte en los resultados conseguidos por la Corporación Innova y Desarrolla (2016) con líderes de organizaciones sociales de la localidad de Suba, se destacó por parte de los asistentes los siguientes inconvenientes en los procesos de participación de los cuales se destacan tres:

Subsiste la falta de conocimiento y retroalimentación entre comunidad-instituciones-representantes políticos, de las funciones de las instituciones, espacios dispuestos y mecanismos de comunicación entre la administración y actores comunales para dirigirse a las instancias correctas, por lo tanto, el gran inventario en el sistema distrital de participación, no es del todo conocido por las organizaciones sociales, lo cual dificulta la comunicación y canalización de demandas por estas vías institucionales.

La falta de conocimiento de derechos y la falta de formación para ejercer los roles de liderazgo o representación de la sociedad organizada, se traduce en la falta de planeación y procedimientos claros por parte de las organizaciones sociales en la realización de reuniones, falta de priorización de problemáticas, discusión y consecución de consensos con base en este ejercicio dificultando la participación a nivel barrial y comunal y su incidencia en las decisiones gubernamentales.

Falta de seriedad y compromiso en el trabajo local, las actitudes de los líderes y representantes locales a veces dificultan los escenarios participativos entorpeciendo las dinámicas de discusión positiva y constructiva, ya que las practicas clientelistas e individualistas subsisten, haciendo perder los objetivos comunales y dificultando los procesos participativos y su incidencia en los espacios creados.

Desde la experiencia de los líderes de la localidad de Suba, la deficiencia en los sistemas participativos alienta la existencia de interacciones con intereses privados que ocupan los espacios de interlocución con el gobierno local y distrital, se aprovechan de la influencia en éstos para conseguir proyectos que beneficien a sus propias organizaciones o para sostener redes clientelares serviles a las maquinarias políticas que caracterizan nuestro

sistema de democracia representativa. Por otra parte, persiste la falta de información sobre la oferta institucional para la participación a nivel popular, los líderes llamados a replicar sus experiencias con los vecinos se quedan cortos en este propósito, lo cual coadyuva a la falta de formación política y desinformación a nivel general.

Esto no significa que no haya participación significativa, desinteresada y con objetivos colectivos y sociales al interior del SDP, lo que significa es que el modelo no tiene un piso teórico con enfoque social y político, sino unas líneas claras neoliberales que pretenden sostener y mantener el sistema capitalista actual.

Por otro lado, desde otras fuentes consultadas, los informes de Jeidy Camargo, dirigido a la Alcaldía Mayor y del programa “Bogotá como vamos” en el 2013, amplían el panorama de visión para concluir frente a la política pública de participación ciudadana y el actual SDP. En el estudio de Camargo (2013) se plantea que el programa “Sistema de Presupuestos Participativos aunque se plantea en la normativa y se planteó en su momento en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, nunca se creó y tampoco se avanzó en la creación del sistema de planeación de la ciudad que se suponía debía reformar el acuerdo 12 de 1994 y 13 de 2000 que rigen la materia para el distrito capital”. Muestra la urgencia, de crear un esquema de presupuesto participativo ligado a los procesos de planeación distrital y local, ya que es la principal herramienta para el logro efectivo de los derechos de participación.

Los instrumentos administrativos se superponen unos a otros, sin lograr una armonía y sincronía que favorezca a la población bogotana, más bien, se crean diferentes normativas que generan confusión, amplían la desidia de la participación y contribuyen al sistema clientelar y corrupto a nivel local.

Frente al sistema de participación distrital plantea que la Escuela de Participación, uno de los actores contemplados dentro del sistema “como estrategia de promoción de la participación, no es tan clara” (Camargo, 2013). Para el 2013 no había un balance sobre el avance, ya sea, del proyecto de inversión o de la Escuela de Participación y Gestión social, más allá de los indicadores del Plan de Desarrollo Distrital que reporta metas cumplidas en términos de personas certificadas en cursos contratados por dichos

proyectos, no se sabe de su incidencia en los procesos de participación o del impacto en la ciudad, y tampoco se conoce un plan de formación concreto y claro.

El programa Bogotá como vamos (2013) menciona que de los millonarios recursos invertidos para que los bogotanos asistieran a los cabildos, fueran voceros directos de sus necesidades y presentaran propuestas para la solución de los principales problemas por localidad, solo el 1.3% de la población asistió a las convocatorias.

La administración distrital ha pasado de cerca de 33 espacios institucionalizados en el 2009 con el propósito de crear los mecanismos para que la ciudadanía acceda a la participación a nivel distrital y local a reconocer alrededor de 203 instancias para promover la participación y la interacción entre las autoridades públicas y la comunidad, muestra de gran dispersión de espacios e instancias de participación ciudadana en la ciudad, algunos con mayor incidencia que otros. Con todo, aún siguen participando las comunidades, organizándose en diferentes instancias para reivindicar sus derechos, lo cual muestra que aún con las falencias planteadas a lo largo del capítulo, el SDP sigue funcionando en la ciudad.

Los procesos de participación a nivel local en la ciudad han empezado a hacer uso del SDP diseñado desde el gobierno para interlocutar con las autoridades públicas, así muchos espacios e instancias de participación tienen una conformación mixta con representantes de la comunidad y del gobierno, sin embargo los actores claves en la toma de decisiones a nivel local, siguen siendo los actores institucionales.

Por otra parte, el cambio o reformulación constante de las políticas públicas en general y específicamente respecto al tema de participación desde los gobiernos distritales, también característico de la historia de la ciudad, da cuenta de la falta de continuidad y de un proyecto político distrital de largo plazo que propenda por el desarrollo de sus comunidades y no por lineamientos de entidades financieras internacionales; produce en cambio, el uso de redes clientelares cooptando la participación con el propósito de dar continuidad a la maquinaria y formas políticas tradicionales.

El balance a la fecha da cuenta de un avance en términos reivindicativos de la ciudadanía, dejando ver su descontento por la creación de espacios para la mera consulta, entre tanto organizaciones con trabajo social de largo tiempo han logrado canalizar sus reivindicaciones incidiendo en la toma de decisiones de política pública utilizando o no el sistema distrital de participación. Por su parte el gobierno, en muchos casos ha tomado en cuenta demandas sociales a partir de la presión que ésta ejerce. Pese a los avances que se pueden apreciar, la persecución al movimiento social no ha cesado, la violación de derechos humanos en el país y en Bogotá también, sigue estando presente y sigue atemorizando y queriendo acallar a la sociedad que reclama sus derechos, prueba de esto es el asesinato a líderes sociales. Por otra parte, las instancias de participación no tienen injerencia en los temas estructurales que realmente combatan las problemáticas sociales de las poblaciones, quedando limitadas a ser tenidas en cuenta para la toma de decisiones locales de carácter cortoplacista, relacionadas con la ejecución de pequeños recursos correspondientes al período de un gobierno o fracción de este.

En efecto, la política de participación ciudadana a nivel distrital, es resultado de todo el proceso de reivindicaciones sociales dadas a finales del siglo XX en Latinoamérica, reorientado desde los organismos multilaterales para sus propios propósitos capitalistas y solicitado a los gobiernos latinoamericanos bajo una ideología neoliberal, por lo cual, carece de efectividad, desde el punto de vista social, ya que no abre los espacios requeridos por la ciudadanía para interlocutar y decidir junto con el gobierno y la administración en torno a las problemáticas sociales, económicas, culturales, étnicas, etc., como se propone desde el discurso de la gobernanza.

No obstante, el movimiento social ha continuado incesantemente su trabajo social y comunitario pese a la persecución y asesinatos a líderes sociales; la cooptación por redes de corrupción o sofismas políticos y administrativos; y falta de interés y apoyo institucional, continuando su labor de formación política real, protesta, organización y reivindicación con excelentes resultados a nivel social, victorias conseguidas haciendo uso de los instrumentos normativos distrital, locales y nacionales y de la amplia presión generada por amplias porciones de población que se suman al descontento frente al régimen y sistema político colombiano. Esta labor es loable, ya que es voluntaria y muy pocas veces visibilizada, además estigmatizada por los medios de comunicación y lo más grave

acallada a través de asesinatos selectivos a las cabezas visibles de las organizaciones sociales.

2.2 Política pública de participación ciudadana en Chile – Santiago

En Chile, luego de la dictadura militar caracterizada por un gobierno fuertemente autoritario y centralista, desde los años noventa, el país comienza a incursionar en la búsqueda de la democracia participativa a la par de la búsqueda por la descentralización, creando algunas instancias de participación a nivel regional y municipal, sin embargo, el esfuerzo por crear una política estatal de participación se gesta desde el año 2000, lográndose consolidar en el 2011, luego de 6 años de discusión y trámite en el Senado con la Ley 20500 “Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. En Santiago de Chile se dicta la ordenanza local de participación en el 2014.

2.2.1 Contexto de la política

El marco legal y las reformas implementadas a partir de la última década del siglo XX, desde el gobierno de la Concertación (1990- 2010), luego del régimen militar (1973 – 1990), configuraron una serie de acciones encaminadas a consolidar la participación ciudadana en Chile.

En 1991 se aprobó la reforma constitucional²⁷ que estableció dos elementos importantes: un esfuerzo descentralizador y el carácter desconcentrado²⁸ de la administración del Estado. La descentralización y el desarrollo regional se consideran medios para lograr consolidar la democracia, ampliar y modernizar las actividades productivas de las economías regionales, mejorar la inserción de la economía chilena en la economía internacional, reducir rápida y definitivamente la pobreza e integrar todas las regiones al

²⁷La constitución de la república establece en el artículo primero que es deber del estado asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional, como complemento, se establece el derecho a la información (art 8) libertad de expresión, reunión, libre asociación (art 19). También establece al Consejo Regional como el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional (art 113) a nivel provincial se establece al Consejo económico y social provincial con facultades consultivas (art 116) y en el nivel comunal se establece al consejo comunal para hacer efectiva la participación en el ámbito local (art 119)

²⁸ Es decir la transferencia de competencias al nivel territorial, siendo aún dependiente del nacional.

proceso de desarrollo económico, ajustándose a lo propuesto por la tendencia neoliberal dominante que propone que la cercanía del Estado a la población, solucionaría los graves problemas que se supone surgieron por los vacíos institucionales de los gobiernos centralistas, dando razón a teorías como las Charles Tiebout de “votar con los pies”, como modelo de eficiencia para el gasto público local y por lo tanto para la población.

El esfuerzo por la descentralización a través de la consolidación del Municipio como órgano con grados de autonomía política, administrativa y financiera (SUBDERE, 2004, pág. 13), estuvo antecedido por limitantes importantes debido al centralismo del gobierno militar (Letenier, 2014), las demoras en la dictación de la normativa legal en relación al proceso de reforma administrativa de desconcentración y al de regionalización, atribuido en su momento a la negativa de autoridades del nivel central a traspasar poder a los distintos niveles nacionales.

La nueva constitución, en su primer artículo propone entre los deberes del Estado Chileno “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (Fuentes, 2000), haciendo mención del plebiscito y las elecciones periódicas, siendo aún muy limitado a la democracia participativa y sus amplios mecanismos.

En 1992, con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19.175, se crea el Consejo Económico y Social Provincial como instancia consultiva de participación de la comunidad socialmente organizada, integrada, por el Gobernador, quien lo convoca y preside; 24 miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia; y miembros por derecho propio (FF.AA. y Carabineros, universidades e institutos), para asesorar al gobernador en materia administrativa.

A nivel municipal, se permite la elección popular de alcaldes y concejales y la instancia formal de participación, los Consejos Económicos y Sociales Comunes (CESCO). En materia regional, se instituyeron los Consejos Regionales (CORE) como órganos representativos de la opinión ciudadana que institucionalizarían la relación entre el ejecutivo regional y la comunidad respectiva. Los consejeros se elegían de manera indirecta por los concejales constituidos en colegio electoral.

En 1994, se agrega un capítulo especial sobre participación, en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 19.300 de CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente), en el Título IV “Del Consejo Económico y Social Comunal”; que establece la obligatoriedad de los Municipios de dictar Ordenanzas²⁹ de Participación Ciudadana, donde deben establecer los mecanismos de participación adecuados a cada realidad local”.

En 1997, se realiza una reforma constitucional sobre administración comunal, mediante la Ley 19.526, con el objetivo de reimpulsar el proceso de descentralización, a través de la instalación a nivel local de una institucionalidad más flexible y dotada con mayores competencias para asumir el desafío del desarrollo comunal y relevar la participación de la comunidad en la gestión y actividades de la municipalidad.

En 1999 se promulga la ley 19.602, que incluye el título sobre participación ciudadana, en el cual ordena para las municipalidades:

*Una ordenanza sobre las modalidades de participación ciudadana local, de acuerdo a las particularidades de cada comuna. También deben establecer procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el Municipio ha de dar respuesta a ellos los que, en ningún caso pueden ser superiores a treinta días.

*Crear el CESCO (Consejo Económico y Social Comunal), como órgano consultivo, para asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

*Establecer Audiencias Públicas para que el Alcalde y el Concejo conozcan acerca de las materias que estimen de interés comunal o las que se planteen por iniciativa de los ciudadanos.

*Crear la Oficina de Partes y Reclamos, abierta a la comunidad en general y,

*Establecer el plebiscito, con acuerdo del Concejo, requerimiento de los dos tercios del mismo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna;

²⁹ Las ordenanzas son instrumentos normativos que emanan de la potestad reglamentaria del Alcalde, contienen normas de carácter general y obligatorias aplicables a toda la comunidad (Fuentes, 2000).

para materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, aprobación o modificación del Plan de Desarrollo Comunal, modificación del Plan Regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento que se establece.

En el 2000, el gobierno de Lagos menciona 5 líneas de acción gubernamental para fortalecer la participación ciudadana: “(i) generar iniciativas hacia una Gestión Pública Participativa; (ii) incorporar la Participación Ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas y programas públicos; (iii) promover acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; (iv) promover la articulación permanente entre sociedad civil y Estado; (v) promover los vínculos regionales y locales para la promoción de los derechos ciudadanos” (MSGG - Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2002).

Bajo su gobierno, se iniciaron conversaciones con organizaciones ciudadanas para la formulación de un marco legal, el cual concluyó con la presentación de la ley sobre participación ciudadana en la gestión pública en el año 2004, que luego se convertiría en la Ley 20500. También se promulgó un plan gubernamental que recogió los planteamientos de un Consejo Ciudadano convocado para tales efectos (Pressaco & Rivera, 2015, pág. 20).

En el mismo año, mediante Instructivo Presidencial se plantea como propósito la “Participación Ciudadana y Consolidación Democrática”, dentro de las estrategias regionales de Desarrollo (ERD) (R., 2002, pág. 35), originando 106 iniciativas por parte de los ministerios. Se recomendó la incorporación de mecanismos de transparencia, de información y de participación ciudadana en las políticas y programas que los mismos organismos impulsaban. Se establece también, en primer lugar, la constitución de la Mesa Intergubernamental de Participación Ciudadana, que debía realizar un diagnóstico de las políticas y programas del Estado, y la constitución del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que debía elaborar una propuesta para avanzar en mayores y mejores niveles de participación ciudadana en la institucionalidad; y en segundo lugar, que los Gobiernos Regionales deben contar con Planes Regionales de Participación Ciudadana, los que serían incorporados a las correspondientes Estrategias Regionales de Desarrollo.

Esta discusión se hace en el marco de la descentralización y reforma de Estado (Gentes, 2004) debido a “la contradicción entre un gobierno autoritario y la participación social que explica la postura ambivalente frente al tema y la tardanza con la que se implementan las estructuras de participación sobre todo a nivel regional” (Documento ILPES, 1999, pág. 5).

Además se firma un Protocolo entre el Gobierno de Chile con el BID, que proporcionó recursos para desarrollar diferentes iniciativas en materia de participación ciudadana en la gestión pública, sobre el voluntariado, la no discriminación y el seguimiento de otros compromisos institucionales.

En el 2004, desde el gobierno continua la iniciativa fundamentada en el principio de “gobernar con la gente” (R., 2002, pág. 9), de crear una ley denominada Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que se inserta en el contexto de una Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana.

El gobierno nacional de Ricardo Lagos (2000- 2006), pretende implementar la participación ciudadana como política oficial, sin embargo la dilación y discusión frente al contenido propuesto de la ley hizo que solo se lograra culminar dicho proceso siete años después con la Ley 20500 de 2011.

En el 2006 Michelle Bachelet hizo el lanzamiento de la agenda proparticipación ciudadana (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2016), para perfeccionar la democracia representativa, así que se estructura en cuatro ejes centrales; la participación ciudadana en la gestión pública, información, asociacionismo y no discriminación.

La agenda proparticipación, propone que “el Estado debe garantizar a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Tenemos la urgencia democrática de darnos como país los espacios institucionales de participación ciudadana en la gestión pública” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública , 2010) planteando el desafío de la participación como tarea nacional, señala que la participación tiene un lugar importante en la esfera política de la democracia, pero con una primera tarea a realizar: perfeccionar la democracia representativa.

En abril de 2008, Michelle Bachelet envió un proyecto de reforma de la ley 19.175 ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, que propone aumentar las competencias de las instituciones descentralizadas en la gestión regional y busca generar una relación más directa entre gobierno regional y ciudadanía. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, asume la tarea de impulsar la descentralización y la incorporación de la participación ciudadana en todos los niveles de gestión de las políticas públicas en las regiones.

En el año 2009, Chile suscribe la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y al mismo tiempo continúa el trámite de la ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Durante el período 1991 a 2011 se adelantaron varias iniciativas que desde el gobierno mencionan la participación ciudadana como uno de los elementos claves en sus agendas gubernamentales, además se propone la participación activa de incidencia e influencia en la gestión pública, lo cual se pretende reflejar en el marco normativo con la iniciativa de Ley Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el 2004 y la Agenda Proparticipación en el 2006. A nivel local, en este periodo se obliga a los municipios a dictar ordenanzas en materia de participación ciudadana. Como instancias de participación funcionan los CESCO y los CORE. Se crea la Mesa Intergubernamental de Participación Ciudadana, instancia que generó un diagnóstico de la participación y su incidencia en las políticas públicas, también se formó el consejo ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil, instancia que debía generar propuestas para el mejoramiento de la participación.

Los gobiernos de la Concertación se apropiaron de la temática de participación ciudadana, como una de sus acciones democráticas en sus gobiernos a diferencia de la experiencia autoritaria que había vivido la región, sin embargo, es muy visible la fuerte tendencia neoliberal de los gobiernos en el contenido formal de las normativas. En la práctica llama la atención el fuerte centralismo que se resiste a abrir posibilidades, así sean nominales o formales, de interacción real con las comunidades en el proceso de gestión pública.

2.2.2 Surgimiento y Formulación de la política

Uno de los mayores problemas de la participación ciudadana en Chile a comienzos del siglo XXI, es el desencuentro y falta de comunicación entre la sociedad civil y el Estado, así lo confirma el estudio *Participación Ciudadana en Políticas Públicas* de Más voces – Flacso (Recabarren y Aubry, 2005, citado en Aravena J. L., 2013) en el cual se afirma que de 7200 personas encuestadas a nivel nacional, el 56% reconoció no pertenecer a ninguna organización y tan solo el 18% de la población encuestada, había buscado alguna relación con las autoridades para enfrentar los problemas. Lo que se interpreta a la luz del estudio como un porcentaje bajo de legitimidad en la relación de los ciudadanos y la administración. Realmente, la ciudadanía no se interesa en los espacios de interacción creados institucionalmente para interlocutar con el gobierno, en los diferentes niveles.

Son los mismos organismos multilaterales, los que obligan al país a fortalecer la participación ciudadana, incentivando la asociatividad de la sociedad civil, contándose como una forma de inclusión social y democracia participativa y por lo tanto mejor gobernabilidad. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante PNUD, en su informe *Auditoria a la Democracia, Más y Mejor Democracia para un Chile Inclusivo*, la asociatividad mediante organizaciones de la sociedad civil, en adelante OSC, se empieza a impulsar y mostrar su importancia ya que son “organizaciones con distinto grado de formalidad que buscan promover intereses colectivos (derechos de los animales, por ejemplo) representar demandas específicas (comités de allegados), fomentar la identidad o actividades específicas (grupos culturales, religiosos, deportivos), entre muchas otras áreas” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2016, pág. 41), la asociatividad se entiende como la participación de la ciudadanía convergiendo en torno a problemáticas y reivindicación de derechos específicos.

Frente a la promoción de las organizaciones de la sociedad civil por parte del Estado y partiendo de una línea base, según las encuestas de opinión realizadas para los Informes de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, en 2002 el 33,3% de las personas declaró pertenecer a alguna organización, cifra que se mantuvo casi inalterada en 2012, con el 32% (CNPC, 2017), dato que había sido consultado con el registro de organizaciones que habían sido catastradas en 2006 por el equipo de la Universidad John Hopkins y no había

mostrado variación, mostrando una baja incentivación de la organización social y comunitaria por parte del Estado desde la dictadura militar.

En cuanto a las organizaciones comunitarias, también esperaban un mejoramiento de su reconocimiento y garantía por parte del Estado, ya que hasta el 2011, se había llevado un proceso sistemático de debilitamiento del espacio vecinal con la Ley N° 19.418 de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias de 1996, presentando las mismas debilidades de la promulgada por la dictadura en 1989 (CNPC, 2017, pág. 33), no reconoce la escala vecinal - territorial, promueve la fragmentación de la organización vecinal, estimula la competencia por los recursos públicos y no le devuelve la representatividad sobre un territorio, quitándole legitimidad y contenido político; deteniendo el proceso de organización y articulación social consagrado en la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (las reconoció, reguló y otorgó estatus jurídico) del año 1968.

Los resultados de estos estudios realizados durante la época muestran un contexto nacional, con bajos niveles de participación reconocida por el Estado, en todas las dimensiones sociales, por consecuencia también en instancias de participación a nivel organizacional de interés público y su relación con las instituciones, también en los mecanismos de representatividad formales, como el voto, dando cuenta de un escenario de expectativa, necesidad y fuerte interés por parte de la ciudadanía de conocer, interlocutar e incidir sobre los asuntos públicos, de mayor o menor envergadura y también mostrando la falta de gobernabilidad en el país, desde la interpretación de los organismos multilaterales.

Con este escenario el PNUD empieza a liderar la idea de avanzar en una democracia ciudadana que permitiera el surgimiento de nuevas formas de participación tanto de democracia directa como de democracia deliberativa (Aravena J. L., 2013), mostrando en sus informes que lo que estaba sucediendo era una crisis de legitimidad del régimen político y por ende falta de gobernabilidad.

El PNUD sustenta su posición, en informe donde define la política como “expresión institucional de lo que en una sociedad determinada, en un momento determinado, se define como parte de lo que puede ser socialmente decidido. La política es, entonces, la cara institucional de lo político”, desde esta perspectiva, tendría como condición obligatoria

la representación de la opinión y voluntad de la sociedad en partidos políticos, el parlamento y el gobierno, siendo una manifestación institucional de lo político. Sin embargo, la falta de participación en el uso del voto y además en la interacción con el Estado requiere, a entender de este organismo, el apoyo a soluciones de tipo “horizontal” y participativo, no aceptando las decisiones de tipo vertical que carecen de legitimidad.

Al apreciar la información estadística sobre la participación directa e indirecta chilena, utilizando la representación institucional y política, se puede concluir a priori, que la participación no es considerada una alternativa válida por parte de la ciudadanía para participar y manifestar su voluntad de cambios (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2016, pág. 45). Por lo tanto, el PNUD la propone como uno de los principales desafíos que debe enfrentar la institucionalidad, diseñando mecanismos de participación en la gestión pública legítimos, con canales válidos de involucramiento para la sociedad civil, que permitan fluir la opinión pública hacia las instituciones.

Así, durante el gobierno de Lagos, tercer gobierno de la concertación (2000- 2006), se empieza a liderar la primera política oficial de participación ciudadana, a través de un programa de fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana, que contó con 3 instrumentos para llevar a cabo sus propósitos, estos fueron: el instructivo presidencial de participación ciudadana dirigido a todos los órganos del gobierno, la creación del consejo ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil y el proyecto de ley de participación, que más adelante sería la 20.500.

Desde el gobierno nacional de Ricardo Lagos (2000- 2006), se pretende implementar la participación ciudadana como política oficial, sin embargo la dilación y discusión frente al contenido propuesto de la ley hizo que solo se lograra culminar dicho proceso siete años después. En el 2011 se promulgan la ley 20.500 y la ley de transparencia 20.285, logrando consolidar dos derechos fundamentales a nivel normativo: el acceso a la información pública y la participación ciudadana en la gestión municipal (Marin, 2012), el reconocimiento del derecho a la participación en la gestión pública, crea los COSOC como instancia mediadora entre el Estado y la sociedad, facilita el asociacionismo y establece la obligación del Estado para publicar la información relevante. Sin embargo, pese a tener este soporte legal, ninguno de estos derechos se respetan a cabalidad.

La Ley 20.500 de 2011, inicia su trámite en el año 2004 fundándose en la libertad de asociación y en el principio participativo, teniendo como objetivos: fijar un marco legal común a todas las asociaciones que no se regían por un estatuto jurídico especial, incentivar la creación de asociaciones de interés público, establecer una regulación básica para el trabajo de voluntariado, poniendo énfasis en la participación ciudadana, acceso a fondos públicos y modificación de leyes de corte administrativo (Muñoz, 2011, pág. 43). En el 2011 la ley 20.500 junto la ley de transparencia, consolida a nivel normativo dos derechos fundamentales: el acceso a la información pública y la participación ciudadana en la gestión municipal (Marin, 2012), reconoce el derecho a la participación en la gestión pública, crea los COSOC como instancia mediadora entre el Estado y la sociedad y facilita el asociacionismo.

La discusión en particular del proyecto de Ley fue extensa debido a que gran parte de los artículos recibieron propuestas de modificación por parte de la comisión de la Cámara, situación que hizo que el proceso se dilatara y apenas se iniciara la discusión en sala en marzo del 2007 (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2016, pág. 45). La promulgación de la Ley, no estuvo exenta de polémicas, ya que su trámite duró siete años, en los cuales debió enfrentar el voto en contra de gran parte de la oposición lo que obligó a pasar la iniciativa a comisión mixta. (Pressaco & Rivera, 2015, pág. 21). La Ley aprobada resultó ser completamente distinta a la propuesta realizada por el presidente Lagos, en cuanto significó modificar el procedimiento para la obtención de la personalidad jurídica de las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro “al atribuir a las corporaciones el carácter de asociaciones, armonizando con las tendencias modernas sobre asociacionismo”, elimina exigencias que contenía el código civil frente a la constitución y funcionamiento de estas entidades (Muñoz, 2011, pág. 43), modificando y dando mayores facilidades para la obtención de la personería jurídica de las asociaciones y fundaciones.

Las reformas en el Estado, en la administración pública y la participación ciudadana en las políticas públicas se da bajo los lineamientos hegemónicos, considerando la descentralización, el asociacionismo bajo criterios económicos “Corporaciones”, como herramientas de fortalecimiento de la participación ciudadana.

En el 2011, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se promulgó la Ley N° 20.500 sobre participación ciudadana en la gestión pública, dando reconocimiento del derecho de participación en la gestión pública, el deber del Estado de promover y apoyar a las organizaciones asociativas de la sociedad civil, se crea un Fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público y el establecimiento de Consejos Consultivos de Organizaciones de la Sociedad Civil en los niveles nacional, regional y local de la administración pública.

Después de tantos años de proceso para promulgar esta Ley, sale a la luz pública con críticas precisamente por las modificaciones que tuvo durante su discusión y aprobación en el Senado.

Santiago de Chile, como unidad de análisis, registra una alta concentración demográfica, económica y política, representando una de las características más relevantes de la nación, sin embargo pese a su diversidad territorial, su mayor problema es que sigue siendo una sociedad centralizada. Dicha institucionalidad es cuestionada por diferentes actores del ámbito nacional e internacional (CONAREDE, 2009; OCDE, 2009, citados en Salinas, 2011, pág. 8). Para el 2011, año en que se promulgó la Ley 20.500, registraba nivel regional, la más baja participación comparada con el resto de regiones del país, siendo la región central del país.

Tabla 2-3 Porcentaje de población que participa en actividades comunitarias por tramos de edad en la región metropolitana de Santiago

Tramos de edad	Participación	
	2003	2011
Niños (0-14)	20,9%	11,9%
Jóvenes (15-29)	22,2%	11,3%
Adulto joven (30-44)	26,7%	7,3%
Adulto (45-64)	26,8%	9,6%
Adulto mayor (65 años o más)	35,6%	11,6%

Fuente: (Ilustre Municipalidad de Santiago, 2015)

Según diagnóstico publicado por la municipalidad de Santiago, en la región metropolitana de Santiago, la situación frente a la participación es bastante preocupante ya que en un período de 8 años, descendió más de 10 puntos respecto a la misma región (Tabla 2-3).

La Tabla 2-3 muestra por tramos de edad el porcentaje de participación en actividades comunitarias en la Región Metropolitana, indicando una disminución importante en todos los tramos de edad en el 2011 respecto del 2003. El grupo etario que tiene una mayor participación en organizaciones sociales son los adultos mayores, mientras que en ambos períodos quienes menos participan corresponde a la población joven entre 15 y 29 años. Respecto a la participación en organizaciones sociales, el 90,1% declaró en encuesta realizada en el 2011, que no participaba en ninguna organización social y sólo el 9,9% si pertenecía a organizaciones sociales. De ese porcentaje, un 3,1% participaba en organizaciones religiosas o iglesia, seguida por 1,3% que participa en algún club deportivo o recreativo y 1,1% en agrupaciones artísticas y la participación en Juntas de vecinos fue el porcentaje más bajo en las respuestas. Estas cifras también mostraron una disminución de 16,1% en la participación en la comuna respecto al 2003. La participación mediante el voto, durante las elecciones municipales de 2012, mostró la comuna de Santiago en la cuarta posición de más baja votación dentro del gran Santiago.

2.2.3 Contenido de la política

La política pública de participación ciudadana de Chile plasmada en la Ley 20.500 de 2011 “Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” y los instructivos presidenciales subsiguientes, tienen dos ejes principales. Por una parte concentra sus esfuerzos en facilitar las asociaciones, modificando la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, normando la conformación de uniones comunales y estableciendo la asociatividad de éstas, en federaciones y confederaciones.” (MSGG - Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2015, pág. 15).

El segundo aspecto clave en la Ley tiene que ver con la participación en la gestión pública, con las siguientes reformas:

- a. Modifica la ley orgánica constitucional 18.575 de bases generales de administración del Estado donde reconoce el derecho de las personas a participar en sus políticas, planes, programas y acciones, establece que los órganos del Estado establecerán las modalidades formales y específicas de participación.

- b. Modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades 18.695, crea los COSOC - Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil reemplazando los CESCO.
- c. Entrega nuevas atribuciones a la secretaria municipal en los procesos de constitución de asociaciones y fundaciones.

El propósito de la Política consiste en “fomentar la participación ciudadana para promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas” (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014). Se mencionan dos componentes para promover la cultura de corresponsabilidad en el país, por una parte, a través de espacios de comunicación entre gobierno y sociedad y por otra parte, a partir de aumentar la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

Lo que la política denomina como corresponsabilidad, alude a un compromiso que deja de estar en cabeza del Estado y pasa a ser también obligación de la ciudadanía, para avanzar en el mejoramiento de la gestión pública, a través de la gestión de dos elementos: los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía y el aumento de la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas. En cuanto al primer elemento, se articula el objetivo “mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía” a través del COSOC, Sistema integral de información y atención ciudadana - SIAC, Diálogos participativos, ventanillas virtuales de opinión, consulta ciudadana y apertura de datos del gobierno.

El segundo elemento relacionado con el aumento de la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas se propone a partir del mejoramiento de la participación ciudadana, lo cual se pretende realizar articulando dos objetivos, por una parte el “fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil” y la “promoción del control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos”. Al primer objetivo corresponden la Escuela de Gestión Pública para dirigentes sociales y el Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público y, al segundo objetivo pertenecen las cuentas públicas participativas y la Ley 20.285 relacionada con la transparencia y el acceso a la información de la administración del Estado.

Los objetivos que plantea la política son:

1. Mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana
2. Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil
3. Mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía.
4. Promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos.

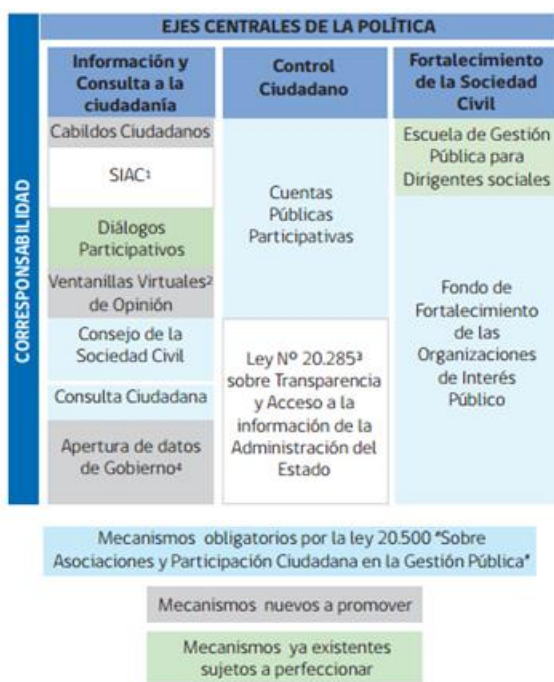
Estos objetivos se pueden visualizar de forma clara en la Figura 2-3, en la que se muestra como los objetivos dos, tres y cuatro plantean instancias, mecanismos y modalidades de participación para el cumplimiento del objetivo principal, detallado en el numeral uno.

Tal como se aprecia en la Figura 2-3 hay un elemento transversal en la política denominada corresponsabilidad, ésta se define como

“relación de compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía, es decir, para avanzar en pos del mejoramiento de los servicios entregados por el gobierno es necesario el trabajo conjunto entre el Estado y los ciudadanos. De esta manera el gobierno abre espacios para la participación ciudadana responsable, y las personas, como sujetos con capacidades, derechos y deberes, se involucran con el quehacer gubernamental fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas” (Gobierno de Chile, 2016).

Si bien se proponen las instancias, espacios y mecanismos de participación plasmados en la figura 2-3, la Ley 20.500 establece cuatro que son de obligatorio cumplimiento por parte de la administración para poner en marcha:

Figura 2-3 Ejes centrales de la política de participación en Chile



FUENTE: (Gobierno de Chile, 2016)

1. Cuentas públicas participativas: los órganos de Administración del Estado cada año dan cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Este espacio de participación propuesto por la Ley, alude a la rendición de cuentas, lo cual es sinónimo de las herramientas que la gestión pública establece para lograr la transparencia.
2. Consejos de la Sociedad Civil - COSOC (son conformados por personas representativas de las asociaciones relevantes en el ámbito específico de cada órgano de la administración, son consultivos y “acompañan la toma de decisiones de la política pública” (Presidencia República de Chile, 2011, pág. 3)), son conformados de manera diversa, representativa y pluralista.
3. Consultas ciudadanas (son consultivas y las hacen los órganos de la administración) señalando las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Estas consultas son realizadas de manera informada, pluralista y representativa.
4. Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público

Además la Ley señala como obligante “la Información relevante” (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014) mecanismo mediante el cual los órganos de Administración del Estado deben poner en conocimiento público información acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

El Instructivo presidencial N° 2 emanado del gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014) luego de aprobarse la Ley en el Congreso, menciona que las demás formas propuestas por la Ley son discrecionales para que la Administración Pública las implemente, pudiendo incluir otros mecanismos dentro de sus agendas de trabajo, como cabildos, mesas de trabajo, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, talleres y otras formas que la administración determine, tales como:

1. Cabildos ciudadanos, en cabeza del Ministerio de Interior, es el dialogo directo entre presidente, autoridades y personas que se inscriban al mismo, para la solución de problemas locales.
2. Plataformas digitales participativas, definidos como espacios de encuentro entre las autoridades de Gobierno y representantes de la sociedad civil, que mediante el uso de TIC para recoger comentarios y observaciones en forma directa y presencial, promueve el intercambio de información y generación de relaciones entre la ciudadanía y el Estado, a cargo del Ministerio Secretaria General de Gobierno – MSGG.
3. Diálogos participativos, liderado por el MSGG, División de Organizaciones Sociales, en adelante DOS, tiene el propósito de recoger comentarios y observaciones de manera presencial y directa.
4. Escuelas de Gestión Pública para dirigentes sociales, liderado por la DOS, perteneciente al MSGG, forman líderes sociales para que sean promotores de información en los diferentes ámbitos de las políticas públicas.
5. Sistema integral de información y atención ciudadana – SIAC, sistema de registro, plan de difusión y sistematización de la información, para retroalimentar el servicio, coordinando todos los espacios de atención en los servicios públicos.

6. Derecho de petición y acceso a la información pública, plasmado en la Ley 20285 sobre transparencia en la función pública y de acceso a la información de la administración del Estado.

La obligación para los órganos de administración del Estado se determinó en realizar una gestión pública participativa, traducida en la dictación por parte de estos de una Norma de participación ciudadana donde se definieran los mecanismos formales para que las personas y/u organizaciones pudieran participar en la gestión de la Institución.

Otras Instancias reconocidas por la Ley 20500 de 2011 para facilitar la participación, son:

1. El Consejo Regional: encargado de “hacer efectiva la Participación Ciudadana en la Región” (Corporación Participa, 2004; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, p2004). Las Corporaciones Regionales de Desarrollo se pueden definir como iniciativas colectivas que buscan abordar programas y proyectos de diversa naturaleza, mediante variados mecanismos de operación y financiamiento. Sus objetivos se vinculan con el bien común, el desarrollo de un territorio o el bienestar de una comunidad.
2. El Consejo Económico y Social Provincial es una instancia establecida por la Ley Nº19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Es un órgano consultivo de participación de la comunidad provincial socialmente organizada. Está integrado, según la Ley, por el Gobernador, quien lo convoca y preside; 24 miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia; y miembros por derecho propio (Fuerzas Armadas y Carabineros, universidades e institutos).

Hasta aquí, lo propuesto por la política de participación ciudadana, no establece nada diferente a un modelo de participación unidireccional, donde sólo hay mecanismos de consulta a la ciudadanía que no tienen ningún efecto en el proceso de toma de decisiones en los niveles directivos de la gestión pública. Llama la atención de la Ley, que subraya la corresponsabilidad, pero es una corresponsabilidad que intenta ser legitimada a partir de

acciones unidireccionales por parte del Estado, lo cual muestra aún un fondo autoritario en el régimen político chileno.

Durante el último gobierno de Michelle Bachelet “La Nueva Mayoría” (2014- 2018), se produjo un nuevo Instructivo presidencial en el 2014, el cual tiene como objetivo seguir avanzando en la consagración de la participación ciudadana en la gestión pública. “Para esto se dispone la revisión de las actuales normas y mecanismos de participación ciudadana en la administración del Estado, la integración transversal de la participación ciudadana en la administración pública y la promoción de la participación ciudadana con un enfoque de derecho, el cual asegure la implementación de la participación en la gestión pública sin discriminación a los participantes” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2016).

En este instructivo de participación en la gestión pública define la participación ciudadana “como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas” (SUBDERE, 2016, pág. 21). Lo anterior busca la implementación de la participación ciudadana deliberativa.

En el año 2016, el gobierno creó el Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil con una composición mixta (actores institucionales y de la sociedad civil), teniendo como principales funciones el promover la participación ciudadana en la gestión pública y actuar como un agente de fiscalización sobre los organismos del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.

Es importante resaltar como el lenguaje utilizado en la legislación chilena coincide con el contenido teórico de la gobernanza y gobernabilidad democrática desde los lineamientos de los organismos multilaterales, lo cual muestra un direccionamiento neoliberal en la formulación y contenido de la política de participación ciudadana, que ni siquiera pretende esconderse o presentarse bajo cortinas de humo, sino que escuetamente utiliza los discursos hegemónicos adoptados al país.

2.2.4 Implementación de la política

La política de participación ciudadana de Chile plasmada en la Ley 20.500 Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, propuso varios elementos en su contenido a los cuales hacer seguimiento en la implementación. Facilito el nivel organizativo de la sociedad civil, garantizando y facilitando la conformación de asociaciones y organizaciones de carácter social con fines de interés público y organizó la participación en la gestión pública a través de varios mecanismos y espacios de participación. Durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) período en el que se promulga la Ley, se declaran como obligantes para la administración pública cuatro elementos, mediante instructivo presidencial, a saber: los COSOC, las consultas ciudadanas, las cuentas públicas participativas, los fondos de fortalecimiento para las organizaciones sociales de interés público y la información relevante. Además cada entidad debía realizar una norma de participación incorporando la participación ciudadana, y estableciendo institucionalmente en qué temas y qué mecanismos dispone para que la ciudadanía participe en la gestión del propio servicio.

Dos años después de promulgada la norma Ley 20.500, se iba implementando poco a poco a nivel nacional primero y luego a nivel territorial. A nivel nacional, para finales de 2013, la totalidad de los 117 ministerios y servicios que les correspondía, realizaron sus Normas de Participación y dispusieron los dispositivos de acceso a la información relevante (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014). La Norma fue estandarizada por la DOS, en algunos casos se realizó una norma para todo el ministerio, mientras que en otros casos, cada servicio estableció su propia norma diferente de la ministerial.

Sobre los otros elementos obligantes de la política, a saber las cuentas públicas participativas, las consultas ciudadanas, la puesta en marcha de los COSOC a nivel municipal y los fondos de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, se obtuvieron los siguientes resultados para el 2014:

Las cuentas públicas participativas, espacio en el que se informa a la comunidad sobre cumplimiento de metas gubernamentales y ejecución del presupuesto y mecanismo para

facilitar el control social sobre la gestión pública, para el 2014 se reporta la realización de 652 cuentas públicas participativas. De las cuales 101 fueron de entidades centralizadas y 551 desconcentradas (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014), sin embargo es un espacio que no tiene una dimensión deliberativa, además de acuerdo con la Guía de Mecanismos entregada por el MSGG se daban como alternativas las modalidades presenciales y virtuales, siendo optativa la presencialidad de los ciudadanos al espacio, y por lo tanto se canalizara la participación a través de la virtualidad.

Las cuentas públicas participativas en realidad no son un espacio de interlocución del Estado con la sociedad, ni un mecanismo efectivo de control ciudadano al Estado, ya que son espacios donde la administración pública presenta el cumplimiento de metas a nivel presupuestario, lo cual muchas veces es inentendible para la gente del común y no facilita una discusión seria y profunda sobre las problemáticas sociales, económicas y políticas que aquejan las sociedades, ni mucho menos sobre las alternativas de solución a través de las políticas públicas.

Sobre las consultas ciudadanas, segundo espacio obligante en la política de participación, se destacó en informe de 2013 (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014), la realización de 1.832 consultas, de las cuales 1.267 correspondieron a ventanillas virtuales de opinión, 396 a diálogos participativos y 169 de otras metodologías, en los cuales habría participado más de 103 mil personas. Muchas de estas, vinculadas con las consultas realizadas durante las cuentas públicas participativas, lo cual a entender de la DOS muestra información inaceptable por dos hechos, por una parte, tienen un enfoque cuantitativo y no cualitativo del uso de este espacio de participación, por otra parte, las cifras reportadas, no pueden ser creíbles ya que mostrarían un altísimo nivel de participación en el país, lo cual no es así en la realidad.

Las consultas ciudadanas en mayoría virtuales corresponden más a un sofisma distractor de participación que a un mecanismo de participación real, ya que no apuntan a que haya una interacción entre el Estado y la sociedad, sino son mecanismos para cumplir metas mostrables, que respalden cuantitativamente la ejecución de prácticas participativas por parte del gobierno.

A nivel institucional respecto a los COSOC, a febrero de 2014, de un total de 117 instituciones a quienes les correspondería tener Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, sólo 98 lo tenían constituido o estaban en proceso de implementación (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014). En este caso la implementación de los COSOC fue dispar ya que en muchos casos los servicios públicos conformaron sus propios Consejos diferentes a los del Ministerio y en el resto de posibilidades el Consejo ministerial acogió en su campo de acción el conjunto de la institución. A nivel municipal, tan solo 195 de las 345 municipalidades reportaron tener constituido el COSOC, aunque en la ley se colocó como de obligatorio cumplimiento.

Los fondos para el fortalecimiento de las organizaciones, se denominaron fondos concursables para la sociedad civil – FOCO, disponibles para que organizaciones sociales postularan proyectos para el desarrollo y progreso de la sociedad, al 2016 presentaban un sinnúmero de problemas, por la visión cortoplacista, la rigidez en el proceso de postulación y la demora en la entrega de recursos.

En cuanto a la “Información relevante” elemento que se incluyó en la directiva presidencial No. 2 durante el gobierno de Piñera, en la ejecución se asoció a la instalación y funcionamiento de dispositivos de información ya existentes como el SIAC, las atenciones a usuarios a través de las OIRs, fono de consultas, móviles de atención y páginas web, además del sistema de transparencia gubernamental y el banner de participación ciudadana provisto por el programa de Gobierno Abierto a través de la SEGPRES.

Esta interpretación de lo que significaba la “información relevante” supuso poner en un mismo nivel la información relevante para una participación activa en la gestión pública, con las atenciones y consultas frecuentes de los usuarios sobre diferentes materias. Los informes para el año 2013 sobre la cuenta pública anual del Gobierno anota “Respecto del acceso a la información relevante, durante el 2013 se realizaron 16.417.147 atenciones ciudadanas considerando las formuladas de manera telefónica, presencial, en internet o durante actividades en terreno. Sobre este mecanismo, queda la tarea de redefinir su significado, identificando con claridad los contenidos, modalidades y estándares más sustantivos que permitan cumplir la condición de acceso a la información relevante para la participación ciudadana”. (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014). El

mecanismo de Gobierno Transparente y el banner de participación ciudadana, contienen información sobre políticas, programas, presupuesto acercándose más al propósito de la ley. En cambio el SIAC tiene una lógica meramente informativa acerca de trámites, bienes y servicios y el alto volumen de consultas tiende a sobre valorar el aspecto cuantitativo sobre el cualitativo del tipo de información relevante.

En general, se aprecia una falta de voluntad política para implementar mecanismos reales de participación ciudadana, se han reacomodado por parte de la administración pública, las prácticas de gestión, de acomodamiento a las Tecnologías de información y comunicación, en adelante TIC, como formas participativas, lo cual se queda muy corto en una real incidencia por parte de la ciudadanía en las políticas públicas. Por otra parte, los recursos destinados a financiar los proyectos liderados por las organizaciones sociales estimuladas por la Ley, reciben sendas críticas, precisamente por su carácter superfluo, cortoplacista e ineficaz, que más que alentar y fortalecer la organización de la sociedad civil, parecería que tuviera realmente el propósito contrario.

En el 2014, la SUBDERE en convenio con la DOS del MSGG comienza a liderar la difusión y apoyo a las municipalidades para la implementación de la Ley 20.500 en el espacio local. (MSGG - Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2015, pág. 40). En la región metropolitana de Santiago, el plan regional de gobierno 2006 – 2010, incorpora la participación como un eje transversal, mediante el proyecto *Promoción para la Participación Apoyo a la Autogestión y desarrollo de liderazgos* (Gobierno de Santiago, 2006). Sin embargo para el 2011 solo el 15% de los ciudadanos mayores de 12 años participaba en organizaciones sociales, mostrando la más baja participación comparada con el resto de regiones del país.

A nivel regional y local, se ha creado una gran desidia por parte de la población a los mecanismos creados legalmente de participación, lo cual se plasma en la lentísima implementación de la Ley 20500 a nivel local, la baja participación de ciudadanos en formas organizacionales, siendo preocupantes las cifras de los jóvenes, e incluso, la falta de voluntad política a nivel local para estimular la participación de sus habitantes, precisamente como consecuencia también de la desinformación, confusión, falta de lineamientos claros y falta de voluntad política del nivel nacional.

La Estrategia Regional de Desarrollo, en adelante ERD 2012 – 2021 de la Región Metropolitana de Santiago, propone la participación ciudadana como un desafío que atender, con ocasión de los niveles de participación ya que resultaron ser los peores a nivel nacional. En ese mismo año se nombra el intendente de la provincia Juan Antonio Peribonio quien duro dos años en el cargo, ocupando este cargo desde el 2014 Claudio Orrego Larraín, quien administra la región a la fecha.

La participación ciudadana, con base en el diagnóstico a 2011, se incorpora como una necesidad que atender en la visión de desarrollo planteada en el segundo objetivo de la Estrategia Regional de Desarrollo, así “Diseñar y ejecutar planes integrados de desarrollo que articulen las demandas territoriales con la oferta pública, que incluyan participación ciudadana activa y responsable” (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2012, pág. 102). Para el cumplimiento de este objetivo se indicó a nivel municipal la elaboración de los planes integrados de desarrollo con participación ciudadana, del cual no se encontró información.

Carolina Tohá llega en el 2012 a la Alcaldía de Santiago a impulsar un cambio de paradigma al interior de la Ilustre Municipalidad de Santiago, transformando la participación en uno de los ejes centrales de su gestión (Sanfuentes, Acuña, Subiabre, Vallejos, & Zanabria, 2016, pág. 5). En este sentido propone

“En Santiago se requiere pensar un nuevo concepto de gobernanza en el ámbito local (...) La gestión social del municipio se realiza a partir de la Dirección de Desarrollo Comunitario, en adelante DIDECO y su sentido es generar participación, contar con espacios de decisión compartida con los ciudadanos y no simplemente que estos reciban beneficios. En segundo lugar, en las modalidades de participación se incorporan varias instancias, como por ejemplo el desarrollo de la planificación comunal, que se llama PLADECO (Plan de Desarrollo Comunal)” (INAP editor, 2014).

Santiago propone la gobernanza en el municipio a partir de dos elementos importantes: la articulación de la gestión social generando participación mediante espacios de decisión

compartida asignando esta coordinación al DIDECO y la incorporación de instancias de participación, como por ejemplo en el desarrollo del PLADECO.

La municipalidad de Santiago, ubicada territorialmente central, es una de las poblaciones ubicada dentro del ranking con menor participación a nivel nacional y regional, lo cual no es desconocido por los gobiernos, quienes han mencionado en sus discursos y documentos de gobierno, la problemática que deben atender sus administraciones frente a la desidia ciudadana a utilizar las formas participativas que propone el Estado.

En cuanto a las ordenanzas siendo obligantes para las municipalidades, su característica esencial es su flexibilidad, ya que ofrecen la oportunidad de que cada municipalidad determine en forma autónoma los instrumentos y modalidades de participación más adecuados a su realidad. En tal sentido, existe un reconocimiento explícito por parte del legislador de la capacidad de los gobiernos comunales de generar sus propios instrumentos, de otra forma, se habría acentuado una suerte de incapacidad relativa de los municipios para normar su propio ejercicio de ciudadanía.

En 2014, la municipalidad de Santiago publica la Ordenanza 2660, que tiene el objetivo de establecer mecanismos e instrumentos para promover y canalizar la participación ciudadana como eje estratégico de la gestión municipal. Mediante el fomento, promoción, regulación y establecimiento de instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los servicios del municipio con el fin de construir una mejor comuna.

En esta ordenanza se define la participación ciudadana como un “mecanismo descentralizador de la toma de decisiones estratégicas, por la que, ciudadanos, vecinos o usuarios agrupados en organizaciones funcionales, territoriales y de interés público, colaboran con la municipalidad en la solución de los problemas de sus barrios y las principales necesidades de sus lugares de estudio, trabajo u otros aspectos de sus vidas cotidianas por medio de los instrumentos de esta gobernanza” (Secretaría Municipal Asuntos Municipales, 2014). Se propone la participación ciudadana como elemento clave para poner en práctica la gobernanza, en la cual se descentraliza la toma de decisiones estratégicas relacionadas con la solución de problemas y necesidades locales.

La municipalidad de Santiago, implementando la política de participación ciudadana contempla en su marco normativo una gama institucional de mecanismos que ofrece la municipalidad de Santiago desde el 2014, en la cual se incluyen formas, instancias, espacios y mecanismos de participación, aunque en la norma se alude a mecanismos de participación indistintamente. Las instancias que incorpora la normativa son mesas barriales, Consejos de desarrollo local de Salud, el Consejo comunal de seguridad, Consejos escolares, los COSOC y las juntas de vecinos. Los espacios de participación que menciona son: cabildos, audiencias públicas, diálogos ciudadanos. Los mecanismos de: Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal, plebiscitos comunales, iniciativa ciudadana, consultas vecinales y dos formas de participación, a saber los presupuestos participativos y los fondos concursables.

Desafortunadamente fue evidente en la consecución de la investigación, la dificultad al acceso a la información local, poder establecer el alcance real de la Ordenanza 2660 en la municipalidad de Santiago, lo cual deja una visión sesgada al nivel nacional y las críticas que se encuentran en los documentos consultados de este nivel.

2.2.5 Resultados de la implementación

La primer crítica que recibe la Ley 20.500 de 2011 se dio inmediatamente después de promulgada, consistente en que es cortoplacista y que la exposición de motivos tiene apartes iguales a la Ley orgánica española 1/2002, “no dejando de asombrarnos la fácil copia y trasposición de textos legales foráneos a la realidad nacional” (Muñoz, 2011, pág. 53). Además, que carece de una visión de futuro en las iniciativas legales, considerando que a través de la promulgación de normas legales se pone fin a las situaciones de crisis.

Efectivamente, se ha mostrado como al parecer no hay una voluntad política real del gobierno chileno para implementar políticas de participación ciudadana, sino que responde a la crisis participativa, publicando una ley que realmente no contiene una política con alcance de participación real de la ciudadanía. Responde más bien a una manipulación de la población a través de instrumentos de transparencia o de acceso de información pública, como si fueran las grandes innovaciones participativas del país.

La Ley 20.500 establece nuevamente la obligación de las Municipalidades a cargo del Alcalde con acuerdo del Concejo Municipal, de dictar una Ordenanza de Participación Ciudadana, mencionando el tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos, en consonancia con la Ley 18.695 (SUBDERE, 2016, pág. 26).

Durante el período 2012 – 2016, en la región metropolitana de Santiago, se materializó el Plan Nacional de Participación Ciudadana (Mesa de participación ciudadana, 2014), traducido a nivel local con los Planes Regionales de Participación Ciudadana y la Red Regional de Participación Ciudadana. En cuanto a Santiago de Chile, reconoce los mecanismos de participación para la municipalidad mediante la ordenanza 2660 antes descrita. Sin embargo frente a los resultados a nivel local de la política no se encontraron insumos para el ejercicio analítico, quedando limitada esta parte del análisis. Solo se encontraron estudios que evalúan la política a nivel nacional, por consiguiente a continuación se presentan los resultados encontrados, teniendo en cuenta esta salvedad, según las fuentes consultadas:

Frente a la promoción de las organizaciones de la sociedad civil por parte del Estado para el 2016, las organizaciones registradas aumentaron en un 120% comparado con el registro de organizaciones que habían sido catastradas en 2006 por el equipo de la Universidad John Hopkins (Irrarzával et al., 2006 citado en Idea país, 2016). Este aumento considerable, a consecuencia de la nueva Ley, puede explicarse porque esta normativa reduce los plazos y costos asociados a la constitución de organizaciones. Además, las nuevas normativas sobre Transparencia, permiten un fácil acceso a información sobre las organizaciones.

De las organizaciones de la sociedad civil, llama la atención estos tres grupos: el 11,5% la conforman organizaciones territoriales o funcionales básicas (sindicatos, juntas de vecinos, organizaciones gremiales y sindicales, etc.), las organizaciones de carácter menos local y más transversal, como las organizaciones de defensa de derechos y política, medio ambiente, salud, y en general, las ONG representan alrededor de un 5% y menos de un 1% de las organizaciones corresponde a partidos y movimientos políticos (Idea país, 2016). Más difícil de cuantificar son las instancias “no formales”, que han adquirido mayor relevancia en la participación basada en reivindicación de causas cuya forma de expresión

principal son las marchas y asambleas, y mecanismos fuera de la ley -paros, boicots, tomas. Estas formas de participación no hacen uso del sistema diseñado para participar desde el Estado, son reconocidas a nivel institucional como “formas de presión que generan una relación de distancia con las instituciones deliberativas, donde es difícil conciliar la confrontación y el diálogo. Además, cabe considerar que muchas veces este tipo de organizaciones puede convertirse en instrumento de operadores políticos con tal de posicionar determinado tema en la discusión parlamentaria” (Idea país, 2016), mostrando la ilegitimidad de la norma y el sentido político de las comunidades que se organizan y ven que su ejercicio ciudadano desborda totalmente el espíritu de la ley.

En cuanto a las organizaciones comunitarias, la Ley 20.500 de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, no reconoce ni propone ningún mecanismo de participación en la gestión pública a nivel barrial-vecinal y tampoco lo hace la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, debilitando los procesos que venían de 1968 interrumpidos por la dictadura, dando continuidad a la indiferencia a este sector.

A la fecha se ha incrementado, según la información consultada, la organización social formalizada, sin embargo, los objetivos de la política de mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas, fortalecer las organizaciones sociales, mejorar los canales y espacios de participación y opinión ciudadana y promover el control ciudadano, queda aún en proceso, tanto que se está adelantando actualmente un proceso de reforma de la política existente.

La financiación creada en la Ley a través de los fondos concursables disponibles para la sociedad civil - FOCO, por otra parte, presenta un sinnúmero de problemas, delineando una experiencia negativa respecto a las organizaciones de la sociedad civil en cuestiones tales como, lógica de proyectos cortos generando problemas en la ejecución efectiva de los proyectos (4 -6 meses promedio), rigidez de objetivos, uso de lenguaje experto en las bases de licitación, alto nivel de requisitos para las postulaciones, demora en la entrega de recursos, complejidad en las rendiciones, etc. Siendo en general un único instrumento de fortalecimiento de las organizaciones acotado y de bajo impacto.

En cuanto a los espacios y mecanismos de participación diseñados para afianzar la participación ciudadana en la gestión pública, segundo punto importante de la política, según el estudio realizado por Carlos Pressaco y Sebastian Rivera (2015), investigadores de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, concluyen que hay un escaso desarrollo institucional de la participación “los escasos mecanismos disponibles, son utilizados esporádicamente y, en ocasiones, son desconocidos por la ciudadanía e ignorados impunemente por las autoridades locales” (pág. 27). Chile dispone de un abanico muy reducido de alternativas de interacción con el gobierno local. Ni la iniciativa legal, ni el referéndum o la revocatoria de mandato ni el presupuesto participativo son opciones disponibles.

Sobre la información relevante, se supone que se encuentra disponible en las plataformas virtuales dispuestas como la SIAC, OIRs, fono de consultas, móviles de atención, páginas web, sistema de transparencia gubernamental y el banner de participación ciudadana provisto por el programa de Gobierno Abierto a través de la SEGPRES (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014), pero no es difundida ni es fácil de ubicar y acceder a ella puesto que está dispersa, inmersa en un universo de información sobre actos administrativos. Además no está orientada para los ciudadanos ya que está escrita en formatos y lenguaje técnico, requiriendo una difusión más activa de los contenidos por parte de las entidades públicas.

Sobre las consultas ciudadanas, llama la atención que según los informes que reportan las cuentas públicas participativas se alcanza un alto número de procesos de consulta ciudadana en un solo año, sin que ello haya sido informado por los medios de comunicación (DOS - División de Organizaciones Sociales, 2014), lo cual es lamentable para el sistema de seguimiento que tiene la DOS que no le permite aproximarse en forma más completa a la realidad de estos procesos de consulta, sino que sólo recoge datos cuantitativos y no contiene información más sustantiva para calibrar la relevancia de la materia de consulta y sobre todo conocer el resultado de esta.

Frente a la creación del COSOC, se expone en informe del CNPC (2017), que hay indicios del poco interés de ambas partes (institucionalidad estatal y organizaciones civiles) en llevar a cabo formas concretas de colaboración en los asuntos públicos, ya que a la fecha del informe, tan solo 195 de las 345 municipalidades reportaron tener constituido el

COSOC, con un porcentaje no menor (39,3%) que lo constituyó con requerimientos inferiores al mínimo que exige la ley. A nivel institucional, según cifras reportadas por el DOS (2014) de un total de 117 instituciones a quienes les correspondería tener Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, sólo 98 lo tenían constituido o estaban en proceso de implementación.

Según tres informes consultados, DOS (2014), Fundación Idea País (2016) y del Consejo Nacional de la Participación Ciudadana - CNPC (2017), la política de participación en Chile, da cuenta de una lógica estatal que instrumentaliza la participación, sin involucrar realmente a los ciudadanos, por lo tanto no es legítima para las comunidades y no sirve realmente para impulsar la participación ciudadana en el país.

De acuerdo al informe de la DOS (2014), la política de participación es deficiente ya que, por una parte no incorpora como obligatorios algunos mecanismos de participación dejándolo a discreción de las instituciones y por otra parte, tuvo errores conceptuales, como incorporar funcionarios públicos en la directiva de los Consejos de la Sociedad civil. Según este informe, es necesaria la reformulación de la ley 20.500, asegurando que las instituciones públicas requieren definir los mecanismos de participación con estándares mínimos que real y efectivamente incorporen la participación ciudadana en la gestión pública.

La DOS (2014) muestra en su informe la ausencia de una política pública que ponga de relieve la importancia de la participación ciudadana, como una dimensión que permita evaluar la calidad de la democracia local, y asociada a la existencia de incentivos simbólicos y materiales que, por ejemplo, incidan en la distribución de los recursos públicos.

Según el informe de la fundación Idea País (2016), el bajo involucramiento de la sociedad civil en las iniciativas estatales podría explicarse en que las estrategias que desarrolla el Estado para la participación ciudadana son, en sí mismas, entendidas como instrumentales en las políticas públicas, lo que resta motivación para participar en estas instancias, porque al ciudadano “de a pie” se le hace difícil identificarse con estos espacios y hacerlos propios. A su vez, el apoyo estatal a las organizaciones civiles es más bien de tipo logístico, sin

compromiso sustancial por promoverlas, creyendo, posiblemente, que involucrarse más, comportaría necesariamente un intervencionismo estatal hacia los fines propios de las organizaciones.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, empezando a funcionar desde el 2016 y a un año de creación ha realizado un informe muy importante frente a las limitaciones de la política actual de participación, brindando herramientas para la posible reformulación de la política, ya que las modalidades de participación incentivadas por la ley, según los resultados encontrados no responden a las expectativas sociales.

En este informe el CNPC concluye frente a la Ley 20.500 y los espacios de participación contemplados, que son vistos por la sociedad civil como un instrumento legal fragmentado y débil que no logra instalar la participación ciudadana como un derecho transversal dentro del ordenamiento jurídico chileno. Si bien se establecen de manera obligatoria instrumentos tales como cuentas públicas participativas, consejos de la sociedad civil y consulta ciudadana para toda repartición pública, además de apertura de datos gubernamentales - en la práctica, esto se ha traducido en el establecimiento de espacios de participación meramente formales, con mandatos débiles y determinados por la repartición pública de la que dependen, con poca autonomía, pocos recursos y un nivel de participación informativo o consultivo en el mejor de los casos.

La preocupación mostrada por actores de la sociedad civil frente al enfoque de la política se entiende bien en el siguiente aparte “si bien es un avance contar una norma que regule la forma en que las ONG, entre otros actores sociales, participan e influyen en las decisiones del Estado, muchas organizaciones plantean como preocupante que las instancias de participación que se promueven desde el Estado sean de carácter informativo y consultivo, sin favorecer una participación incidente” (CNPC, 2017). El enfoque informativo de la participación es una crítica que se vuelve reiterativa en los informes consultados y da cuenta del espíritu de la política y su poco acogimiento por parte de la ciudadanía.

Finalmente, en cuanto a la labor gubernamental, en el congreso, desde el año 2010 se han ingresado solamente ocho proyectos cuyo espíritu es la promoción de la participación de

los ciudadanos en los asuntos locales. De estos, cinco modifican el plebiscito comunal, lo que sugiere que para los legisladores este es el principal instrumento de participación ciudadana. Los otros proyectos abordan distintos aspectos: uno propone establecer por la ley los presupuestos participativos comunales, otro modifica las funciones y atribuciones de las juntas de vecinos, mientras que otro establece la elección directa del presidente del Consejo Regional (Pressaco & Rivera, 2015). A pesar de la originalidad de los temas que abordan estos proyectos así como el potencial participativo de los mismos, los tres se encuentran recién en el primer trámite constitucional, con escasas posibilidades de ser aprobados en el futuro cercano.

Las políticas públicas reseñadas, solo son un componente de todo el proyecto político que incluye la democracia participativa en Chile y Colombia; haciendo énfasis en los espacios donde confluyen las instancias de participación compuestas de sociedad civil organizada y actores institucionales, pero es vital indagar la relación entre el contenido de estas políticas y los propósitos de la gobernanza y la gobernabilidad democrática, además de comparar los dos casos documentados, ya que se han esbozado algunos elementos que muestran el espíritu de las políticas estudiadas, pero que a continuación se presenta de forma organizada y articulada con la perspectiva teórica escogida, haciendo uso de los elementos conceptuales para el análisis comparado, a saber, reformas en el Estado, reformas en la administración pública y participación ciudadana en las políticas públicas.

3. Encuentros y desencuentros en las políticas de participación ciudadana en Bogotá D.C. y Santiago de Chile frente a la gobernanza y gobernabilidad democrática

“El hombre no puede mandar sobre el viento y la lluvia. El hombre no es el amo omnipotente del universo, con carta blanca para hacer impunemente lo que desee o lo que le convenga en un determinado momento, el mundo en que vivimos está hecho de un tejido inmensamente complejo y misterioso sobre el cual sabemos muy poco y al cual debemos tratar con humildad, la vida es una inmensa trama de la cual sólo somos un hilo” (Valencia, 2007, pág. 13).

3.1 Aproximación al método comparativo para el caso de Bogotá y Santiago de Chile

Los estudios de caso permiten señalar que factores o circunstancias contribuyen a las complejidades del mismo, mostrando la influencia del tiempo y las secuencias en que los hechos vinculados al caso tienen lugar. En el análisis, para sostener las descripciones se incluyen citas y transcripciones que lo muestran en total detalle. Por su parte, los estudios comparados son una estrategia de investigación utilizada para los estudios cualitativos, que permite, según Sartori (1984) la identificación de similitudes y disimilitudes, dado que la comparación se basa en el criterio de homogeneidad; siendo la identidad de clase el elemento que legitima la comparación, se compara entonces lo que pertenece al mismo género o especie. Las disimilitudes se presentan como lo que diferencia a la especie de su género, y esto no es lo mismo que señalar las variaciones internas de una misma clase; por lo cual se requiere de un trabajo sistemático y riguroso que implique la definición previa de las propiedades y los atributos posibles de ser comparados.

Escoger a Bogotá y Santiago de Chile como casos comparables, obedece a las variables similares que pueden ser consideradas como constantes y las disimilares que vale la pena contrastar. Las variables similares para los dos casos son: ser ciudades capitales de gran importancia pertenecientes a países unitarios latinoamericanos con regímenes presidenciales y democráticos. Además, los dos países han implementado los elementos de la gobernabilidad democrática y la gobernanza, dando a la participación ciudadana en las políticas públicas un valor clave dentro de los gobiernos, al menos nominalmente. Las variables diferentes son: el grado de implementación de los elementos de la gobernabilidad democrática y la gobernanza, la historia política del país, la organización subnacional.

De acuerdo con Sartori (1984, tomado de Tonon, 2011), el uso de los conceptos dentro de la investigación define lo que se incluye y lo que se excluye en la misma, por lo tanto para delimitar el concepto determinando su nivel de abstracción se pueden agregar atributos para aumentar su especificidad. En este caso, identificando los niveles de abstracción que propone Sartori, el nivel alto de abstracción corresponde al concepto universal, que es la participación ciudadana. El nivel medio, que remite a categorías generales que presentan equilibrio entre la extensión y la intensidad, hace referencia a la perspectiva institucional de la participación ciudadana, la gobernabilidad y la gobernanza, y el nivel bajo como categoría específica que se desarrolla en un contexto específico, son las políticas de participación de Bogotá D.C. y Santiago de Chile.

Complementando el análisis comparado a partir de la delimitación anunciada, retomando la perspectiva propuesta por Edgar Morin (Beltramin J. B., 2016), se pretende abordar los hechos sociales en estudio, desde una perspectiva compleja “no reducible a un conjunto limitado de variables, situaciones o fenómenos que pueden ser aprehendidos en su totalidad y de una sola vez. Por el contrario, se trata de una comprensión que se despliega en un proceso de conocimiento en permanente construcción”, lo cual constituye una apuesta a no tener una visión fragmentada, pero sí crítica, que deleve las lógicas que operan en la construcción social en pro de deconstruir por lo menos en términos académicos, la visión hegemónica imperante que utiliza conceptos como gobernabilidad democrática y gobernanza con un sentido capitalista y neoliberal.

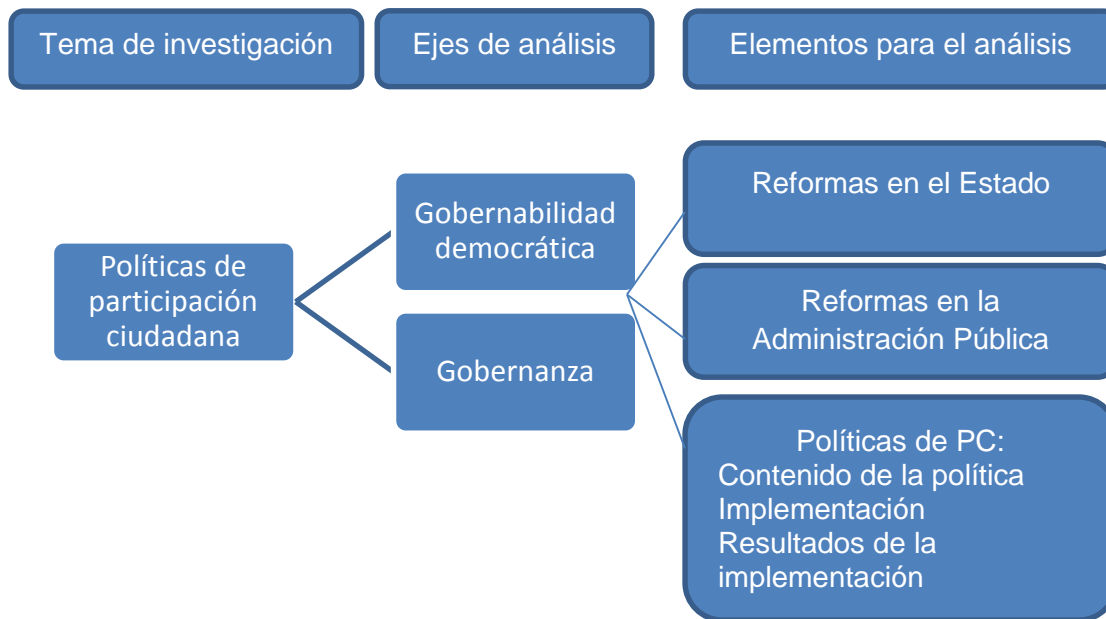
El método de comparación se realizó con base en las políticas de Bogotá D.C. y Santiago de Chile, durante el período 2012 – 2016, con el propósito de analizar la relación entre lo estipulado en la norma, los elementos de la gobernabilidad democrática y la gobernanza contemplando en el panorama de estudio, las reformas en el Estado y las reformas en la Administración Pública, vistos como componente fundamental del contexto de las políticas públicas de las dos ciudades; y los resultados en su implementación, es decir, la incidencia real de los ciudadanos en las políticas y gestión pública. El estudio de los temas y conceptos permitió la construcción de los ejes de análisis de la investigación, los cuales se pueden apreciar en la siguiente figura 3-1.

Las técnicas utilizadas para el desarrollo de esta tesis fueron, el análisis bibliográfico, análisis documental y observación participante. El análisis bibliográfico se efectuó a partir de la lectura selectiva, comprensiva, estratégica y crítica de libros y artículos de diversa índole a fin de obtener insumos teóricos, conceptos y datos relevantes. El análisis documental se basó en el trabajo con documentos³⁰, tipificados en dos grandes categorías: documentos personales y documentos institucionales de carácter público, producto de las instituciones y de los sujetos en su carácter institucionalizado, para este propósito se revisaron las normativas, documentos de gobierno haciendo uso de las TIC, informes de gestión y estudios en general emanada por las instituciones públicas.

Finalmente la observación participante se realizó como método para recolectar información que permitiera comprender la dinámica de los procesos de participación en los territorios.

³⁰ definiéndose documento como un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe independientemente de la acción del investigador, que se presenta en forma escrita y que permite fundamentalmente el estudio del pasado (Corbetta, 2003).

Figura 3-1 Diseño de ejes y elementos para el análisis comparativo



Fuente: Elaboración propia

En Bogotá, se basó en la colaboración en diferentes proyectos relacionados con la participación ciudadana: en el 2013 en proyecto realizado por la Fundación Jacques de Molay en la localidad de Bosa con el objeto de fortalecer 40 organizaciones comunitarias y sociales de la localidad, en el marco del Plan de Desarrollo Local, en el cual durante siete meses permitió el acercamiento con líderes, organizaciones y espacios de confluencia entre administración y OSC. En el año 2015 con la Fundación Manos Unidas, en proyecto realizado en la localidad de Ciudad Bolívar con el objeto de desarrollar un proceso de pedagogía ciudadana para la promoción de la participación y el control social en la localidad, proyecto en el cual se conformó una mesa de trabajo con 30 líderes sociales pertenecientes a OSC y se llevó a cabo un proceso de pedagogía acompañado de formas de expresión social, se logró una aproximación a la problemática social y política local teniendo la posibilidad de conocer la percepción de la mesa de trabajo frente a la temática de la participación en la localidad. Finalmente en el 2016, en el marco de cinco puestas en escena mediante la modalidad de teatro-foro con la Corporación Innova y Desarrolla, se

logró un encuentro con líderes sociales de la localidad de Suba quienes en el marco de la temática “Participación y Democracia” señalaron los aspectos que desde su experiencia dificultan aún los procesos de participación en el Distrito. En la ciudad de Santiago, una visita de campo permitió una aproximación a la ciudad, su dinámica, su funcionamiento y organización, lo cual facilitó la comprensión de textos y documentos de acuerdo a su universo simbólico.

La importancia de tener como referente las propuestas teóricas contrahegemónicas, responde a la necesidad de develar los sentidos ocultos y lógicas capitalistas de índole neoliberal reinante, planteando formas alternativas también de concebir la política, las relaciones sociales y la búsqueda de soluciones a las estructurales problemáticas sociales, que muestran el fracaso de la visión hegemónica actual. Es una necesidad mostrar otras formas de concebir la realidad, dando cuenta de su complejidad, como lo propone Morin, y también de la gama de alternativas de solución a las problemáticas, superando las visiones hegemónicas características del sistema, que han generado una gran crisis en todos los niveles civilizatorios actuales.

3.2 Análisis comparativo de las políticas de Bogotá y Santiago

Para facilitar el ejercicio analítico, se plantea un esquema de investigación, a partir de tres ejes previstos en el diseño con base en la consulta y marco teórico escogido, tomando cada caso por separado, pudiendo llegar a conclusiones comparativas dando cuenta de los hallazgos encontrados, permitiendo el análisis e implicación de cada política estudiada, frente a lo definido en el marco teórico, logrando una reflexión entre la teoría y los estudios de caso.

Para analizar las políticas de participación en el marco de la gobernabilidad democrática y la gobernanza, es necesario revisar las reformas en el Estado y las reformas en la Administración Pública ya que permiten documentar su grado de cumplimiento en cada uno de los casos, contextualizan el surgimiento y formulación de las políticas públicas de participación en las dos ciudades, permitiendo llegar a algunas conclusiones importantes.

Los dos casos seleccionados emprenden unas reformas significativas en los años noventa, coincidiendo con el reajuste que se dio en la región frente al período precedente de instauración del modelo neoliberal que se acompañó de fuerte represión al movimiento social, por lo cual en este período con las reformas constitucionales se incorporan acciones de una apertura democrática mediante la incorporación de la democracia participativa, en Colombia es mucho más visible y rápida esta alineación a la necesidad propuesta por los organismos multilaterales de lograr una gobernabilidad democrática. En Chile hay una mayor resistencia por parte de las elites en el poder de instaurar dichos cambios propuestos, de tal forma que es el PNUD quien lidera las reformas en el Estado y ampliación democrática a través de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas públicas durante la primera década del siglo XXI.

En Colombia se han adoptado paulatinamente cada uno de los elementos descritos en la Figura 3-2, de acuerdo con los postulados de gobernabilidad democrática y gobernanza. La descentralización, desconcentración, privatización, calidad regulatoria, orden de mercado competitivo y no discriminatorio, efectividad gubernamental, Estado de derecho y estabilidad política y ausencia de violencia, denotan su relación con la inserción al mundo capitalista, neoliberal y de mercado, considerando que los dos conceptos gobernabilidad democrática y gobernanza, tienen un trasfondo capitalista y neoliberal.

Figura 3-2 Ejes y elementos analíticos en las políticas de participación

Estado	Descentralización
	Desconcentración
	Estado de Derecho
	Privatización
	Estabilidad política y ausencia de violencia
	Calidad regulatoria
	Orden de mercado
Administración pública	Nueva Gestión pública - Administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable
	Transparencia y control de la corrupción
	Voz y rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia

La descentralización como reforma del Estado colombiano a nivel territorial, se define como objetivo constitucional con la reforma de 1991, con una organización a nivel subnacional en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El proyecto político colombiano a partir de esta reforma constitucional asumió una democracia mixta, o sea, incorporó la democracia participativa a la democracia representativa ya existente, después de lo cual emprendió una cantidad de legislaciones para vincular la participación a la gestión de lo público en los diferentes sectores.

Bogotá D.C. también buscó reformas descentralistas y de desconcentración desde antes de la reforma constitucional, después de ésta, su organización como Distrito quedó distribuida en Localidades y UPZ, denominándose descentralización territorial y de servicios (establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta, y los entes universitarios autónomos) en el Estatuto Orgánico de Bogotá (1993), sin embargo en la realidad corresponde a una estructura centralista en cabeza del Alcalde Mayor y la administración distrital y delegataria o desconcentrada sí se quiere a nivel local.

Este esquema de descentralización es sui generis, con rasgos de desconcentración y delegación y fuertes elementos de centralización, puesto que la autonomía a nivel local no se ha logrado tal como se quisiera dentro de los elementos constitutivos de la descentralización (Botero & Suarez Espinosa, 2010, pág. 20). Las localidades carecen de personería jurídica, la relación jerárquica de los funcionarios y servidores públicos que trabajan en ellas, son subordinados a la autoridad ejecutiva distrital (Botero & Orozco, 2010), carecen de recursos propios participando de ingresos de la ciudad para la ejecución de sus proyectos, administrados por los Fondos de Desarrollo Local según el Decreto 1421 de 1993. Esta forma sui generis, a nivel histórico ha acarreado confusión, duplicidad de funciones y criterios ambivalentes que se reflejan a nivel local administrativo en las localidades.

En Chile, la reforma constitucional de 1991 configura el Estado de carácter unitario, estableciendo un modelo de descentralización de corte “regional” para el gobierno y la administración interior del Estado, organizando el territorio en regiones, provincias y comunas. (Israel, 2014). Desde antes de la reforma constitucional, se había realizado esfuerzos por generar descentralización fiscal mediante un incremento de las

competencias municipales, transferencias de impuestos de beneficio municipal y el traspaso de la administración de la educación pública básica y secundaria a los municipios, junto a un proceso complementario de privatización de este servicio, al igual que la municipalización de la mayor parte de la salud pública primaria.

Este proceso también ha implicado la creación de transferencias categóricas para su financiamiento (Juan Pablo Valenzuela Barros, 2008, pág. 14). En la región metropolitana y la provincia de Santiago, la descentralización³¹ como estrategia para promover el desarrollo regional se ha dado con un proceso de desconcentración administrativa, implementado de forma muy lenta. Pero por más que se han implementado reformas desde el Estado, estas no han tenido efecto, en gran parte porque se han concentrado en procesos de modernización del aparato burocrático y no en una apertura del Estado hacia los ciudadanos.

El impacto del golpe de Estado y la dictadura militar dejó secuelas centralistas que aún subsisten fuertemente (Barros, pág. 14; Correa L. E., 2011; Pressaco & Rivera, 2015, pág. 22; Salinas, 2011, pág. 8) y que al parecer, pese a los esfuerzos del país en “materias de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones políticas y políticas públicas han generado efectos exactamente en el sentido inverso” (Von Baer, Toloza, & Torralbo, 2013, pág. 15). Mostrando una resistencia histórica a la descentralización, que aunque se ha pretendido cumplir de acuerdo a las tendencias globales, no se ha podido por la resistencia cultural y política del país. También desde el período de dictaduras se ha llevado a cabo un proceso de privatización que ha logrado continuidad quedando a la fecha pocas entidades del sector público.

Respecto a las reformas en el Estado y la administración pública tendientes a lograr una descentralización y desconcentración de funciones, es relevante mencionar que desde la creación de los estados nacionales en la región latinoamericana, ha habido un querer por parte de las elites en el gobierno, de adoptar los referentes internacionales, primero con la adopción del Estado moderno, desconociendo las problemáticas de identidad erigidas

³¹ En Chile se concibe la descentralización en torno a cuatro ejes: política, administrativa, fiscal y territorial y se materializa con el traspaso de poder de decisión y de recursos hacia instituciones de los niveles subnacionales, es decir gobiernos regionales y municipios (Botero & Orozco, 2010).

sobre las practicas indígenas autóctonas, desconocidas y rechazadas como de menor valor, lo cual ha significado rupturas y resistencias en términos de implementaciones de los modelos acordes con los territorios, resultando en imposiciones violentas, parciales, ilegítimas que siguen generando desidia por parte de las poblaciones.

La principal diferencia encontrada en las dos políticas, tiene que ver con el nivel de descentralización que ha facilitado en Bogotá una política emanada desde el Distrito conservando su autonomía en comparación con el nivel nacional; sin embargo el centralismo característico de Chile ha hecho que la política de participación sea nacional con implementación en Santiago. El mismo marco normativo del país establece que cada municipalidad debe establecer una ordenanza de la participación acogiendo los elementos que vaya a implementar de la política nacional. Esta característica centralista de Chile se hace presente también en los estudios realizados sobre la política, ya que se centran en los resultados a nivel nacional, no encontrándose mucha información sobre la implementación a nivel local.

El elemento histórico de los países es fundamental para comprender su dinámica de construcción social compleja, ya que permite entender por qué los lineamientos neoliberales, aunque se han implementado a nivel discursivo y formal, no se han podido implementar en la realidad de los territorios, ya que no corresponde a sus dinámicas históricas y prácticas características de los sistemas políticos que conllevan la ubicación de poderes locales que quieren centralizar el poder en el estado para su propio beneficio, como es el caso de Chile.

Uno de los aspectos a resaltar en el ejercicio comparativo, tiene que ver con la similitud encontrada en Bogotá y en Santiago frente a la posición política de los gobiernos que han liderado las políticas de participación, considerados al interior de sus países como de izquierda o centro izquierda, pero que en la realidad sirven a otro tipo de intereses, encajando en prácticas posneoliberales (Stolowicz, 2010), enmascarando en sus gobiernos, acciones neoliberales de mantenimiento de la estructura de dominación y orden de desigualdad mundial.

Los conceptos de gobernabilidad democrática y gobernanza desde sus elementos de identificación, tal como lo muestra la figura 3-2, permiten reconocer la estructura ideológica

que tiene una visión de sociedad, una visión de sociedad que hay que analizar más allá del lenguaje utilizado en los discursos y normas emanadas de los gobiernos donde se exponen propósitos democráticos y participativos con relacionamientos simétricos de poder, sino que son proyecciones que vienen desde avenidas de sentido hegemónicas.

Organismos multilaterales como BID, BM, ONU, UE, DIE, son los encargados de dar las orientaciones a nivel global para que sean armónicas las acciones de los Estados con los intereses de mercado, lo cual permite que el sistema social y económico actual funcione, y se perpetúe el proyecto neoliberal y capitalista hegemónico. La gobernabilidad democrática y la gobernanza son también conceptos acuñados desde estos organismos para legitimar y sostener el sistema político y económico hegemónico, que de acuerdo con Beltramin (2015) buscan una democracia viable en consonancia con la economía de mercado. Esto se puede apreciar claramente en el caso de Chile, con la intervención explícita del PNUD programa de la ONU, interviniendo para que la política de participación fuera formulada, exponiendo como uno de los principales desafíos para el país, la institucionalidad de participación ciudadana con mecanismos de participación en la gestión pública legitimados como canales válidos de involucramiento para la sociedad civil, permitiendo fluir la opinión pública hacia las instituciones.

En este sentido, es muy importante el rol del Estado ya que es en este que se encuentra la clave para entender la finalidad que se esconde en sus políticas públicas. En el caso colombiano, la función estatal se puntualiza en el artículo 365 de la Constitución así: “la facultad del Estado de expedir normas de carácter general y/o particular de alcance no sólo jurídico sino también económico e informativo, destinadas a preservar con exclusividad el normal y transparente funcionamiento del mercado, corrigiendo las fallas que atenten contra su habitual estabilidad” (Miranda Londoño & Márquez Escobar, 2004, págs. 19, 20); teniendo como premisa que el mercado funciona mejor proveyendo los bienes y servicios a la sociedad, con la excepción de las “fallas que atentan contra la habitual estabilidad del mercado” que alude la norma.

En Chile, no se menciona explícitamente este elemento como sí se hace en la constitución colombiana, sin embargo, hay algunos elementos que permiten inferir su rol al servicio del mercado. En el artículo 19 de la Constitución política chilena, se establece entre otros

derechos, el derecho a la salud y a la seguridad social, señalando que la garantía de estos derechos puede ser de carácter público o privado: “sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias”, lo cual significa que el Estado deja de proveer los servicios públicos sociales y más bien terceriza esta prestación a privados, ingresando los derechos sociales al mercado.

Este tema es de vital importancia ya que le da sentido al rol estatal de calidad regulatoria y de privatización, y además puede explicar el espíritu implícito de las políticas de participación ciudadana, dado que su papel primordial dentro de la sociedad no es atender las necesidades o problemáticas de las personas sino preservar el orden de mercado mediante la corrección de las fallas que atenten contra la estabilidad del mercado. Estas fallas pueden ser del mercado, de la sociedad y del Estado.

Desde la teoría neoclásica, la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, se desequilibra cuando la sociedad no está dispuesta a pagar lo que el mercado pide por la provisión de un bien, y el mercado aunque esté en capacidad de proveer los bienes no lo hará en la proporción deseable para la sociedad. En esa medida, el mercado presenta fallas que requieren la intervención del Estado para equilibrar su funcionamiento, y de esta forma se cierre la brecha entre los precios del mercado y la valoración social. Se puede decir que básicamente las fallas del mercado están dadas por la existencia de monopolios naturales, mercados incompletos, fallas de información y externalidades.

Por otro lado, la teoría neoliberal, considera que la intervención del Estado tiene fallas que son más graves que las del mercado. Por lo tanto muchas de las políticas actuales están encaminadas a la privatización, es decir, desmontar gran parte de la intervención del Estado, y en temas como educación, salud, seguridad social y servicios públicos domiciliarios se pretende acercar la provisión a las condiciones del mercado. Esto significa que estos servicios ya no los provee el Estado directamente mediante subsidios a la oferta y creando instituciones para tal fin; sino con subsidios a la demanda, es decir que se les deja (a la sociedad) la libertad de elegir quien le proveerá los servicios o bienes, tercerizando la provisión de los servicios.

La falla social, se presenta a través de las reivindicaciones, protestas y movilizaciones que en general buscan respuestas a la dominación capitalista neoliberal, mediante procesos autorganizativos.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas de participación ciudadana, tendrían como finalidad precisamente solucionar esta falla social que podría atentar contra la estabilidad del mercado, involucrando a los ciudadanos y así generando legitimidad en sus acciones, corresponsabilidad como lo mencionan explícitamente las políticas de Chile y Bogotá, y estabilidad política con ausencia de violencia, respondiendo a los propósitos de la gobernabilidad y la gobernanza.

La participación ciudadana como objeto de política pública es el instrumento perfecto para lograr la gobernabilidad democrática, ya que a partir de acciones superfluas de participación, pretende mantener la estabilidad política de los gobiernos, que se mantienen serviles al sistema global.

En ambos casos, Bogotá D.C. y Santiago de Chile el aspecto más importante encontrado es la orientación que ambas políticas tienen frente a los elementos que se proponen desde la visión hegemónica para conseguir la gobernabilidad democrática y la gobernanza. En los dos casos mencionan la corresponsabilidad como un principio de la política, dando también importancia central a la conformación de formas asociadas de organización social para la interacción con el Estado.

En el decreto 503 de 2011 de Bogotá, se define la corresponsabilidad como la capacidad de generar escenarios de discusión y concertación en los que los actores públicos, privados y comunitarios coadyuven al logro de los propósitos comunes y asuman la responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad. En el caso chileno, la Ley 20.500 de 2011 la define como un compromiso mutuo entre el Estado y la ciudadanía, para avanzar en pos del mejoramiento de los servicios entregados por el gobierno.

Desde la significación que en cada caso se hace de la corresponsabilidad, en las dos políticas se busca compartir la responsabilidad que antes estaba en cabeza del Estado, para ahora estar en manos de la sociedad. Este criterio de corresponsabilidad busca que

el Estado y la sociedad civil actúen de manera conjunta en la resolución de grandes problemas nacionales. El actor colectivo que adquiere mayor importancia en el escenario de la corresponsabilidad son las Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC.

En Bogotá, el Decreto 1421 de 1993 incluye la participación a través de las OSC, así “las autoridades distritales promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local”. La política de participación tiene mayor énfasis en la creación de espacios para la participación y la conformación de estos, incluyendo actores institucionales y sociales organizados, se propone que los espacios de participación estén constituidos por representantes de OSC. En la realidad bogotana se aprecia que los líderes locales que conforman los espacios de participación, no siempre pertenecen a organizaciones sociales fuertes, pero cumplen con la condición de pertenecer a colectivos, corporaciones, fundaciones, asociaciones y otras formas de asociación con objeto social misional, es decir son OSC.

En Chile la promulgación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, establece por primera vez una normativa concreta sobre la participación de la sociedad civil para generar una cultura de corresponsabilidad, priorizando la asociatividad con la promoción por parte del Estado de organizaciones de la sociedad civil, confiriéndoles institucionalidad legal y financiamiento mediante asignación por concurso público, para validarse como colaboradoras e interlocutoras ante la ciudadanía en general y el Estado. Con esta legislación se le intenta dar un énfasis central a la organización social para que sea parte de los espacios de participación, priorizando la asociatividad de OSC como colaboradoras e interlocutoras ante la ciudadanía en general y el Estado. Para lo cual modificó la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, facilitando la creación y reconocimiento por parte del Estado de las OSC, tanto que para el 2016 había un incremento de OSC del 120% en comparación con lo registrado para el 2006.

Las OSC han ganado espacios de participación y expresión como actores dentro del espacio público en construcción acotando y/o fortaleciendo al Estado en el cumplimiento

de funciones y roles que han llegado a sustituir al gobierno en sus funciones clásicas, de esta forma han adquirido relevancia a nivel político y protagonismo ante el Estado. Se les conoce de diferente manera, organizaciones civiles, organizaciones del tercer sector, organizaciones no gubernamentales, organizaciones no lucrativas. Uno de los principales argumentos utilizado para el apoyo a la creación de OSC consiste en que cuando el Estado terceriza, y financia las políticas sociales a través de OSC u otros privados, hay mayores posibilidades de que los servicios sociales (tales como provisión de servicios de salud, educación, asistencia, previsión social, medio ambiente), llamados servicios públicos no estatales; sean de mejor calidad, haciendo además que la sociedad civil organizada se fortalezca y permanezca.

Frente al avance conseguido en términos de organización social, la realidad de los países en estudio ha mostrado una amplia persecución a las organizaciones y movimientos sociales a través de la represión, asesinatos selectivos, invisibilización, e indiferencia por parte del Estado, por lo cual la apertura participativa del período en estudio, no corresponde a las expectativas y necesidades de los procesos sociales que han subsistido pese a las dificultades antes mencionadas, por otra parte no han convencido a las poblaciones juveniles, tal como lo muestran por ejemplo, las cifras de participación de los jóvenes en Chile. Sin embargo ha abierto espacios que han sido aprovechados ampliamente por los movimientos y organizaciones sociales para reivindicar sus derechos, tales como los plasmados en la Ley 1757 de 2015 en Colombia, los cuales han mostrado tintes de poder decisonal que no han sido desaprovechados por las comunidades ávidas de ser escuchadas y ser responsables con su entorno a diferencia de los propósitos capitalistas globales, sin embargo a nivel local, como las políticas objeto de análisis en el presente trabajo, se ha mostrado la poca voluntad política por crear formas participativas decisionales.

En el caso de la política de participación en Chile y Santiago y en el caso de Bogotá, se comparte el criterio de corresponsabilidad como principio de la política, apoyando en consecuencia la creación, fortalecimiento y financiación de las OSC. En el caso de la política de Bogotá, la creación, fortalecimiento y financiación de las OSC se ha establecido en los planes de desarrollo distritales y locales, desde los cuales cada gobierno asigna el presupuesto para la ejecución de proyectos relacionados con estos aspectos. En el caso

de Chile, la Ley 20.500 establece los fondos de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, lo cual en la práctica se ha realizado a través de los FOCO – fondos concursables, bastante criticados hasta la fecha por la inaccesibilidad, visión cortoplacista y demora en la entrega de los recursos, pero que pretenden la financiación de las OSC del país.

La corresponsabilidad a partir de la financiación de los gobiernos locales a las organizaciones de la sociedad civil, muestran un carácter de pañitos de agua tibia para lograr la gobernabilidad en los territorios, ya que como se ha mostrado, son acciones de corto plazo, segmentadas por presupuestos ínfimos, que se demoran en llegar a los territorios y que están supeditados a espacios cortos de tiempo y a cumplimiento de metas administrativas que entorpecen el desarrollo real de los territorio y hacen perder el sentido de muchos proyectos sociales.

En los dos casos la participación ciudadana se expone a nivel normativo como un derecho que el Estado debe garantizar, considerándose además, especialmente desde el BM, como una estrategia que permite mejorar la eficacia de los procesos de desarrollo y como un proceso a través del cual las partes interesadas orientan y controlan en forma compartida las iniciativas, las decisiones y recursos que afectan su entorno, en contraposición de problemas estructurales e históricos como la corrupción y la ineficiencia del Estado, que además dificultan y entorpecen la participación, por lo tanto es vital también atacar dichas problemáticas.

Las reformas en la administración pública amplían el panorama de acción de los gobiernos para que la participación ciudadana pueda hacerse realidad, haciendo que la ciudadanía confíe en la institucionalidad pública y de esta forma atraer su intervención a las políticas de participación. En Colombia las principales acciones que se han adelantado por parte del gobierno nacional durante la última década, se han caracterizado por apostar a los cambios y reformas institucionales tendientes al fortalecimiento de las instituciones públicas y la promoción de la transparencia en la gestión pública, para lo cual el gobierno nacional ha impulsado una amplia producción de instrumentos normativos.

Entre las normas que vale destacar frente a estas reformas, están la Ley 489 de 1998 donde se establecen los lineamientos de la Nueva Gestión Pública colombiana, viéndose

reflejado con la implementación de evaluación por procesos e implementación de estándares de calidad, sistemas de gestión; la Ley 850 de 2003 sobre las veedurías ciudadanas; el CONPES 3649/10 con la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, el CONPES 3650/10 con la Estrategia de Gobierno en Línea; el CONPES 3654/10 con la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos, la Ley 1474 de 2011 con el Estatuto Anticorrupción; el Decreto 19 de 2012, sobre las estrategias Antitrámites; el CONPES 167/13 con la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, y la Ley 712 de 2014 sobre la Transparencia y Acceso a la información pública.

A nivel distrital se han promulgado, el Acuerdo 244 de 2006, "por medio del cual se establecen y desarrollan los principios y valores éticos para el ejercicio de la función pública en el Distrito Capital"; el Decreto 489 de 2009, "por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Gestión Ética del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones" y el Decreto 371 de 2010, "por el cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital" (Veeduría Distrital, 2015, pág. 7).

En Chile, la situación en este campo de las reformas en la administración pública, ha sido irregular, aunque se han adelantado amplias operaciones de modernización de la administración pública, desde 1994 se vienen implementando dependiendo en gran medida del presidente de turno y de las crisis que obligan a emprender reformas. El Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, sugiere la Gestión para la Modernización del Sector Público, más que modernización del Estado. La elección de Frei Ruiz-Tagle a la presidencia de la República y la crisis surgida en el segundo semestre de 2002, permite la instalación del sistema de la Alta Dirección Pública (Olavarria , Navarrete , & Figueroa, 2010, pág. 38). En el 2008 se publica la ley 20.285 sobre información pública, la cual "regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información".

En este espacio político en el cual se han llevado a cabo reformas en el Estado y reformas en la administración pública, se da importancia estratégica a la participación ciudadana, en

la figura 3-4, se mencionan los demás elementos desde los cuales se realiza el ejercicio comparativo entre Bogotá y Santiago de Chile, para entender de forma holística las políticas de participación en los dos casos: mediante la inclusión de actores y variables en las políticas públicas, mecanismos de participación e instituciones participativas y ciudadanía, focalización³² y estándares de participación.

Figura 3-3 Elementos característicos de la participación ciudadana en las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

En Bogotá, el gobierno distrital 2012 – 2015 asegura en el plan de desarrollo que “la participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito”, actualmente se han producido protocolos de participación en cada entidad distrital, aparte de los decretos 448 de 2007 y 503 de 2011, vinculando la participación ciudadana e inclusión de la comunidad utilizando diferentes mecanismos “mediante las iniciativas de Foros o Cabildos en que los grupos formulan sus planteamientos, demandas y propuestas; con la presentación de proyectos; por la exigencia sustentada de atención a un problema o por las movilizaciones culturales y/o políticas que planteen acuerdos viables de acción” (Secretaría Distrital de Ambiente), otra forma es mediante vías como: encuestas (presenciales o en página web); encuentros ciudadanos de discusión y aporte; seminarios; foros virtuales; sugerencias en eventos masivos; pero también, más específicamente, en

³² La focalización de políticas, según la CEPAL (1995) “consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita” (Lacabana & Maingon, 1997, pág. 5).

la instalación de Mesas de trabajo con actores estratégicos, inscritos o seleccionados previamente por sus pares, en las que se acuerda tanto la metodología, como los resultados a obtener y se desarrolla una ruta de trabajo de corto o mediano plazo, hasta alcanzar consensos que permitan continuar el propósito de definir las respuestas más idóneas.

El decreto 503 de 2011 “Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital” establece como objetivo reconocer y garantizar a los ciudadanos la participación en la formación de políticas públicas, mejorar las relaciones Estado-sociedad y la construcción de una sociedad más incluyente, equitativa y solidaria (Secretaría Distrital de Gobierno, 2012).

Los documentos oficiales en Bogotá que hacen mención especial a la participación plantean que la idea es que los formuladores de política pública conozcan muy bien la problemática a enfrentar e interactúen con la población involucrada con el fin de estructurar políticas adecuadas a la solución de los problemas que se pretenden resolver.

El marco normativo creado desde 1991 a nivel nacional y distrital, añade la inclusión de actores en las políticas públicas, mecanismos de participación ciudadana e instituciones participativas y ciudadanización. Las Leyes 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, 850 de 2003 sobre Veedurías Ciudadanas, 1474 de 2011 sobre el fortalecimiento de mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, son prueba de ello.

Para focalizar las políticas, en Bogotá se utiliza el enfoque diferencial³³ con base en criterios poblacionales y territoriales. Este enfoque se menciona en los planes de gobierno distrital, durante el gobierno distrital de Petro (2012- 2015), se menciona el enfoque diferencial, en el capítulo cuarto del decreto, así: “Construiremos una ciudad en la que se reconozca las diferencias entre hombres y mujeres” además se incluye el componente

³³ En Colombia el Enfoque Diferencial se define como el instrumento jurídico para revertir o evitar los procesos y actos que generan las condiciones actuales o históricas de discriminación e impiden el goce efectivo de derechos (Departamento de la Prosperidad Social, 2015).

participativo así “donde se fortalezca la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus representantes y organizaciones, haciéndose corresponsables del desarrollo integral de la ciudad.”

También en el Decreto 546 de 2007 de Bogotá, se establece la CIP cuyo objeto es “articular la ejecución de las políticas públicas de equidad e igualdad de oportunidades para los grupos poblacionales del Distrito Capital y en especial, para las poblaciones que se encuentran en situación de debilidad manifiesta”. En el 2013 se conformó un equipo intersectorial que elaboró un documento con los Lineamientos conceptuales y metodológicos para la aplicación del enfoque diferencial dado la falta de eficacia de este enfoque hasta el momento (Comisión intersectorial poblacional del Distrito Capital, 2013).

En la realidad vivida por las localidades frente a estas medidas prometidas y estipuladas normativamente, se dilucidan los vacíos propios de la falta de voluntad política o impotencia de los gobiernos para cumplir lo fijado en la norma. Desde la experiencia de la localidad de Engativá en el 2009, se comprobó la confusión y discontinuidad de criterios, que ha sido histórica en la ciudad, lo cual se refleja en el continuo cambio y reformas a nivel normativo, impactando las políticas distritales y por lo tanto el SDP, dictando a las localidades varias instrucciones a la vez que en muchas ocasiones, generan un impacto totalmente diferente al ideado al establecer las normas. En general, dos años después de crearse el SDP no había sido implementado a cabalidad, es el caso de los EC, propuestos en el Decreto 488, los cuales no funcionaron y finalmente cayeron en desuso no solamente en la localidad de Engativá sino a nivel distrital; por la confusión y los posteriores conflictos que se generaron a nivel local. El saldo a favor durante ese período 2007 – 2009, fue la organización de algunas instancias de participación por parte de la comunidad que al 2009 había logrado un trabajo importante de interlocución con la administración local, frente a problemáticas puntuales.

Cuatro años después, el CLPB buscaba un espacio de comunicación para relatar la experiencia participativa local que descubría la tensión entre el quehacer administrativo tradicional tecnócrata frente a la reivindicación social por participar e incidir en la toma de decisiones de la comunidad en los recursos invertidos en el territorio. Desde esta

experiencia se dio muestra de la falta de voluntad política para hacer uso de los resultados de los procesos vividos en los espacios e instancias de participación a nivel local, lo cual genera decidía e ilegitimidad del gobierno local y distrital.

A pesar de las comunicaciones institucionales en las que se daba importancia vital a la participación de la comunidad y a las decisiones que en los espacios de participación ésta tomara, resultando de carácter vinculante para la administración; los consejeros del CLP de la localidad de Bosa, expresaron su inconformismo por no ser en la realidad una promesa cumplida. Por lo cual la comunidad sigue haciendo uso de los espacios institucionales que de alguna forma tienen algún grado de incidencia para presionar a la administración y reivindicar sus necesidades, como es el caso de los procesos de participación para la formulación de los PDD y los Consejos Locales de Planeación establecidos por los Acuerdo 12/94 y 13/00.

La participación para qué. Esta es una de las preguntas que guió el trabajo realizado por parte de la Asociación Manos Unidas (2015) en la localidad de Ciudad Bolívar, teniendo en cuenta el desencantamiento en las instituciones y mecanismos de participación ciudadana no solo por su ineficacia sino por la violencia y represión que históricamente ha afectado al país y ha apuntado a desaparecer la oposición, la crítica y la voz social.

Los procesos organizativos que llevan una trayectoria y trabajo social en las localidades, tienen aún un desencantamiento de la participación ciudadana, ya que la iniciativa top-down hace que los escenarios de participación se utilicen para legitimar decisiones ya tomadas en la administración.

Los líderes de la localidad Ciudad Bolívar convocados al proyecto, consideraron que el deficiente ejercicio de participación de la población, radica en la debilidad de los procesos educativos y formativos, que no son lo suficientemente idóneos para una concepción propia de desarrollo humano y social, requieren el dialogo, la palabra y la práctica respetuosa del camino de vida del Otro, donde sea posible reconocernos individual y colectivamente, en una imperiosa finalidad común, de una pedagogía que promueva la participación y la incidencia de los procesos comunitarios en la toma de decisiones que atañen a lo público, como una expresión de que tanto la vida social requiere de la

educación, como la educación debe ser coherente con las realidades comunitarias y sociales.

Para el 2016, en el marco de la ejecución de un proyecto del IDPAC con organizaciones sociales (Corporación Innova y Desarrolla, 2016), líderes de la localidad de Suba, destacaron algunos inconvenientes detectados en los procesos de participación, entre los que se destacaron tres: falta de conocimiento sobre el SDP lo cual ha generado desidia y falta de aprovechamiento de la oferta institucional por parte de la comunidad. Falta de conocimiento de derechos y formación ciudadana y falta de seriedad y compromiso en el trabajo local por parte de los líderes locales.

En el Estado chileno las políticas focalizadas se proponen para beneficiar únicamente a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social. (Raczinski, 1995, pág. 218), retomando las fallas del mercado, el Estado chileno se haría cargo de la porción de la población que no puede acceder por sí misma a la provisión de bienes y recursos. Durante el actual gobierno de Bachelet, sus discursos develan la incorporación de varios elementos propuestos por la gobernabilidad democrática y la gobernanza, mencionados anteriormente:

“Llevaremos adelante medidas que fortalezcan y den institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública, garantizando que todos y todas tengamos el mismo derecho a influir en las decisiones que nos afectan y sin ningún tipo de discriminación arbitraria. Nuestro Gobierno integrará transversalmente el enfoque de participación ciudadana a toda política pública sectorial. Para ello, comenzaremos por revisar y fortalecer la institucionalidad y mecanismos de participación ciudadana ya existentes (Ley 20.500), sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, Ley de Municipios y Juntas de Vecinos, mejorando los estándares y desarrollando programas que fortalezcan una ciudadanía corresponsable y que ejerza adecuadamente el control social. Revisaremos y perfeccionaremos el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes en los programas y políticas públicas sectoriales en todas sus etapas, como por ejemplo los que lleva adelante el Servicio de Evaluación Ambiental.

Apuntando a que la participación se lleve adelante con un enfoque de derechos y de manera transversal, crearemos un Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que se relaciona con el Ministerio Secretaría General de Gobierno.” (Bachelet, 2013, pág. 187)

Como se puede apreciar, en el anterior apartado extractado de un discurso de la actual presidenta de Chile, se involucran los aspectos relacionados con la implementación de la gobernabilidad democrática y la gobernanza propuestos en la inserción de la participación en las políticas públicas, proponiendo la inclusión de actores a las políticas públicas, especialmente cuando hace alusión a la reforma a la política de participación ciudadana, teniendo en cuenta las demandas sociales sobre fallas de la Ley 20.500. Además, hace énfasis en las instituciones públicas participativas a través de la transversalización de la participación en las políticas nacionales y sectoriales, los mecanismos de participación e instituciones participativas y vinculación de actores sociales a la gestión pública con la Ley 20500 y su propuesta de perfeccionamiento. La focalización, se menciona también, manifestando el enfoque de derechos, la ciudadanización con la promesa de su fortalecimiento y mejora de estándares de participación.

Además durante este último gobierno de Bachelet (2014- 2018) se ha emitido un nuevo instructivo presidencial que propone la revisión de las actuales normas y mecanismos de participación ciudadana, la integración transversal de la participación ciudadana en la administración pública y la promoción de la participación ciudadana con un enfoque de derecho. En este documento se define la participación “como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas”.

Igualmente se ha propuesto la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos con el objetivo de valorar la diversidad, promover y garantizar la igualdad de derechos de las personas aplicando el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, de modo que los esfuerzos que el Estado haga en este sentido sean coordinados y eficientes,

maximizando los recursos públicos y exaltando, en definitiva, a la diversidad como una virtud social (Bachelet, 2013, pág. 186).

La situación actual de las organizaciones comunitarias se expone desde las mismas organizaciones en los diálogos y las audiencias públicas desarrolladas por el Consejo de Participación (2017) enunciando las debilidades que las aquejan: Malas prácticas como el clientelismo, el asistencialismo y la instrumentalización política de los dirigentes y sus organizaciones. Malas prácticas entre dirigentes como la falta de democracia interna en sus organizaciones, el uso de la organización para fines propios, la falta de rotación de dirigentes, y la ausencia de control social en su labor. Apatía y desinterés por organizarse o participar en la solución de temas de interés común. Las personas no tienen incentivos para organizarse y participar pues prefieren resolver individual y directamente sus problemas. Dificultad de los dirigentes para hacerse escuchar y transmitir las propuestas y demandas de la comunidad a sus autoridades. Los espacios son ocasionales y sólo cuando a la autoridad le interesa un determinado tema. Falta de formación y capacitación de los dirigentes y sus organizaciones, para representar de manera más autónoma y fundamentada a sus intereses y, ser más efectivos en la incidencia.

En lo correspondiente al período de Gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014), de acuerdo con informe de la DOS (2014), se privilegió el enfoque instrumental y tecnocrático de la Participación, al valorarla como un instrumento que mejora la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas, soslayando el reconocimiento como un derecho ciudadano. En lo correspondiente a los espacios y mecanismos de participación se privilegió la dimensión informativa por sobre la deliberativa. Definiendo, por ejemplo, los diálogos participativos como espacios de encuentro autoridades y sociedad civil “para recoger las inquietudes y preguntas” más no como espacio de deliberación. La visión del fortalecimiento de la sociedad civil entiende como un vehículo para mejorar la difusión de las políticas, más no como un atributo para lograr una mejor democracia. Por ejemplo las Escuelas de Dirigentes no buscan empoderar a los líderes para la participación en las políticas públicas sino potenciar su rol como líderes de información en las políticas públicas.

De esta forma, los documentos subsiguientes a la proclamación de la política, las guías metodológicas y operacionales que preparó tanto la DOS como la Unidad de Participación

Ciudadana de la Subsecretaría de la SEGEGOB, estuvieron orientadas por la concepción de la participación ciudadana con una orientación instrumental, informativa y no deliberativa. En los dos años transcurridos del gobierno de Bachelet, continua la implementación normal de la política sin reformulaciones normativas.

Para fortalecer la ciudadanización en las dos políticas se crean escuelas de formación. En Bogotá la ciudadanización se contempla dentro del SDP y la política de participación incidente, con el objeto de cualificar la educación política de los habitantes de Bogotá, fortalecer su comprensión de los procesos de decisión pública y de los mecanismos para incidir en el contenido de las políticas públicas, lo cual se ha dejado a cargo de la Escuela de Participación, creada como parte del IDPAC, encargada de la formación de ciudadanos en diferentes espacios y con diferentes estrategias donde se encuentran colectivos sociales, por ejemplo en el año 2016, la administración distrital realizó procesos de formación ciudadana a colectivos de jóvenes barristas en la localidad de Chapinero, colectivos LGBTI y discapacitados en la localidad de San Cristóbal, colectivos de biciusuarios de la ciudad, y organizaciones sociales y comunales de la localidad de Suba, entre otros, lo cual no significa que haya un programa pedagógico de largo aliento para el fortalecimiento organizacional.

Desde la Ley 20.500 en Chile, también se ha contemplado la creación de Escuelas de Gestión Pública para dirigentes sociales, liderado por el MSGG, División de Organizaciones Sociales, para la formación de líderes sociales en la promoción de información en los diferentes ámbitos de las políticas públicas. Mecanismo criticado por su alcance meramente informativo, lo cual no es funcional para la ciudadanía, tal como se mencionó anteriormente, se vienen realizando desde el 2014.

En los dos casos estudiados, hay un distanciamiento entre lo normativo y lo real y entre lo normativo y lo requerido por las sociedades bogotana y chilena. La organización social se ha minado o no encuentra respaldo suficiente en el gobierno y la administración, así que queda sola trabajando en la mejora de las problemáticas locales, y en los casos en que utiliza los mecanismos dispuestos para participar se encuentra con que su valiosa información y propuestas no son vinculantes. Los mecanismos creados resultan ser

inoperantes frente a las necesidades reales de las poblaciones y respuestas requeridas por estas.

Las políticas públicas de participación ciudadana reseñadas, solo son un componente de todo el proyecto político de democracia participativa en Chile y Colombia, que incluye reformas en el Estado, la administración pública, transversalización de la participación en la gestión pública incluyendo nuevos actores, focalizando las políticas, creando mecanismos y estándares de participación; estas políticas se refieren al sistema o al campo de interacción entre Estado y sociedad, haciendo énfasis en los espacios donde confluyen las instancias de participación compuestas de sociedad civil organizada y los actores institucionales, creando mecanismos de participación ciudadana, siendo tan solo uno de los componentes de toda la estructura de participación ciudadana de los países con la transversalización de la participación en las políticas públicas, la agenda de democracia participativa a nivel nacional y local con sus respectivas modalidades, mecanismos, instancias y protocolos de participación.

Ahora bien, la hipótesis que orientó el desarrollo del presente trabajo consiste en que “la gobernabilidad democrática y la gobernanza en Bogotá D.C. y Santiago de Chile, responde a dinámicas neoliberales hegemónicas que tienen como propósito atraer la participación ciudadana para sí, enmascarando en un proceso de democracia, la eliminación de la crítica y el control ciudadano, legitimando un propósito capitalista, lo cual no ayuda a mejorar la estructura social e incentivar la participación real de los ciudadanos para que ayuden a incidir en el quehacer del gobierno local.”

Los postulados que contiene la hipótesis se pueden detallar en la siguiente tabla:

Tabla 3-1 Postulados de la hipótesis de trabajo

Los criterios de gobernanza y gobernabilidad democrática en los casos estudiados	1.Responden a dinámicas neoliberales hegemónicas y tienen como propósito legitimar un propósito capitalista
	2.Tienen como propósito atraer la participación ciudadana para si
	3.Tienen como propósito eliminar la crítica y el control ciudadano

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la perspectiva crítica del trabajo y una vez analizadas los casos de Chile y Colombia, se pudo concluir que las políticas de participación ciudadana están elaboradas con el enfoque propuesto por los organismos multilaterales para conseguir la gobernanza y la gobernabilidad. El contenido teórico de la gobernanza y la gobernabilidad democrática ha sido de carácter hegemónico lo cual significa que se rige por la racionalidad económica que reina el actual sistema mundial en detrimento de la humanidad y su felicidad.

De esta forma las 'democracias latinoamericanas' como las define Borón (2009), tienen "la necesidad de atraer capitales, nacionales y extranjeros, y de seducirlos con políticas cuya contrapartida es el deterioro de las condiciones de vida de la población". Colombia y Chile son claro ejemplo de las democracias latinoamericanas que han adelantado un profundo proceso de neoliberalización pese al detrimento social, político y cultural de sus sociedades.

Conceptos como gobernabilidad democrática y gobernanza son clara muestra de la aceptación a rajatabla de las políticas implantadas por el neoliberalismo, cuya premisa es que no es competencia del Estado garantizar el bienestar de los individuos salvo en casos extremos y sólo transitoriamente, sino que es una responsabilidad de los propios individuos, bajo el influjo del paradigma de "limitadas intervenciones gubernamentales (que) estén siempre presididas por una voluntad privatizadora, (...) desde la tercerización, hasta el financiamiento a entidades privadas" que en este caso corresponderían en primera instancia a las OSC.

Estos conceptos se citan en los informes de los organismos internacionales como los instrumentos fundamentales para alcanzar el desarrollo de los países y recuperar el papel estatal, con el objetivo de ampliar la democracia mediante la participación de tal manera que sea posible configurar una esfera pública transparente y participativa, que proporcione los elementos necesarios para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influir en ellas hasta cierto punto.

Desde esta perspectiva de análisis, la gobernabilidad democrática, gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas, son herramientas sinérgicas que permiten un funcionamiento de la democracia acorde con el sistema económico

dominante. Esta relación entre participación ciudadana, gobernabilidad democrática y gobernanza dada por el interés capitalista, lejos de buscar una ampliación de la democracia, busca servir a los intereses del capital. La gobernanza en América Latina, entonces no ha significado un mayor y mejor desarrollo, sino un traspaso acrítico e ideológico del formato pensado por Europa y Estados Unidos, olvidando los procesos históricos de la región, sirviendo a los intereses del mercado global

El segundo postulado de la hipótesis propone que las políticas de participación pretenden atraer la participación social al campo institucional del Estado. Las dos políticas proponen la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado para que haya una mayor legitimidad y corresponsabilidad en las acciones frente a las necesidades y problemáticas sociales. Más allá de estas intenciones expuestas de manera explícita en las políticas de participación, su contenido encaja con los elementos propuestos por la gobernabilidad democrática y la gobernanza, buscando la estabilidad política y ausencia de violencia, a través de la ampliación democrática de espacios, instancias y formas de participación que harían incluso el ámbito de poder gubernamental a la ciudadanía, así sea de manera nominal, como se ha mostrado, teniendo en cuenta que las políticas sólo hacen referencia práctica a una participación unidireccional o consultiva.

Las políticas de participación en los casos documentados, pretenden legitimar la gestión pública y el Estado con la inclusión de personas que pertenecen a organizaciones sociales, estructurando en los dos contextos un sistema de participación para la interacción entre ciudadanos organizados y el Estado, a través de espacios de relacionamiento que, se supone son los legítimos y destinados para que ambos actores se comuniquen y lleguen a acuerdos.

La incidencia que proponen las políticas de participación en los casos de estudio, se distancia de lo realmente implementado de acuerdo al alcance normativo, en el caso de Bogotá se propone una mayor incidencia siendo no concordante con las expectativas generadas, teniendo en cuenta la limitación de asignación de recursos con ocasión de lo discutido en las diferentes instancias de participación, la gran oferta de espacios, formas, estrategias e instancias que en vez de generar procesos participativos con una visión integral, segmentan aún más los procesos a nivel local, haciendo que las instancias que finalmente proponen sobre el presupuesto local sea ínfimo en comparación con las

problemáticas que demandan atención. Por otra parte, la falta de formación e información sobre el SDP dificulta el acceso al sistema por parte de los ciudadanos y convierte el acceso a espacios de comunicación con la administración en una burocracia con enfoque consultivo.

En el caso de Chile, la política tiene un enfoque explícitamente informativo y consultivo, limitando la participación a este campo sin incidencia en la toma de decisiones. Los COSOC creados por la política, aunque tienen una conformación mixta entre representantes de las instituciones gubernamentales y la sociedad civil, son una instancia consultiva que no tiene injerencia en la toma de decisiones institucional o local.

En Chile, la ausencia de una política pública que ponga de relieve la importancia de la participación ciudadana a nivel local, se ha traducido en el establecimiento de espacios de participación meramente formales, con mandatos débiles y determinados por la repartición pública de la que dependen, con poca autonomía, pocos recursos y un nivel de participación informativo o consultivo, en el mejor de los casos. El carácter informativo y consultivo de la política, sin favorecer una participación incidente, es una crítica que se vuelve reiterativa en los informes consultados y da cuenta del espíritu de la política y su poco acogimiento por parte de la ciudadanía, siendo un sofisma de ampliación democrática. Además, del elemento centralista que ha impedido el desarrollo de políticas locales que fortalezcan la participación a ese nivel.

En cuanto a la incidencia de la participación en las políticas públicas y la gestión pública, de acuerdo con los resultados a la fecha, la participación ciudadana que proponen las políticas se encuentran dentro de los niveles de información y consulta. En el caso de Bogotá, se ubican en el nivel de consulta, en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada. Sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta.

En el Distrito las organizaciones sociales ya han recorrido el proceso de reivindicación de mayor participación en la toma de decisiones que les afectan. En algunos casos, las decisiones de las instancias de participación son vinculantes, como es el caso de los Consejos consultivos sectoriales a nivel local y los Consejos de Planeación Local, sin

embargo, como ya se ha anotado, las decisiones son con recursos bastante limitados de ejecución en el corto plazo que poco o nada contribuyen a las respuestas requeridas por la población para el manejo de necesidades y problemáticas.

En el caso de la política de Chile se encuentra en el nivel de información definido como manipulación y terapia (Arstein, 1969), decepción ciudadana, consulta cínica e información pobre (Hambleton & Hoggett, 1994) dejando a los ciudadanos el papel de receptores de información (Brager y Specht, 1973). La sociedad es tratada como público y educada por parte del Estado, de acuerdo a Guillen, Saenz, Badii, & Castillo (2009) lo cual correspondería a participación simbólica ya que carece de poder para influenciar el proyecto político del país.

El hecho que las políticas tengan un enfoque consultivo muestra que realmente no se pretende un involucramiento social y que la corresponsabilidad mencionada en las dos políticas como principio alude a una responsabilización de la ciudadanía de la gran inequidad que ofrece el sistema económico. Además el componente que sí tiene un fuerte énfasis en la política chilena es el apoyo gubernamental a la creación de OSC, que como se mencionó anteriormente se relaciona con el criterio de corresponsabilidad y descargue de las funciones sociales desde el Estado.

En conclusión, se ha podido apreciar una tensión entre el Estado y la sociedad, por una parte el Estado nominalmente menciona la participación ciudadana en sus proyectos políticos pero en la realidad como se ya se mencionó, la participación es simbólica sin propósito real de incidencia. Por otra parte, la ciudadanía se niega a legitimar los propósitos estatales para no sentirse acaparados por parte de este ente que históricamente ha dominado a los débiles.

El tercer postulado que contiene la hipótesis propuesta tiene que ver con la eliminación de la crítica y el control ciudadano por parte de las políticas de participación ciudadana en los casos estudiados, lo cual no resulta ser cierto ya que, al contrario, la creación de estas políticas de participación ciudadana han incentivado la participación desbordando los sistemas de participación creados, haciendo que las OSC y los movimientos sociales se sigan organizando para reivindicar sus necesidades influyendo en las decisiones del Estado y posicionando sus demandas ante éste de formas que en algunos casos hacen

uso de los instrumentos creados por la política y en otros casos utilicen otras formas de presión social para posicionar en las agendas públicas las necesidades que se requieren atender.

La ciudadanía, ha conseguido aprovechar este sistema participativo para su favor, reclamando incidencia en las políticas y mostrando su descontento con las políticas vigentes, lo cual da muestra de que las políticas no pueden eliminar el control social y la oposición social y son utilizadas por muchos movimientos sociales y OSC como una ventana de oportunidad para reivindicar sus demandas colectivas e influir cada vez más en su dirigencia. Uno de los motivos por el cual muchos movimientos sociales no aceptan vincularse de ninguna manera con el Estado, haciendo uso de la participación ciudadana institucionalizada, se debe al temor de terminar absorbidos por el sistema cambiando o desfigurándose sus propósitos misionales.

Las grandes fallas del sistema capitalista, superan el campo de acción de los acotados períodos de gobierno, siendo problemas estructurales que demandan un cambio radical de modelo de pensamiento, desarrollo, sistema económico y prácticas políticas, lo cual irá cambiando poco a poco de acuerdo a la madurez y experiencia social. Las exigencias colectivas y el movimiento social no pueden detenerse, ya que aseguran las transformaciones sociales. El cambio estructural requerido se irá dando de acuerdo a la evolución de la humanidad, será resultado de la experiencia, crítica, propuestas, reivindicaciones y presiones de la sociedad, para que el sistema hegemónico no termine absorbiendo todas las esferas de la sociedad y aniquilándola totalmente, dado que el mismo orden social y económico actual es inoperante y está destinado a la autodestrucción, de acuerdo con Renan Vega (2008).

La sociedad latinoamericana tiene aún grandes oportunidades de recuperarse de la estructura política dominante que la ha fragmentado a través de la persecución, la violencia, la represión y la eliminación, teniendo valiosas historias que contar desde la innovación, la alteridad, la riqueza, siendo un ejemplo para el mundo.

La visión de desarrollo a nivel global busca que los ricos sean cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, tal como lo ha advertido muy bien Noam Chomsky (2015),

uno de los filósofos más importantes de los últimos tiempos, y pareciera que el laberinto en el que está inmersa la sociedad se adentrara cada vez más perdiéndose en su interior. Los niveles de pobreza de los países demuestran que las políticas de participación ciudadana no buscan disminuir la inequidad existente en su interior, sino generar nuevas formas de explotación en América Latina.

Sin embargo, la historia de la humanidad ha mostrado que llega el momento en que se genera el cambio, se genera la revolución y el orden cambia. El sistema hegemónico tiene crisis cada vez más frecuentes y las acciones invasivas de los países dominantes por el control económico, político y mundial, son prueba de los grandes problemas que conlleva el sistema capitalista, insuperables desde el mismo sistema, mostrando que solo es cuestión de tiempo el fracaso al que está destinado.

4. Conclusiones y recomendaciones

El desarrollo del presente trabajo ha buscado reflexionar en torno a la problemática de la participación ciudadana en el escenario latinoamericano, siguiendo los lineamientos hegemónicos, propuestos por conceptos como la gobernabilidad y la gobernanza.

Más que pretender analizar la gobernanza como instrumento metódico para abordar las políticas públicas, el interés de postular la gobernanza y gobernabilidad como campos de estudio en el presente trabajo, consistió en analizar cómo el Estado, visto como El Uno, de acuerdo con Negri (2008), logra cooptar los conflictos y las contradicciones sociales, haciendo posible la continuidad del sistema capitalista y los esquemas históricos de dominación. Desde una perspectiva crítica, todo su contenido, que pareciera dibujar un bonito paisaje político, tapa la realidad social dentro de la crisis capitalista, cada vez más manifiesta e irracional.

La segunda mitad del siglo XX, es primordial para entender la dinámica neoliberal actual en la región latinoamericana. En la década setenta del siglo XX, específicamente, se da un punto de quiebre que marca un redireccionamiento a nivel mundial de la política y la economía basada en el posicionamiento y extensión del capitalismo, el capitalismo adquiere un nuevo modo de acumulación a partir de la financiarización mediante la puesta en marcha del neoliberalismo y del imperialismo. Esta situación arrasa de alguna forma, la movilización social, intelectual y política que se estaba ya gestando desde la década de los sesenta, y hace que la mayoría de población, acepte casi hipnotizada (o aterrorizada), el proyecto político del neoliberalismo, con prácticas crueles como el gobierno dictatorial en Chile y la gran represión social en Colombia que sirvieron de transición a la enmascarada pero anhelada democracia.

Los conceptos participación ciudadana, gobernabilidad y gobernanza, son objeto de amplia utilización y discusión, a partir de las tres últimas décadas del siglo veinte, ambientando

las contemporáneas prácticas políticas de los gobiernos latinoamericanos con ocasión de los cambios que se dan, a nivel político con el neoliberalismo como ideología para las transiciones democráticas luego de los gobiernos autoritarios; a nivel económico con la reacomodación del capitalismo, ahora con un fuerte componente financiero y las crisis cada vez más seguidas de este sistema; a nivel social, con la reivindicación social y reclamación por mayor inclusión y participación reconociendo la diversidad existente en los territorios.

La gobernabilidad democrática y la gobernanza, denominan el camino correcto que plantea un rol estatal de “menos Estado y más gobierno.” (Jimenez Benitez, Roncancio Florez, & Ramirez Chaparro, 2005, pág. 97), primero y luego de recuperación del Estado³⁴ tras la ineficiencia de su desmonte. El anuario de 1997 del BM lo aclara desde su prólogo: "La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social" (Banco Mundial, 1997: III citado en Cao, Rey, & Laguado Duca, 2016, pág. 8). De esta forma se replantea el rol del Estado a finales de siglo, con la llamada reconstrucción del Estado, una vez su desmantelamiento arroja como resultado crisis de gobernabilidad, para lo cual la gobernanza va a iluminar su reconstrucción.

La gobernanza se considera fundamental para alcanzar el desarrollo de los países y recuperar el papel estatal, con el objetivo de ampliar la democracia mediante la participación de tal manera que sea posible “configurar una esfera pública transparente y participativa, que proporcione los elementos necesarios para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influir en ellas hasta cierto punto.” (Deubel A.-N. R., 2013, pág. 42). Entonces, se considera que el camino correcto para la democratización es el de crear formas institucionales para la participación ciudadana, lo cual se lleva a cabo mediante reformas de 1980’ a 1990’ de la administración pública incluyendo los mecanismos de gobernanza, creando una combinación entre democracia representativa y participativa.

³⁴ Este cambio de mirada del Banco Mundial no puede deslindarse de la presencia del Premio Nobel Joseph Stiglitz en la institución como primer vicepresidente y economista jefe (1997-2000), ni de la evaluación sobre la experiencia del Estado mínimo en todo el mundo y particularmente en América Latina (Cao, Rey, & Laguado Duca, 2016, pág. 8).

La década de los noventa con las transiciones a la democracia en los países de la región trae consigo el debate que crea una fórmula que puede resultar mágica para los gobiernos: conseguir la gobernanza y la gobernabilidad en los países incluyendo todas las reformas que proponen los organismos internacionales eurocéntricos e incorporando la participación en las políticas públicas y la gestión pública es igual a mayor democracia en los países, lo cual sería la solución a los problemas sociales, de desigualdad y exclusión social.

En los dos casos investigados, las reformas constitucionales de 1991 muestran cómo se asume la democracia participativa y una serie de reformas que redireccionan los países adquiriendo los Estados una dimensión “social”. Esta reconfiguración “posneoliberal” (Stolowicz, 2010) del Estado latinoamericano a partir de las tres últimas décadas del siglo XX, adopta los elementos de la gobernabilidad democrática y la gobernanza dentro de su rol para mantener el proyecto político democrático en los países de la región en un escenario mundial de desarrollo económico neoliberal y capitalista.

Por lo tanto las principales reformas en el Estado y la Administración Pública abren el camino para instaurar la democracia participativa y hacer que funcione, mediante la descentralización, como elemento que permite el desarrollo local y por lo tanto mayor gobernabilidad en el territorio, además de más desarrollo y focalización de políticas sociales; la desconcentración de funciones y la privatización para incluir más actores en la gestión pública. Las reformas en la administración pública para hacer una gestión pública más eficiente y transparente respondiendo a la histórica corrupción que impide la credibilidad en el Estado. De esta manera el Estado desmantelado que se pretendía desaparecer en torno al gobierno vuelve a resurgir y ahora se pretende recuperar su centralidad y legitimidad.

Desde esta perspectiva, el Estado no interviene en las dinámicas de mercado, potencia la sociedad de consumo, facilitando el establecimiento de nuevas redes de explotación y nuevas formas de colonialismo en América Latina (R., 2002). En especial, la participación ciudadana se convierte en tema clave “como una forma de descargar funciones y responsabilidades del Estado en la sociedad civil” (Verdugo, 2013), incluyendo a grupos de oposición en un proceso de negociación formal y ritualizado sin perder la estabilidad política.

La complementariedad de la gobernabilidad democrática y la gobernanza son propuestas desde la comisión trilateral y el BM denominándolo: “la *governance* para la *governability*” (Stolowicz, 2010, pág. 9). Las reformas en el Estado, reformas en la administración pública y participación ciudadana en las políticas públicas, muestran los componentes esenciales que proponen la reconfiguración del Estado a través de los formatos de la gobernabilidad democrática y la gobernanza para los países de la región.

La gobernanza aparece “para fortalecer la democracia e incrementar la participación, también para reducir las tensiones que de otra manera pudieran resultar en conflictos violentos” (Navarro, 2007, pág. 180), se vincula directamente a las políticas públicas que se implementan para la organización de las sociedades y para satisfacer las demandas de la sociedad civil, cada vez más amplias y con exigencias de leyes que se ejecuten (Beltramin, 2015, pág. 640), logrando legitimidad de los gobiernos y responsabilización de la sociedad en los asuntos públicos (Monedero, 2003) permitiendo que los ciudadanos se empoderen y sean parte activa de los asuntos comunes. La gobernabilidad por su parte, se concentra en las capacidades del gobierno para conservar el poder en el Estado, haciendo que los ciudadanos se dejen gobernar bajo un formato democrático, es decir de ausencia de violencia, por lo cual se denomina gobernabilidad democrática.

Esta visión complementaria de gobernabilidad/gobernanza con énfasis en el ejercicio participativo, se argumenta de forma optimista afirmando:

“que permite una pluralidad de actores a la hora de gobernar, a través de estas prácticas se le quita el monopolio del poder que tiene el Estado, pues ahora las redes organizadas y el mercado complementan las estructuras de poder. Asimismo se consiguen gobiernos más transparentes puesto que las responsabilidades aumentan y se expande la rendición de cuentas entre el sector público y privado como agentes que comparten el ejercicio de gobernar (Kooiman, 2008, citado en Canto 2012). Además de hacer bien a la democracia, Cheema (2005), anota que ante la presencia de la gobernanza se “mejora la calidad de vida de la humanidad y el desarrollo de todos los ciudadanos. [...] La gobernanza permite que los ciudadanos articulen sus intereses, ejerzan sus obligaciones y derechos y medien sus diferencias” (p. 2, 5)” (Ramos, 2016, pág. 61).

El conjunto de interacciones e intercambios que finalmente dan cuenta de una mejor capacidad de gobierno mediante políticas públicas participativas denominado *good governance* traducida como gobernanza o buen gobierno, son las que garantizan la gobernabilidad, es decir la legitimidad del régimen político mediante el control social, consensos pasivos y activos, buscando finalmente, transferencia de riqueza al capital. Entonces, la gobernabilidad democrática, gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas, son herramientas sinérgicas que permiten un funcionamiento de la democracia acorde con el sistema económico dominante.

Desde una visión crítica, esta relación entre participación ciudadana, gobernabilidad democrática y gobernanza dada por el interés capitalista, lejos de buscar una ampliación de la democracia, busca servir a los intereses del capital. La vinculación entre gobernabilidad y gobernanza es “problematizado desde las ciencias políticas en torno a una preocupación central: el debilitamiento de los sistemas democráticos en el mundo (en particular el tercer mundo) y la necesidad urgente de fortalecerlos” (Beltramin, 2015, pág. 644).

Así, el marco institucional creado para fortalecer la democracia a nivel latinoamericano no ha dado los espacios para la construcción de la ciudadanía en armonía con las aspiraciones reales de las sociedades. Las lógicas políticas institucionalizadas han terminado territorializándose, sin considerar el territorio en el que se ejercen, lo que resulta en una tensión y resolución de conflictos crónicos que requieren un largo trabajo social para poner en la agenda gubernamental las reales problemáticas que obstaculizan una mejor calidad de vida de las personas.

Las políticas de participación ciudadana que se han efectuado en Chile, Santiago de Chile, Colombia y Bogotá D.C. son prueba de la implementación de directrices hegemónicas que no corresponden con las realidades de los países ni sus necesidades. En los dos casos se asume la dinámica democrática hegemónica, que concibe la democracia participativa bajo los formatos de gobernanza y gobernabilidad democrática como respuesta a la crisis capitalista que requiere posicionar nuevamente el Estado luego de la represión que el mismo sistema provocó para la instauración del neoliberalismo en la región. Colombia con tendencia conservadora dominante, ha facilitado la implementación del proyecto

neoliberal, haciendo caso a las políticas imperialistas de Estados Unidos (Anderson, 2003, pág. 16). En Colombia, la adopción del neoliberalismo tiene un comportamiento similar a otros países de la región, mediante la inserción de medidas paulatinas. Chile aún no recuperada de la dictadura militar, es el país pionero del ciclo neoliberal en la historia contemporánea, sin embargo su peso histórico no ha dejado implementar las medidas neoliberales como se ha propuesto desde los organismos internacionales.

La dictadura en Chile y la violencia en Colombia ayudaron a instaurar el orden neoliberal en ambos países y el retorno a la democracia luego, fue muestra del mantenimiento de este orden, sin embargo sus efectos desastrosos en términos democráticos reales acallando la voz popular hicieron que el miedo y la violencia generaran un gran descontento y apatía en el Estado. Las políticas públicas de participación ciudadana surgen en este escenario de descontento social frente a la institucionalidad.

En este sentido, Boisier (2001) plantea que en América Latina este proceso de transferencia de la responsabilidad de hacer gobierno desde arriba hacia abajo, mediante procesos de descentralización no se acompañó de la adecuada difusión y recursos pertinentes (pág. 5). En consecuencia la transferencia de tal responsabilidad quedó basada en el falso supuesto de que no se requerían cambios estructurales, sino una operación de reducción a escala. En cuanto a la participación, el hecho de ser impuesta desde arriba ha terminado en un fracaso rotundo, lo cual se comprueba a partir de los resultados de las políticas de Bogotá y Santiago, las cuales no han demostrado por sí solas, de acuerdo con Zurbriggen (2011), una mejor prestación de los servicios locales, una mayor transparencia y control ciudadano, y tampoco han fortalecido la democracia.

El planteamiento de Ramos (2016), apoya esta perspectiva crítica: “la gobernanza se puede observar como una práctica que tiende a favorecer los intereses del mercado y los grupos particulares de poder, más que como un ejercicio democrático que permita la participación de un mayor número de actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones en la escena pública...” (pág. 55), la gobernanza en América Latina, entonces no ha significado un mayor y mejor desarrollo, sino un traspaso acrítico e ideológico del formato pensado por Europa y Estados Unidos, olvidando los procesos históricos de la región, sirviendo a los intereses del mercado global, lo cual en

consecuencia hace que las políticas de participación ciudadana elaboradas de acuerdo a los elementos que propone la gobernanza obviamente también estén destinadas a fracasar socialmente y más bien sirvan a los propósitos hegemónicos y elitistas de los países.

Blanco y Gomá (2003) precisamente afirman que en el contexto latinoamericano se promueve una gobernanza elitista, caracterizada por un escenario renovado de concertación entre élites políticas y sociales, con rendimiento limitado en funcionalidad con impacto neutro o negativo en la legitimidad y promoviendo la participación de pocos actores poco plurales desde el punto de vista de sus valores e intereses.

Los casos de Bogotá – Colombia y Santiago de Chile, permitieron mostrar cómo se han implementado los elementos planteados por la gobernabilidad democrática y gobernanza, mediante la formulación e implementación de políticas públicas de participación ciudadana, que han ayudado a completar el escenario político de ampliación democrática en el que se responsabiliza a la sociedad de su propio destino, mientras las decisiones se siguen tomando desde el Estado y por ende élites políticas, mucho más en lo correspondiente a la idea de desarrollo que tiene una orientación neoliberal que no se deja tocar por la ciudadanía.

Ramos (2014), lo expresa muy bien cuando afirma “por su parte la sociedad civil es únicamente receptora de servicios, con bajo o nulo grado de participación en la toma de decisiones. A pesar que este tipo de gobernanza fue promovido como una forma de lograr un mayor grado de participación en la toma de decisiones de interés público entre los distintos actores, existen asimetrías de poder que benefician claramente al sector privado, y excluyen a los sectores de la población tradicionalmente marginados” (pág. 54). Esta afirmación de Ramos, se justifica muy claramente en las políticas de Bogotá y Chile, ya que tienen un enfoque informativo y en el mejor de los casos consultivo, dejando por fuera de posibilidad la incidencia real de las sociedades en su propio destino.

Noam Chomsky (2015), se refiere a esta situación como un círculo vicioso en el que los ricos son más ricos y los pobres más pobres, generando una desesperanza y desigualdad total que corrosiona la población. Antes había posibilidad de movilidad social mediante el trabajar duro y mejorar la condición social, hoy eso ya no es posible. A los sectores poderosos no les gusta la democracia, es un principio sobre la concentración de la riqueza

y el poder, la concentración de la riqueza genera concentración de poder, los partidos políticos son cooptados por las grandes corporaciones, así la legislación y la tributación es para los dueños del poder y la riqueza.

El neoliberalismo utiliza sofismas como la gobernabilidad democrática y la gobernanza para crear reglas duales, para los pobres deben prevalecer las leyes del mercado, mientras que existen reglas diferentes para los ricos. Es un tremendo ataque a lo que queda de democracia. Tal como lo propone Ramos (2016), con estas condiciones pensar que se puede instaurar un ejercicio democrático, en donde el gobierno, el sector privado y la sociedad participen en igualdad de condiciones y tengan el mismo poder decisión resulta utópico.

El desarrollo y el crecimiento económico, son la prioridad de los principales agentes de la globalización y por lo tanto de la mayoría de países, libre movimiento de bienes y capitales, desaparición de las barreras para que el capital financiero se mueva libremente por los mercados internacionales en busca de su crecimiento. El modelo neoliberal de por sí, promueve la concentración de la riqueza y a la par grandes problemas de exclusión social y pobreza, por ejemplo en el caso de Colombia, aunque ha habido crecimiento económico sostenido en los últimos años, éste no ha conllevado el desarrollo esperado, solo hay que mirar las altas tasas de indigencia y pobreza. En Chile, pionero en implantar el neoliberalismo, se ha impactado el nivel de participación, siendo en el contexto latinoamericano, uno de los cuatro países que presentan disminución de su participación electoral, mostrando la más fuerte caída en este ámbito en el periodo 1995 – 2015, con un promedio de 14,39% de baja en la participación electoral y un 34% menos en la última elección presidencial respecto a las anteriores, considerando los últimos 20 años (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2016, pág. 39). Contando además con el fracaso de la democracia participativa, lo cual pone en alerta la democracia chilena.

Canclini (1999, pág. 81), afirma que la liberación de las barreras estatales y arancelarias para facilitar la movilidad del capital financiero, torna más difícil la inclusión en este mundo postindustrial, globalizado, postmoderno para las personas, los ciudadanos del mundo, del tercer mundo en sentido estricto, constituyéndose en una de las tantas contradicciones de la globalización, que para Boaventura de Sousa Santos, es dispar, se presenta de

diferentes formas y en diferentes escenarios con diferentes ropajes (Santos, 2003, pág. 127).

Sin embargo, frente a los mandatos de las grandes trasnacionales y de las entidades que legitiman sus poderes, se presentan otras voces, otras propuestas de intelectuales, movimientos sociales, ecologistas, ambientalistas, feministas, entre otros, que aprovechando las ventajas de las tecnologías de la comunicación y de la información, conectan lo global con lo local, pero también lo local con lo global, abriendo espacios de sentido, de disenso y de nuevas formas de ser y de estar en el mundo (Valencia, 2007), no totalmente opuestas a las de los grandes centros de producción de sentido, sino diferentes, que proponen unas sociedades más equitativas con los otros seres humanos en donde prime la dignidad humana, en equilibrio con los ecosistemas asegurando su sostenibilidad, considerando la especie humana como un hilo más en la trama de la vida.

Los valores de solidaridad, cooperación, interacción, el nuevo modelo de política, de gestión y de sociedad no puede estar centrado en la acumulación de capital, tendrá que dar un gran giro en el sentido de existencia para dar nuevo significado a las nociones hasta ahora dominadas por esa mundanidad.

La transformación social requerida por nuestra humanidad posiblemente cambie el sentido al significado de la gobernanza, de acuerdo a Villanueva (2006), y los actores sociales decidan sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos dando un sentido de dirección muy diferente al dominante y hegemónico, más social, equitativo y armónico con la espiritualidad y la tierra, ya que solo con madurez espiritual se puede superar todo el fracaso que ha causado la profunda mundanidad que ha dominado hasta nuestro presente.

Esto implica necesariamente que las perspectivas desde las que se definen los conceptos incorporen en sus procesos analítico/ metodológicos la mayor cantidad de variables que den cuenta de la vida de una comunidad o sociedad. Así Crespo (2003) propone el desafío en cuanto a los conceptos de *governabilidad* y *governanza*, que deben vincularse a la noción de *complejidad* (teniendo como referente los trabajos de Morin (1977) y otros), y de acuerdo con Rottman (2002), que apunten a una actitud de resistencia frente a una concepción de Estado excluyente y de una sociedad neoliberal que sólo conducen a

nuevas formas de explotación y territorialización colonialista y generen modelos alternativos y contrahegemónicos de gobernabilidad y de gobernanza, profundizando en las múltiples lógicas que operan en la sociedad civil.

La participación como relación social de poder implica que una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, ejerzan su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de las soluciones requeridas. Solo el escenario en el que la participación sea activa e implique la vinculación significativa de las sociedades en el proceso de toma de decisiones, es el que aseguraría la redistribución del poder, no siendo solo un sofisma en el cual la sociedad tiene inclusión en la toma de decisiones sobre los proyectos que afectan su vida y su futuro, excusa para que se haga cargo de las necesidades colectivas a través de la asociación y OSC, mientras que las decisiones públicas se siguen tomando en espacios elitistas. El escenario utópico en el cual se garanticen sociedades inclusivas realmente, en palabras de Babeuf, donde haya igualdad real, debe estar precedida por un cambio trascendental de la concepción formal, instrumental y normativa de la participación.

Fals Borda (2005, tomado de Ortiz & Borjas, 2006) advierte la necesidad de participar activamente para crear nuevos conceptos atendiendo a la potencialidad que encierra la multiplicidad de actores del entramado social, apelando a formas de solidaridad y acción colectiva y a métodos de participación que tiendan a restituir el equilibrio entre las clases sociales.

Jacobi (2004, tomado de Toro, 2013) plantea que se debe incursionar en prácticas participativas en las que el poder de decisión se instaure como exigencia colectiva (Toro, 2013), e incida de manera real en cambios cualitativos en la gestión de las políticas públicas. La movilización social se debe articular a otros mecanismos para ganar eficiencia y capacidad de incidencia en los procesos de política.

Vera Schattan (2004, tomada de Toro, 2013) propone que el éxito de la participación depende del logro de una combinación de compromisos y la movilización de los actores sociales involucrados con las políticas, avanzando paulatinamente en el fortalecimiento y adquisición de recursos argumentativos y conocimientos técnicos. Estas visiones tienen

una posición que propone la participación como una relación política de poder, donde se encuentran y confrontan una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales en función de una redistribución del poder y de un involucramiento de los grupos excluidos.

Estas posturas que pretenden un equilibrio entre la visión hegemónica en la que el poder político se considera concentrado en el Estado y la importancia del movimiento social para exigir el poder de decisión en los procesos participativos realmente incidiendo en la gestión de las políticas, es el ideal que debemos buscar y que en muchos casos ha logrado un avance significativo, como es el caso de las consultas populares en Colombia, que se han convertido en un mecanismo efectivo de participación en el cual las comunidades municipales han decidido en torno a sus recursos naturales.

Así que para próximas investigaciones se plantea como insumo de trabajo, el abordar la construcción o deconstrucción de conceptos como la gobernanza, gobernabilidad, participación y democracia a partir de una mirada compleja, dando importancia a los procesos sociales, sus experiencias, aportes y propuestas, mostrando las alternativas de vivencia, convivencia y desarrollo que ya se gestan al interior de las sociedades, precisamente en el espacio de lo local. En América Latina hay varios procesos que es importante documentar, analizar, viabilizar, teorizar, etc., como vías alternativas propuestas diferenciándose de los procesos hegemónicos.

Bibliografía

- Acción - Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales. (2014). *Se inicia nuevo ciclo con compromiso de fortalecer la participación ciudadana y la sociedad civil*. Consultado el 04 de Octubre de 2016, de Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales: <http://accionag.cl/noticia/se-inicia-nuevo-ciclo-politico-con-compromiso-de-fortalecer-la-participacion-ciudadana-y-la-sociedad-civil/>
- Alcaldía Local de Kennedy. (2013). *Participación Local*. Consultado el 26 de Abril de 2016, de Comités y Consejos Locales: <http://www.kennedy.gov.co/index.php/mi-localidad/participacion-local>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Decreto 448*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan de Desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor"*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). *Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas públicas en el sector de desarrollo económico*. Consultado el 07 de Febrero de 2017, de <file:///D:/Users/ACER%20ASPIRE/Downloads/docformulacionpoliticaspublicas.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Decreto 503 Política Pública de Participación Incidente en el Distrito Capital*. Bogotá D.C. .
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Procedimiento Participación Ciudadana*. Bogotá: IDPC - Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Procedimiento Participación Ciudadana*. Bogotá: IDARTES - Instituto Distrital de las Artes.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2007). *Política Pública de Participación*. Bogotá: IDPAC - Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.
- Algarra, P. A. (2010). *Participación Ciudadana... de lo consultivo a lo resolutivo*. Bogotá: Tesis de grado.
- Anders, V. (2017). *Etimología de participar*. Consultado el 21 de Abril de 2017, de [www.dechile.net: http://etimologias.dechile.net/?participar](http://etimologias.dechile.net/?participar)

- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. S. Gentili, *La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Aravena, J. L. (2005). *El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la ciudadanía: Estudio de caso*. Santiago de Chile: Ministerio de Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Aravena, J. L. (2013). *La participación ciudadana en las estrategias regionales de desarrollo*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Arstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *JAIP*, vol. 35. No.4 , 216 – 224.
- Asociación Manos Unidas. (2015). *Relatoría Foro "El encuentro local por la barriada" localidad Ciudad Bolívar*. Bogotá: Informe de gestión.
- Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 - 2018*. Consultado el 08 de Febrero de 2017, de <http://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2014/05/ProgramaMB.pdf>
- Banco de la República. (2002). *Participación ciudadana*. Consultado el 31 de Enero de 2017, de Constitución Política de 1991: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/constitucion/participacion-ciudadana>
- Banco Mundial. (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-1: La lucha contra la pobreza: Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001*. Consultado el 10 de Noviembre de 2016, de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/509031468137396214/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2000-2001-lucha-contr-la-pobreza>
- Barrera Tenoria, J. P., Leyva Solanilla, J., Maldonado Villamil, D. A., & Primero Caviedes, A. M. (2013). *Análisis sectorial: Sector Hotelero en Colombia*. Cali: Trabajo de grado.
- Barros, J. P. (2008). *Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile*. Consultado el 08 de Febrero de 2017, de CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7397/1/S9700672_es.pdf
- Bejarano, A. (2005). Pensar la gobernanza en la ciudad. Reflexiones sobre el rol del ciudadano en el buen gobierno. *Revista de la auditoría general de la república Sínderesis No. 8. Diciembre*.

- Beltramin, J. B. (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia Año 20 No. 72*, 630 - 646.
- Berrios, M. C. (2016). *SEREMI de Gobierno: "Queremos estimular la participación ciudadana en Aysén y fortalecer a nuestras organizaciones sociales"*. SEREMI - Secretarías Regionales Ministeriales.
- Bianca. (2013). *Mapa Político de América*. Consultado el 09 de Abril de 2015, de Mapa de Santiago de Chile: <http://www.mapapoliticoamerica.com/>
- Blanco, I., & Gomá, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad,. *Revista gestión y política pública, XII*, 5 - 42.
- Blanco, R. (2010). *Sistema de participación en el gobierno local de Bogotá. El caso de Engativá*. Bogotá: Tesis de grado.
- Bogotá como vamos. (2013). *La participación ciudadana está en crisis*. Consultado el 10 de Abril de 2017, de Bogotá como vamos: <http://www.bogotacomovamos.org/concejo/blog/la-participacion-ciudadana-esta-en-crisis/>
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Bolio, F. J. (2010). *Crisis de la democracia representativa*. Mexico: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.
- Borón, A. (2009). *Socialismo siglo XXI ¿hay vida después del neoliberalismo?* . Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Botero, M. H., & Orozco, P. (2010). *Descentralización en la región metropolitana de Santiago: Centralismo político y segregación espacial*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Botero, M. H., & Suarez Espinosa, C. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bravo, S. (1995). *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo.
- Caballero, A. (2016). Modesta propuesta revolucionaria. *Semana*.
- Calame, P. (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Editora Nacional. Biblioteca de Ciencias Sociales.

- Camargo, J. J. (2013). *Análisis de las condiciones estructurales e institucionales formales para la promoción de la participación en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, IDPAC - Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.
- Canclini, N. G. (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- Cante, N. D. (2015). Características y alternativas de la organización político-administrativa de Bogotá. *Revista de Derecho*.
- Cantor, R. V. (2008). Situación mundial: hambre y globalización. *Rebellion*.
- Cao, H., Rey, M., & Laguado Duca, A. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza. *Administración Pública y Sociedad No. 1*, 6 - 20.
- Carrillo, J. (2008). *Descentralización y política. Políticas Públicas locales*.
- Catala, J. P. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo, N°10, Barcelona*, 103 - 148.
- Cepeda, J. A. (2014). *La Poliarquía según Robert Dahl*. Consultado el 10 de Noviembre de 2016, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13882796>
- Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP - Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chomsky, N. (2015). *La Quinta Libertad*. Barcelona: Planeta.
- CINEP. (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: CINEP - Centro de investigación y educación popular. IRG - Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza. Pontificia Universidad Javeriana.
- CNPC. (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20500 sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Informe final*. Chile: CNPC - Consejo Nacional de la Participación Ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil.
- Cohen, J., & Peterson, S. (1996). *Methodological issues in the analysis of decentralization*. Cambridge.
- Colmenares, J. S. (1993). Descentralización para un Estado democrático. En J. S. Colmenares, *Descentralización y modernización del Estado* (págs. 1 - 66). Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- Comisión Europea. (2001). *Libro Blanco: La Gobernanza Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- Comisión intersectorial poblacional del Distrito Capital. (2013). *Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial*. Consultado el 07 de Febrero de 2017, de Comisión intersectorial poblacional del Distrito Capital: file:///D:/Users/ACER%20ASPIRE/Downloads/lineamientos_distritales_para_la_aplicacion_de_enfoques_diferenciales_19-12-2013[1]%20(1).pdf
- Concejo de Bogotá. (2008). Acuerdo 305 de 2008. *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR"*. Bogotá.
- Contraloría de Bogotá. (2006). *Seguimiento a la política de descentralización en el Distrito Capital*. Bogotá D.C.: Colección de estudios 2006.
- Corporación Innova y Desarrolla. (2016). *Informe cuarta sesión Teatro - foro*. Bogotá: Proyecto IDPAC.
- Corporación Participa. (2004). *Estudio "Encuesta a Municipios y Gobiernos Regionales sobre los Mecanismos e Instrumentos de Participación Ciudadana"*. Santiago: SUBDERE - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo .
- Correa, E., & Noé, M. (1998). Introducción. En E. Correa, M. Noé, & (Editores), *Nociones de una ciudadanía que crece* (pág. 382). Santiago: FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Correa, L. E. (2011). Descentralización y Desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 267 - 287.
- CPL- Consejo de Planeación Local Bosa. (2013). *Documento borrador Resultados Encuentros Ciudadanos 2012 - 2013*. Bogotá: Fondo de Desarrollo Local de Bosa.
- Crespo, S. O. (2003). Participación Ciudadana. En S. O. Crespo, *El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi 1996 - 2003* (págs. 6 - 39). Quito: FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador.
- Cristobo, M. (2009). *El neoliberalismo en Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza*. Margen 55.
- Croso, C. (2013). La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública. En M. L. editor, *Participación ciudadana, políticas públicas y educación* (págs. 1-341). Quito: Educación sin fronteras.
- Dahl, R. (1998). *Democracy*. Yale University Press.
- Delamaza, G., & Thayer, L. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *Eure Vol. 42 No. 127*, 137 - 158.

- Departamento de la Prosperidad Social. (2015). *Grupo de enfoque diferencial*. Consultado el 27 de Enero de 2017, de Prosperidad Social: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Documents/Descripci%C3%B3n%20Enfoque%20Diferencial.pdf>
- Deubel, A.-N. R. (2002). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Deubel, A.-N. R. (2013). Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal. *Revista del CLAD Reforma y democracia No. 56*.
- Díaz, A. (1992). Análisis de políticas públicas. *Revista del CLAD*.
- Dirección de participación y comunicación para la planeación. (2011). *Participación ciudadana y gestión social para procesos de renovación urbana*. Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá.
- DNP. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*. Consultado el 31 de Enero de 2017, de DNP - Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- Documento ILPES. (1999). *Estructuras participativas y Descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile*. Documento ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social .
- DOS - División de Organizaciones Sociales. (2014). *Balance de la implementación de la Ley 20500 de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública 2011 - 2013*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios y planificación.
- Dufour. (2009). Gobernanza versus Gobierno. *Cuadernos de Administración No. 41*, 1 - 9.
- El Tiempo. (2011). *"Bogotá ejemplo de buen gobierno y gerencia de ciudad"*. Consultado el 20 de Enero de 2013, de Periodico El Tiempo: http://www.hacemoslatirabogota.com/documentos/61_bogotabuengobiernogerencia ciudad.pdf
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Facultad de Ciencias sociales*, 39 - 52.

- Fuentes, R. G. (2000). *Participación Ciudadana en el espacio local: Hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Fundación Democracia y Desarrollo. (2016). *#Tu constitución*. Consultado el 31 de Enero de 2017, de <http://www.tuconstitucion.cl/2015/10/descentralizacion/>
- Gariazzo, A. (28 de Abril de 2015). Las privatizaciones 1973- 1990, el mayor saqueo al Estado de Chile. *Clarín*.
- Gentes, I. (2004). *Estado del arte de los mecanismos de participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo*. Santiago de Chile: <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A2747E/A2747E.PDF>.
- Gerencia de Instancias y mecanismos de participación. (2017). *IDPAC*. Consultado el 21 de Mayo de 2017, de <http://participacionbogota.gov.co/instancias-mecanismos>
- Gobierno de Chile. (09 de Junio de 2011). *Alcances prácticos de la Política y la Ley 20500*. Consultado el 16 de Agosto de 2016, de MSGG - Ministerio Secretaría General de Gobierno: http://www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/11/Modulo2_9-Jun-11.pdf
- Gobierno de Chile. (2016). *Política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad*. Consultado el 16 de Agosto de 2016, de <http://www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/11/PoliticaParticipacion1.pdf>
- Gobierno de Santiago. (2006). *Plan Regional de Gobierno 2006 - 2010*. Santiago : http://www.gobiernosantiago.cl/CMS/Files/Documentos/PDF/2008_06_20_PRG_2006.PDF.
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012 - 2020*. RMS: Capital ciudadana .
- Guillen, A., Saenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 179 - 193.
- Guiza, J. A. (2016). ¿Y si Peñalosa tiene la razón en privatizar a Bogotá? *Las 2 orillas*.
- Haldenwang, C. V. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL No. 85. Abril*, 35-52.
- Hambleton, S., & Hoggett, P. (1994). Aframework for understanding area-based desentralisation, Local Government. *Policy Marketing. Vol. 20, No. 4*, 5-12.
- Hernandez, L. H. (2008). Participación, Democracia y Gobernabilidad. *Adminsitración y Desarrollo*, 54 - 71.

- Idea país. (2016). *Participación ciudadana y desigualdad*. Consultado el 06 de Abril de 2017, de <http://www.ideapais.cl/docs/estudios/31/participacion-ciudadana.pdf>
- IDPAC. (2010). *ABC Sistema Distrital de Participación Ciudadana*. Bogotá: IDPAC - Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.
- IDPAC. (2011). *IDPAC - Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal*. Consultado el 28 de Diciembre de 2015, de La Bogotá Positiva le entrega una política pública incidente de participación a la ciudad: http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2534:la-bogota-positiva-le-entrega-una-politica-publica-incidente-de-participacion-a-la-ciudad&catid=412:p-publicaciones
- Ilivitzky, M. E. (2011). Habermas y la costelación posnacional. *Estudios Internacionales*, 31-53.
- Ilustre Municipalidad de Santiago. (2015). *Santiago, lugar de encuentro. Transformaciones y propuestas*. Santiago: Municipalidad de Santiago.
- INAP editor. (2014). *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*. INAP - Instituto Nacional de Administración Pública.
- Israel, R. (2014). *Un nuevo Estado para Chile: Descentralizado y regionalizado*. Consultado el 08 de Febrero de 2017, de Noticias El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/10/07/un-nuevo-estado-para-chile-descentralizado-y-regionalizado/>
- Jimenez Benitez, W., Roncancio Florez, P., & Ramirez Chaparro, C. (2005). Gobernabilidad y Gobernanza ¿De qué estamos hablando? *Administración y Desarrollo*, 95 - 113.
- Jimenez, R. (2008). La Gobernanza un concepto problemático en América Latina. Elementos para la historización de la democracia "realmente existente" en la región. "Gobernanza en el Cono Sur" (pág. 12). Venezuela: <http://www.asamblea-conosur.net/spip.php?article39>.
- Jiménez, W. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*. Bogotá: ESAP - Escuela Superior de Administración Pública Publicaciones.
- Juan Pablo Valenzuela Barros. (2008). *Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile*. Consultado el 08 de 02 de 2017, de CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7397/1/S9700672_es.pdf

- Kaufman, E. (2003). *Participación Ciudadana y Gestión Pública: Modelo Asociativo*. FLACSO - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Kaufmann, D. (2005). *Mitos y realidades de gobernabilidad y corrupción*. BM - Banco Mundial.
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. (U. d. Andes, Ed.) *Revista de Estudios Sociales No. 4*, 107 - 124.
- Lacabana, M., & Maingon, T. (1997). La focalización: políticas sociales "estructuralmente ajustadas". *Lassa internacional*, 1 - 15.
- Letenier, L. (2014). *El desafío de la descentralización desde dos perspectivas*. Consultado el 10 de Noviembre de 2016, de Universidad de Chile: <http://www.uchile.cl/noticias/106080/el-desafio-de-la-descentralizacion-desde-dos-perspectivas>
- Maldonado, A. (2016). *Imagina Bogotá*. Consultado el 12 de Enero de 2017, de Peñalosa: fortalecer administrativamente las localidades sin avanzar hacia la descentralización democrática: <http://imaginabogota.com/columna/penalosa-fortalecer-administrativamente-las-localidades-sin-avanzar-hacia-la-descentralizacion-democratica/>
- Marín, T. (2012). *Participación Ciudadana Municipal: otra promesa incumplida*. Consultado el 25 de Octubre de 2016, de CIPER - Centro de Investigación Periodística: <http://ciperchile.cl/2012/11/23/participacion-ciudadana-municipal-otra-promesa-incumplida/>
- Marini, R. M. (1985). La lucha por la democracia en América Latina. *Cuadernos Políticos número 44*, 3 - 11.
- Martínez, M. T. (2009). *Participación ciudadana y Política Públicas*. Décimo certamen de ensayo político.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia No. 21, Octubre* .
- Medellín Garzón, G. L., & García Rodríguez, L. M. (2013). La descentralización en Bogotá a partir de la constitución política de 1991. *Repositorio Universidad Militar*, 1 - 22.
- Mejía, A. M. (2011). Procesos de individualización y ciudadanización en Colombia y México: una lectura de los cambios constitucionales e institucionales en las últimas décadas. *X Congreso de Sociología* (págs. 836 - 854). Cali: Universidad ICESI.

- Mesa de participación ciudadana. (2014). *SERPLAC - Seremi de planificación y Coordinación Región de Santiago*. Consultado el 27 de Enero de 2014, de http://www.serplacsantiago.cl/mesas_trabajo/mesa_partic_ciudad.php
- Ministerio del Interior. (2015). *Ley de participación ciudadana "fortalece la democracia y acerca el Estado al ciudadano": presidente Santos*. Consultado el 04 de Octubre de 2016, de Mininterior: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/ley-de-participacion-ciudadana-fortalece-la-democracia-y-acerca-el-estado-al-ciudadano-presidente-santos>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública . (2010). Agenda proparticipación 2008. En *Bases políticas y marco conceptual de los manuales de participación ciudadana para los instrumentos del sistema regional de planificación*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública .
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2010). *Bases políticas y marco conceptual de los manuales de participación ciudadana para los instrumentos del sistema regional de planificación*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.
- Miranda Londoño, A., & Márquez Escobar, C. P. (2004). *El principio de legalidad e intervención pública en la economía*. Bogotá: CEDEC - Centro de Estudios de Derecho de la Competencia.
- Miranda, A. (2013). Marcial Tagle "Chile es el país más centralizado de America Latina". *El Observador*.
- Modonesi, M. (2005). "¿Dónde quedó la política en América Latina?". *Poder y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Monedero, J. C. (2003). Globalización, ciudadanía y gobernanza mundial democrática. *Caja de Herramientas. Año 12. Bogotá*.
- Moreno, C. H. (2014). *Informe de Rendición de Cuentas. Localidad de Kennedy. Vigencia 2014*. Consultado el 27 de Abril de 2016, de Veeduría Distrital: http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/Rendicion_Cuentas/2014/Kennedy_Gestion_2014.pdf
- Moreno-Jimenez, B. (1985). La psicología de los constructos personales: historia, presupuestos y alcance de una teoría. *Estudios Universidad Autónoma de Madrid*, 57 - 65.
- MSGG - Ministerio Secretaria General de Gobierno. (2002). *Proyecto "Ley Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública"*. Chile: DOS - División de Organizaciones Sociales.

- MSGG - Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2007). *Agenda pro participación ciudadana*. Santiago de Chile: Atenas.
- MSGG - Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2015). *Cuenta pública Participación Ciudadana*. Consultado el 17 de Agosto de 2016, de <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2016/05/Cuenta-Publica-Participacion-Ciudadana.compressed.pdf>
- MSGG - Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2016). *Informe del proceso de consulta participativa Ley 20.500 "Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública"*. Chile: Unidad de Comunicaciones División de Organizaciones Sociales.
- MSGG. (2017). *Participación ciudadana*. Consultado el 31 de 01 de 2017, de MSGG - Ministerio Secretaría General de Gobierno: <http://www.msgg.gob.cl/participacion-ciudadana>
- Munevar, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Reforma y Democracia No. 33. Octubre* .
- Munevar, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Reforma y Democracia No. 33. Octubre*.
- Municipalidad de Puente Alto. (2011). *Municipalidad de Puente Alto*. Consultado el 09 de 04 de 2015, de Origenes de nuestra comuna: <http://www.mpuntealto.cl/pagina.php?k=czozOilxNTAiOw==>
- Municipalidad de Puente Alto. (2012). *Reportes estadadísticos comunales 2012. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Consultado el 09 de Abril de 2015, de Indicadores demográficos: http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/Puente_Alto/Poblaci%C3%B3n
- Muñoz, C. C. (2011). Reflexiones y comentarios iniciales a la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. *Revista de Derecho y Ciencias Penales*, 41 - 55.
- Naciones Unidas. (2008). *Prácticas de buen gobierno para la protección de derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Nardiz, A. R. (2016). Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 171 - 192.
- Navarro, F. M. (2007). El reto del bienestar: ¿estado o gobernanza? *Revista Venezolana de Gerencia Vól.12 No.38*, 167 - 182.

- Olavarria , M., Navarrete , B., & Figueroa, V. (2010). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 109 - 154.
- Oñoro, J. G. (2012). Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, 41, *Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 15 - 35.
- Ortega, A. R. (2015). Gobernanza y Proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Cuestiones Políticas Vol. 31 No. 55*, 14 - 29.
- Ortiz, M., & Borjas, B. (2006). La investigación acción participativa: aporte de Fals Borda a la educación popular. *Espacio abierto*, 615 - 627.
- Pabón, H. H. (2002). *Nueva Gestión Pública*. Bogotá: DAFP - Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Partido Polo Democrático Alternativo. (2013). *Bogotá Positiva: por el derecho a la ciudad y a vivir mejor*. Consultado el 07 de Mayo de 2015, de Programa de Gobierno del Candidato Samuel Moreno Rojas para la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008-2011:
<http://www3.terra.com.co/addon/img/modelos/archivos/17f06b7gobiernosamuelp.pdf>
- Petras, J. (2006). La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal. En *Imperio con Imperialismo*. México: Siglo XXI.
- Petro, G. (2012). Regiones. (A. Maldonado, Entrevistador)
- Pliscoff, C., & Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre la reforma del estado y de la Admnistración Pública*, 29 - 31.
- Presidencia de la República. (1993). *Estatuto Orgánico de Bogotá - Decreto Ley 1421*. Bogotá D.C.
- Presidencia República de Chile. (2011). *Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto el instructivo presidencial 008 de 2008*. Consultado el 11 de Agosto de 2016, de http://www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/11/Instructivo_Presidencial002-1.pdf
- Pressaco, C., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 9 - 33.

- Procuraduría General de la Nación. (2014). *Guía de la Participación Ciudadana*. Consultado el 31 de Enero de 2017, de Cartilla Guía participación: https://www.procuraduria.gov.co/html/sitio_guia/docs/Cartilla_Guia_participacion.pdf
- Quiñonez, A. H. (2008). *Ideas en torno a la Participación ciudadana en el actual plan de desarrollo*. Consultado el 20 de Abril de 2014, de Universidad de los Andes: <http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/Abril%207%20%20Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20plan%20de%20desarrollo%20de%20Bogot%C3%A1.pdf>
- R., M. R. (2002). La Gobernabilidad: ¿Un problema teórico-práctico? En D. Salinas, & E. Jimenez, *Gobernabilidad y Globalización . Procesos recientes en América Latina* (págs. 67 - 86). México: Gernica.
- Raczinski, D. (1995). *Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena*. CIEPLAN - Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Ramaglia, D. (2015). Cambio social, crítica de la modernidad y reinención de la política en América Latina. En Á. S. (ed.), *Discursos políticos, identidades y nuevos paradigmas de gobernanza en América Latina* (págs. 173 - 191). Barcelona: Laertes.
- Ramos, Y. (2016). Crisis del concepto gobernanza bajo el modelo neoliberal en América Latina. *Cuaderno jurídico y Político Vol. 2 No. 5*, 52-63.
- Rappaport, J. (1984). Studies in empowerment: Introduction to the issue. *Prevention in Human Services*, 1 - 7.
- Redacción Nacional. (2016). Gobierno busca 60 organizaciones para financiar sus proyectos sociales. *El Espectador*.
- Redacción Política. (2015). Consolidar la paz requiere de más participación ciudadana en un sistema electoral fortalecido. *El Espectador*.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Revesz, B. (2006). Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. *Artículo Congreso Internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, 2 - 27.
- Romero, J. A. (2013). *Participación ciudadana en Maipú "yo participo", ejercicios de consultas ciudadanas*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Salinas, C. D. (2011). *La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y e neoinstitucionalismo*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- Sanchez, E. (1999). Todos para todos: La continuidad de la participación comunitaria. *Psykhé*, 135 - 144.
- Sanfuentes, M., Acuña, E., Subiabre, J. P., Vallejos, J., & Zanabria, J. (2016). *Proyecto de participación ciudadana de la ilustre municipalidad de Santiago*. Santiago de Chile: Centro de estudios de conflicto y cohesión social.
- Santos, B. d. (2003). *La globalización del Derecho*. Bogotá : Universidad Nacional.
- Secretaría de Planeación. (2012). *Informe de rendición de cuentas Localidad de Kennedy 2012*. Consultado el 27 de Abril de 2016, de Veeduría Distrital: http://www.veedurriadistrital.gov.co/archivos/Rendicion_Cuentas/2012/INFORME_GESTION_KENNEDY_2012.pdf
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2017). *La participación ciudadana en los procesos de formación de política pública en la SDA*. Consultado el 07 de Febrero de 2017, de Ambiente por temas: <http://ambientebogota.gov.co/participacion-ciudadana-en-formulacion-de-politica-publica#sthash.iAfwcLoC.dpuf>
- Secretaria Distrital de Gobierno. (2012). *Lineamientos de política pública de participación para el Distrito Capital*. Consultado el 25 de Septiembre de 2013, de Blog Echele pepas al laberinto: <http://mseducacion.files.wordpress.com/2012/03/lin-polc3a3c2adtica-pc3a3c2bablica-de-participac3a3c2b3n.pdf>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor. (2014). *Procedimiento de Participación Ciudadana*. Consultado el 31 de Enero de 2017, de Sistema Integrado de Gestión Distrital: <http://www.secretariageneralalcaldiamayor.gov.co/sites/default/files/07%20Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20.pdf>
- Secretaria Municipal Asuntos Municipales. (2014). *Ordenanza 2660 de 2014*.
- SkyscraperCity. (2009). Consultado el 09 de Abril de 2015, de Puente Alto: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=800044>
- Stolowicz, B. (2010). El “Posneoliberalismo” y la reconfiguración del capitalismo en América Latina. *Ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Marx vive: América Latina en disputa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SUBDERE. (2004). *Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipales. Mejorar la Gestión Descentralizada desde la Innovación en Participación Ciudadana*. SUBDERE - Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.

- SUBDERE. (2004). *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios. mejorar la Gestión Descentralizada desde la innovación en Participación Ciudadana* . Santiago: SUBDERE - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- SUBDERE. (2004). *Participación ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios. Mejorar la Gestión Descentralizada desde la innovación en participación ciudadana. Documento de trabajo*. Consultado el 24 de Abril de 2014, de SUBDERE - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/documentos-de-trabajo-a%C3%B1o-2004-participacion-ciudadana-en-la-gesti%C3%B3n-de-gobiernos-regi>
- SUBDERE. (2016). ¿Qué entendemos por participación? En G. d. Chile, *Guía de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal* (págs. 1 - 52). Chile: SUBDERE - Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Subdirección para la Gestión Integral Local. (2015). *Guía de orientaciones técnicas para la implementación del componente de participación en el proyecto Fortalecimiento de la gestión local para el desarrollo humano en Bogotá*. Bogotá D.C.
- Subsecretaría de Integración Interinstitucional. (2011). *Plenaria de Mesas Distritales Forerferia pedagógico*. Consultado el 28 de Abril de 2014, de Secretaría de Educación del Distrito: www.sedbogota.edu.co/.../documento%20portafolio%20Sistema%20de%..
- Teran, J. F. (2007). *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Libros.
- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en Ciencia Política y Ciencias Sociales. *Kairos. Revista de temas sociales*, 1 - 12.
- Toro, F. H. (2013). ¿Sirve la participación Ciudadana en políticas públicas? En e. André-Noël Roth Deubel, & S. I. al, *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación* (págs. 191 - 205). Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales "Gerardo Molina".
- Universidad Nacional. (2006). *Normatividad versus realidad de la Participación Ciudadana en Patio Bonito*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política.
- Valencia, J. G. (2007). Estado ambiental, democracia y participacion ciudadana en colombia a partir de la constitución de 1991 . *Revista Eletrônica Direito e Política*, 1- 29.

- Vanegas, M. C. (2012). *Análisis de la participación ciudadana en los procesos de EIA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (1999). *Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores
- Vargas, A. (2012). *Curso Teoría de la política pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Veeduría Distrital. (2015). *Política pública de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción en Bogotá*. Bogotá D.C.: Documento técnico de soporte.
- Velasquez, F., & Gonzalez, E. (2003). *¿Que ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Verdugo, C. M. (2013). *Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico*. Santiago: Librotecnia.
- Villanueva, L. A. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Von Baer, H., Toloza, I., & Torralbo, F. (2013). *Chile descentralizado.. Desarrollado*. Santiago de Chile: IDER - Instituto de Desarrollo Local y Regional .
- Zuleta, E. (1995). *Educación y democracia: un campo de batalla*. Bogotá D.C. : Corporación Tercer Milenio.
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: Una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos No. 38*, 39 - 64.
- Zurbriggen, C., & Travieso, E. (2016). *Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina. Perfiles Latinoamericanos*, 259 - 281.