

EL ACUERDO 13 Y SU INCIDENCIA EN LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN LOCAL EN BOGOTÁ: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

*Raúl Velásquez**
*María Andrea García***
*Sonia Fiscó****
*Joseluís Guerrero*****

RESUMEN

Con el apoyo del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas —COLCIENCIAS— se adelantó en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana un proyecto de investigación cuyo objetivo central fue analizar la incidencia del acuerdo 13 de 2000 en la elaboración de los planes de desarrollo y presupuestos de tres localidades de Bogotá: Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe. Este artículo contiene los principales resultados de esta investigación. En la primera sección se presenta el modelo para entender la incidencia de la política pública, el cual incorpora elementos del enfoque sistémico y del debate estructura agencia. La segunda sección contiene el análisis del contenido del acuerdo 13 y de su proceso de aprobación en el Concejo de Bogotá. La tercera sección hace referencia a las principales características de los sistemas políticos de cada una de las tres

Fecha de recepción: 30 de agosto de 2004

* RAÚL VELÁSQUEZ es abogado y profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en políticas públicas y doctor en estudios políticos de la Universidad de Oxford.

** MARÍA ANDREA GARCÍA es politóloga y profesora de cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana, y especialista en resolución de conflictos armados de la Universidad de los Andes.

*** SONIA FISCÓ es politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana.

**** JOSELUÍS GUERRERO es politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana.

localidades objeto de estudio, especificando las relaciones y pautas de comportamiento de los actores que se desenvuelven en los procesos de planeación y presupuestación local y el contexto institucional en que dichas relaciones se producen. En la cuarta sección se analiza la implementación del acuerdo 13 mirando con atención las metodologías utilizadas para elaborar los planes de desarrollo local y el nivel de colaboración o conflicto presentando entre los agentes de la planeación. La quinta sección se refiere a la incidencia del acuerdo 13 en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo y los presupuestos locales a través de la construcción de una tipología que comprende los diversos tipos de participación observados en las tres localidades estudiadas. Finalmente, en la última sección se formulan algunas recomendaciones de política pública que pretenden ser un aporte para futuros procesos de planeación en los gobiernos locales de Bogotá.

ABSTRAC

With the support of COLCIENCIAS, the Political Sciences and International Relations Faculty at the Pontificia Universidad Javeriana made a research which its central objective was to analyze the “Acuerdo 13 de 2000” repercussions in the planning and budgeting processes carried out in three localities in Bogotá: Usaquén, Santa Fe and Rafael Uribe Uribe. This article contains the mayor research findings. The first section explains a model to understand the different factors that affect public policy. This model includes elements from the system theory and the structure – agency debate. The second section analyzes the content and history of “Acuerdo 13”. The third section refers to the principal characteristics of the political systems in each of the three localities studied, specifying the relations and the behavior lines of the actors involved in the local planning and budgeting processes and the institutional context in which such relations took place. The fourth section analyzes the “Acuerdo 13” implementation, focusing on the methodologies used to prepare the local development plans and the collaboration or conflict level shown between the planning agents. The fifth section refers to the implication of the “Acuerdo 13” in the development plans and budgets elaboration process through a typology construction which includes the different kinds of participation observed in the three studied localities. Finally, the last section formulates some public policy recommendations so as to contribute to the development of Bogotá’s local governments.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN
2. EL ACUERDO 13 DE 2000
El contenido del acuerdo 13
Análisis del acuerdo 13 como política pública
3. LAS LOCALIDADES SELECCIONADAS COMO SISTEMAS POLÍTICOS
Aproximación al sistema político de la localidad de Usaquén
Aproximación al sistema político de la localidad de Santa Fe
Aproximación al sistema político de la localidad de Rafael Uribe Uribe
4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO 13 EN LAS LOCALIDADES OBJETO DE ESTUDIO: CONFLICTO Y COMPLEMENTARIEDAD
5. INCIDENCIA DEL ACUERDO 13: TIPOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN
 - a. Participación efectiva
 - b. Participación frustrada
 - c. Participación difusa
 - d. Participación manipulada
6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN LOCAL

ANEXO 1. EJEMPLOS TIPOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En desarrollo de la Constitución de 1991 se han venido creando diversos espacios para que la ciudadanía se vincule directamente a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, y al control de la gestión pública. Uno de los espacios que quizá han tenido el mayor desarrollo sostenido durante los últimos años es el de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo de las 20 localidades en que se encuentra dividida Bogotá. En la actualidad este proceso se rige por el acuerdo 13 de 2000, norma que permitió que cientos de

ciudadanos participaran en la elaboración de los planes de desarrollo de sus localidades para el período 2002-2004¹.

Con el deseo de profundizar en los temas del gobierno urbano, conformamos en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana un grupo de investigación, que bajo la orientación del investigador principal elaboró un proyecto para ser presentado a COLCIENCIAS dentro de su convocatoria de retorno de becarios. El proyecto se denominó Análisis de la incidencia de la política de participación ciudadana contenida en el acuerdo 13 de 2000 en la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo y presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe².

Los objetivos de este proyecto se resumen así:

a) Analizar el contenido de la política de planeación participativa que el Concejo Distrital de Bogotá aprobó mediante el acuerdo 13 y su proceso de formulación.

b) Determinar la incidencia de este acuerdo en los procesos de planeación y presupuestación de las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe, lo cual implica: construir una tipología de participación en la planeación local de acuerdo con su efectividad; determinar los niveles de conflicto o de complementariedad que se han presentando entre los mecanismos e instancias de participación establecidos por el acuerdo 13 y las autoridades locales; y explorar el tipo de relación y los grados de colaboración entre el nivel central y el nivel local en la elaboración de los planes y presupuestos locales.

c) Formular recomendaciones de política para una mejor elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y presupuestos locales.

Otro objetivo del proyecto de investigación igualmente importante consistió en contribuir al proceso de formación de investigadores. Para ello el proyecto tuvo

1 Según cifras de la Secretaría de Gobierno, el ejercicio de planeación que se inició en enero del 2001 tuvo 48.482 ciudadanos inscritos de los cuales participaron 31.109 en 270 encuentros ciudadanos. Véase cuadro suministrado por la Dirección de Participación Ciudadana de esta Secretaría, mimeo.

La participación participativa en la planeación local se comenzó a desarrollar en propiedad a partir del primer gobierno del alcalde ANTANAS MOCKUS (1995-1997) cuando éste expidió el decreto 425 de 1995. Posteriormente, durante el gobierno del alcalde ENRIQUE PEÑALOSA (1998-2000), la planeación se reguló por el decreto 739 de 1998. Durante el gobierno de PEÑALOSA el Concejo Distrital discutió y aprobó por iniciativa propia el acuerdo 13 que como veremos en detalle, luego de algunas discusiones de tipo jurídico, el alcalde PEÑALOSA lo tuvo que sancionar el 26 de julio del 2000.

2 Código 1203-10-11071.

desde el comienzo la vocación de vincular a estudiantes y jóvenes egresados de la carrera de Ciencia Política. A lo largo del proyecto estuvieron vinculados 2 profesores de la Facultad de Ciencias Políticas, 5 politólogos egresados de la facultad y 3 estudiantes de Ciencia política³.

La metodología que empleamos para cumplir nuestros objetivos fue predominantemente cualitativa e implicó la realización de dos conversatorios, ocho grupos focales y 71 entrevistas semiestructuradas. Asimismo, la revisión y análisis documental fue esencial para entender el origen y la historia del acuerdo 13 como política pública, y para determinar su incidencia en la planeación y presupuestación mediante el análisis comparativo de las decisiones tomadas en los encuentros ciudadanos, en la planeación, en la presupuestación y en la ejecución presupuestal. Finalmente, la observación directa nos permitió entender de primera mano el proceso de presupuestación local y las dinámicas de rendición de cuentas que los alcaldes locales realizan para determinar el grado de cumplimiento del respectivo plan de desarrollo local⁴.

El propósito de este artículo es compartir con la comunidad científica las principales conclusiones a las que hemos llegado en desarrollo de nuestra investigación. Para tal fin, el texto se divide en seis secciones. En la primera esbozaremos el marco teórico conceptual que soportó nuestra investigación y que a la vez se nutrió de ella; este marco contiene un modelo que nos permite analizar las políticas públicas y los procesos políticos. En la segunda sección profundizaremos en el acuerdo 13 como política pública enunciando su contenido y analizando su historia. En la tercera sección haremos una aproximación sobre los sistemas políticos de las tres localidades estudiadas: Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe. Posteriormente, en la cuarta parte, nos referiremos a la implementación del acuerdo 13 desde lo central y lo local, concentrándonos en las metodologías y el nivel de colaboración entre los agentes de la planeación. En la quinta sección miraremos la incidencia del

3 El investigador principal del proyecto y becario de COLCIENCIAS es RAÚL VELÁSQUEZ, profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Como coinvestigadoras participaron las politólogas DIANA ZAMORA y MARÍA ANDREA GARCÍA. JUAN CARLOS RUIZ, profesor de la Facultad se desempeñó como asesor en técnicas de investigación. La politóloga DIONNE ALEXANDRA CRUZ colaboró en el diseño, aplicación y análisis de las entrevistas y grupos focales. Los asistentes de investigación fueron SONIA FISCÓ, JOSELUIS GUERRERO, y JULIANA RAMÍREZ. Las personas que figuran como autoras de este artículo fueron quienes estuvieron vinculadas a la redacción del mismo, lo que no implica desconocer el aporte que los otros miembros del equipo hicieron a lo largo de la investigación.

4 Esta es una síntesis muy breve de nuestra metodología y de las técnicas empleadas para recoger información. Mayores detalles reposan en el informe técnico presentando a COLCIENCIAS en desarrollo del proyecto de investigación. Manifestamos nuestro agradecimiento a los profesores JUAN CARLOS RUIZ y ANA RICO DE ALONSO por su invaluable apoyo en los aspectos metodológicos de la investigación. Asimismo, agradecemos a DIONNE ALEXANDRA CRUZ quien prestó sus servicios para el diseño de instrumentos y análisis de información.

acuerdo 13 en el proceso de planeación y presupuestación de estas tres localidades, para ello presentaremos una tipología de los diversos resultados de participación que se dieron. Finalmente, en la sexta y última sección formularemos algunas recomendaciones de política con la esperanza de contribuir al desarrollo de los gobiernos locales de la ciudad.

1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

El marco teórico y conceptual que nos permitió adelantar nuestra investigación lo presentamos a través de un modelo que se basa en dos enfoques tradicionales para el análisis de los fenómenos sociales y políticos: el enfoque sistémico y el debate estructura-agencia. En la presente sección explicaremos brevemente cada uno de estos enfoques y posteriormente nos referiremos al modelo que elaboramos para el estudio de las políticas públicas y los procesos políticos que se surten en las localidades⁵.

El enfoque sistémico es el primer pilar de nuestro modelo. Éste toma al sistema político como unidad de análisis; y entiende por sistema político una serie de interacciones a través de las cuales las autoridades producen políticas y decisiones en respuesta a unos insumos (demandas y apoyos) que hace la comunidad y otros actores del mismo sistema o de otros sistemas sociales o políticos. Por lo tanto, el sistema político se distingue de su entorno y es susceptible de recibir influencias de ese entorno⁶. Se dice que mediante las respuestas a las demandas el sistema busca el equilibrio y su permanencia⁷.

El sistema político tiene tres elementos importantes que están íntimamente relacionados: las autoridades o gobierno, es decir aquellas dependencias unipersonales o colegiadas, y sus respectivos funcionarios, responsables de tomar las decisiones y las políticas; el régimen jurídico, es decir, el conjunto de reglas básicas para el funcionamiento del sistema como la Constitución, las leyes, los tratados, los decre-

5 Este modelo parte del elaborado por el investigador principal en su libro: R. VELÁSQUEZ, *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, CEJA, Bogotá, 2003. Sin embargo, para los efectos de esta investigación hemos agregado el enfoque sistémico con el propósito de presentar un modelo más completo para explicar políticas públicas, como la contenida en el acuerdo 13, y los procesos políticos, como los de planeación y presupuestación local.

6 Esta definición se basa en la definición de DAVID EASTON presentada en su libro *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu editores, (1965) 1979. y en la definición de ANDREW HEYWOOD, elaborada en su libro *Politics*, Macmillan Press Ltd., London, 1997, pág. 10. Aquí haremos una breve reseña del enfoque sistémico; para mayor comprensión recomendamos ver TALCOT PARSONS, *The Structure of Social Action*, 1937; PARSONS y SHILS, *Toward a General Theory of Social Action*, 1951; y DAVID EASTON, *The Political System*, 1953 y el citado *Esquema para el análisis político*.

7 Véase EASTON, DAVID, *Esquema para el análisis político*, págs. 113-144.

tos, las resoluciones, los acuerdos y las ordenanzas; y la comunidad política, es decir, ese conglomerado de personas que por regla general experimentan sentimientos de comunidad y solidaridad y demandan unos servicios de las autoridades para poder vivir en común⁸.

Una de las virtudes del enfoque sistémico es su versatilidad y es ésta la que nos permite aplicarlo a nuestra investigación. Se puede hablar entonces de sistemas políticos dentro de sistemas políticos mayores, eso es lo que hacemos cuando afirmamos que los sistemas políticos de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe están insertos con sus propios elementos en un sistema político distrital; sistema distrital que a su vez también está inserto en el sistema político nacional.

La versatilidad se manifiesta también cuando nos referimos a que cada plan de desarrollo y presupuesto local es elaborado dentro de su propio subsistema, y que, a su vez, cada programa o proyecto local, por más específico que sea, tiene su respectivo subsistema⁹. Esta variedad de subsistemas dentro de los sistemas políticos locales nos permite explicar la gran diversidad de resultados en la planeación y la presupuestación en las diferentes localidades y al interior de cada una de ellas. Asimismo, la versatilidad del enfoque nos permite afirmar que el acuerdo 13 de 2000 se gestó y aprobó dentro de su propio subsistema de política pública, que hace parte del sistema distrital.

Somos conscientes sin embargo, que como todo enfoque, el sistémico no es perfecto. Las principales críticas que éste ha recibido son: la subjetividad y ambigüedad que existe para determinar los niveles críticos de tensión y el punto de equilibrio que busca un sistema político para perpetuarse o legitimarse; el no reconocimiento de la historia para explicar los resultados de los procesos que en el sistema se surten; y la poca atención que el enfoque le presta a las variables culturales¹⁰.

8 Sobre estos elementos nos basamos en RAÚL VELÁSQUEZ, RODRIGO LOSADA, y CARLOS ARIEL SÁNCHEZ, "Cultura política en Bogotá: estado del arte y líneas de investigación," en Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Departamento Administrativo de Acción Comunal, *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Colección Cultura Democrática, Bogotá, IDCT-DAAC, 2003, págs. 11-115.

9 HOWLETT, MICHAEL y M. RAMESH también emplean el enfoque sistémico, y aluden a subsistemas para entender a las políticas públicas. Véase su libro *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Ontario, 1995, pág. 51.

10 Para estas críticas véanse las conferencias del Dr. RODRIGO LOSADA para su asignatura "Enfoques para el análisis político" que dicta en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, quien amablemente nos ha permitido utilizarlas en este artículo. Véase también I. McLEAN, "systems theory" en I. McLEAN, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford, 1996.

Reconocemos estas críticas. Con relación a la primera creemos que es inevitable escaparse de ella, pues como investigadores sociales deseamos aportar soluciones a Bogotá, y por ello cuando en la última sección de este artículo formulamos recomendaciones de política pública para que la planeación y la presupuestación funcionen mejor, estamos tomando una posición sobre lo que nosotros consideramos esencial para el correcto funcionamiento de los sistemas políticos locales y de los subsistemas que se generan en torno a la planeación y la presupuestación¹¹.

Las otras dos críticas pretendemos solucionarlas con la fusión del enfoque sistémico y la posición que adoptamos dentro del debate estructura-agencia, debate que veremos a continuación.

El debate estructura-agencia es el segundo enfoque que empleamos para producir nuestro modelo explicativo. Este debate reconoce e integra diversos enfoques que han buscado explicar las variables que producen los fenómenos sociales y políticos. Para el efecto se construye un espectro en el que a un extremo encontramos las explicaciones que privilegian las estructuras o instituciones, y al otro extremo encontramos las posiciones que privilegian el papel del individuo. Entre los dos extremos encontramos diversas explicaciones que aceptan que los fenómenos son producto tanto de las estructuras e instituciones como de la agencia de los individuos. Cuando las explicaciones se ubican en la mitad del espectro pueden considerarse mixtas¹².

Sin pretender ser extensos, enunciaremos a continuación las principales explicaciones que se ubican en los extremos, y las posiciones mixtas basándonos en las que se refieren a las políticas públicas.

Las explicaciones estructurales hacen hincapié en el papel que tienen las instituciones como factores que dan forma a los fenómenos sociales y políticos¹³. Es

11 Otras personas, sean investigadores, funcionarios o políticos, podrían apartarse de nuestras recomendaciones e incluso sugerir otras formas de encontrar puntos de equilibrio. Los comentarios son bienvenidos.

12 Las características principales de este debate las hallamos en el capítulo que C. HAY escribió para un libro que pretende resumir las principales teorías y métodos que se aplican en la ciencia política. Véase C. HAY, "Structure and Agency", en D. MARSH y G. STOKER (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Chatham, 1995, págs. 189-206. Véase también A. GIDDENS, *Central Problems in Social Theory*, Londres, 1979. Véase también para elementos de este debate W. OUTHWAITE, "Agency and Structure", en J. CLARK et al. (eds.), *Anthony Giddens: Consensus and Controversy*, Basingstoke, 1990, págs. 63-72.

Para los efectos de este artículo y de nuestro modelo teórico estamos asimilando los conceptos estructuras e instituciones, y en lo posible emplearemos el segundo concepto por ser más propio dentro de la ciencia política.

13 Véanse también P. BURNHAM y C. JONES, "Structuralism", en I. MCLEAN, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford, 1996, págs. 480-481.

decir que la capacidad del ser humano para producir cambio es nula y las motivaciones, intenciones, estrategias de los individuos no son importantes. El ser humano termina a este lado del espectro siendo un artefacto de las estructuras o instituciones determinantes¹⁴.

Hoy en día es difícil encontrar explicaciones puramente estructurales. La mayoría de las teorías que intentan explicar el fenómeno sociopolítico aceptan de una manera u otra la participación de los seres humanos individuales. Sin embargo, y con relación al tema de los fenómenos y las políticas públicas encontramos explicaciones de carácter estructural en algunos defensores del “institucionalismo histórico”. Por ejemplo, los que se han dedicado a explicar cómo las ideologías y los “legados de las políticas” son variables importantes que actúan durante el proceso de formulación de políticas públicas y las dificultades de las personas para innovar¹⁵. Asimismo, encontramos explicaciones de tipo más estructural en el institucionalismo de elección racional. Aunque este tipo de explicación se refiere a individuos, no los ve como agentes libres sino como seres limitados a comportarse como lo prescribe la norma.

En lo que respecta a las explicaciones que se ubican al otro lado del espectro por privilegiar a los individuos, sus motivaciones y creencias como “el bloque fundamental sobre el que descansa el conjunto de los fenómenos sociales”¹⁶, encontramos enfoques de agencia pura en las explicaciones de algunos historiadores y periodistas que exageran la influencia de ciertos hombres en los eventos sociales y políticos, y hacen caso omiso del papel del medio ambiente en el que están inmersos esos agentes¹⁷. En cuanto al análisis de las políticas públicas, cabe asimismo mencionar algunos enfoques de elección racional en que también se ha exagerado la función de la agencia al formular

“suposiciones heroicas en torno a la presencia de actores históricos y de su capacidad para controlar el curso de los acontecimientos”¹⁸.

14 Véase C. HAY, “*Structure and Agency*”, pág. 194.

15 Véase W. PARSONS, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, 1995, págs. 230-231. Sin embargo, algunas teorías sobre institucionalismo histórico también aceptan el papel de los individuos en los procesos de formulación de políticas y, por lo tanto, son explicaciones más híbridas, como lo señalaré más adelante.

16 Véase HAY “*Structure and Agency*”, pág. 196.

17 W. PARSONS presenta como enfoque extremo de agencia la teoría de la historia del “gran hombre” de THOMAS CARLYLE en el siglo XIX. Este concepto ha sido objetado por las teorías de H. SPENCER. Véase W. PARSONS, *Public Policy*, pág. 369.

18 Véase P. HALL y R.C.R. TAYLOR, “*Political Science*”, pág. 952. HALL y TAYLOR han criticado estos enfoques de elección racional porque “atribuyen intenciones exageradamente simples a actores históricos que, si se les examina más de cerca pueden verse operando con base en una serie de motivaciones mucho más complejas”.

Alejándonos de los extremos del debate estructura-agencia concentrémonos ahora en aquellas explicaciones que se ubican en el centro del espectro al sostener expresamente que tanto la agencia como las instituciones producen los fenómenos sociales y políticos. Entre ellas se incluye la teoría de la estructuración de ANTHONY GIDDENS, quien considera que la estructura y la agencia “se presuponen una a otra” e intenta superar el dualismo estructura-agencia mediante una reorganización de estos conceptos¹⁹. La agencia

“se refiere no a las intenciones que tiene la gente de hacer cosas, sino, a su capacidad real para hacerlas”²⁰.

En cambio, por estructura se entiende

“tanto el medio como los resultados de la reproducción de prácticas [...] La estructura entra simultáneamente en las constituciones del agente y las prácticas sociales, y ‘existe’ en los momentos que generan esa constitución”²¹.

Concentrándonos en el campo del análisis de las políticas públicas encontramos las posiciones mixtas en las explicaciones institucionalistas de FLIGSTEIN y DiMAGGIO, quienes han investigado cómo empresarios e inversionistas crean nuevas instituciones²². MICHAEL MARINETTO también adopta un enfoque mixto cuando sostiene que la

“política es el producto de la acción individual y de la toma de decisiones en el gobierno, del conflicto entre varios grupos de intereses dentro y fuera del estado y de la restricción impuesta por fuerzas estructurales más amplias”²³.

RAÚL VELÁSQUEZ sostiene, al estudiar el origen y desarrollo de las políticas públicas de gobierno local de Bogotá, una explicación mixta pues los hallazgos de su investigación permiten evidenciar que tanto las instituciones como la agencia deter-

19 GIDDENS, A., *Central Problems*, pág. 53.

20 GIDDENS, A., *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, 1984, pág. 9.

21 GIDDENS, A., *Central Problems*, págs. 5 y 69. Esta doble propiedad de las estructuras es denominada por GIDDENS “la dualidad de la estructura”. Véase también A. GIDDENS, *The Constitution*, págs. 25-28.

22 Véanse P. DiMAGGIO, “*Interest and Agency in Institutional Theory*”, en L.G. ZUCKER (ed.) *Institutional Patterns and Organizations*, Mass, Cambridge, 1990, págs. 3-21; N. FLIGSTEIN, “*Social Skill and Institutional Theory*”, *American Behavioural Scientist*, 40, 1997, págs. 397-405. Véanse también L.G. ZUCKER y M.R. DARBY, “*Star Scientist and Institutional Transformation*”, *ibídem*, págs. 502-513.

23 MARINETTO, M., *Studies of the Policy Process: A Case Analysis*, Londres, 1999, págs. 11 y 56-60. Véanse también C. HAM y M. HILL, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, 1993, págs. 188.

minaron momentos y contenidos de las políticas públicas del gobierno local en Bogotá²⁴. Finalmente, hay esperanzas de que el institucionalismo histórico avance hacia explicaciones que incorporen más a la agencia, así lo reconocen HALL y TAYLOR, dos exponentes de esta vertiente²⁵.

Para los efectos de nuestra investigación hemos acogido una posición mixta que acepta simultáneamente la importancia de las instituciones y de la agencia. Basándonos entonces en los elementos del enfoque sistémico y en el debate estructura-agencia, y adoptando una posición mixta dentro de este último debate, proponemos el siguiente modelo para explicar la política pública contenida en el acuerdo 13 de 2000, y la incidencia de este acuerdo en los procesos de planeación y presupuestación de las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe, modelo que se resume en las siguientes cuatro proposiciones:

- 1^a Tanto las políticas públicas como los procesos políticos se surten en subsistemas específicos los cuales cuentan con sus propios actores e instituciones y contextos. Estos subsistemas hacen parte de un sistema político mayor, como el local, distrital o nacional, de cual también dependen.
- 2^a Tanto las instituciones como la agencia afectan a las políticas públicas y los procesos dentro de sus respectivos subsistemas y sistemas. Para estos efectos, entendemos por agencia la acción libre de los agentes responsables de las políticas públicas y de los procesos políticos, que produce un efecto, positivo o negativo, sobre estas políticas y procesos²⁶. Entendemos, asimismo, por instituciones aquellos elementos formales e informales que afectan a las políticas públicas y los procesos políticos en cualquiera de sus momentos, y a sus agentes ya sea constriñéndolos o permitiéndoles su actuación.

Muy resumidamente podemos enunciar las principales características de las instituciones así:

- a) son externas a la política y a sus agentes; deben poderse distinguir de alguna manera aunque no sea siempre evidente;

24 Véase VELÁSQUEZ, R., *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, CEJA, Bogotá, 2003.

25 HALL, P., y R.C.R. TAYLOR, "The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott", *Political Studies*, 46, 1998, pág. 962.

26 En la medida que la agencia busque y logre un efecto coincidente con el interés colectivo estaremos en frente de la agencia política positiva. Véase RAÚL VELÁSQUEZ, *Bogotá, políticas públicas de gobierno local*, 2003.

- b) pueden producir dos tipos de efectos sobre los agentes de las políticas. En algunos casos las instituciones permiten o facilitan a los agentes actuar y cumplir sus propósitos; en otros casos su papel es constreñir, es decir, limitar la acción de los agentes e incluso forzarlos a hacer algo;
- c) pueden ser formales o informales. Las instituciones formales son elementos materiales y por lo tanto tangibles que afectan a las políticas y sus agentes (la constitución, las leyes, la estructura de las organizaciones políticas y sociales). Las instituciones informales son aquellos elementos o procedimientos intangibles pero generales que afectan la vida de las políticas públicas y los procesos políticos y a sus agentes. Por ejemplo, las ideologías, los mitos, las normas de conducta, la cultura política, y el tipo y grado de capital social²⁷.

Con la adopción de una posición mixta dentro del debate estructura-agencia y su fusión con el enfoque sistémico creemos solucionar la crítica de la no consideración de la cultura, pues como lo hemos explicado, la cultura es considerada como una institución informal que opera y explica fenómenos dentro de los sistemas políticos y los subsistemas de las políticas públicas y los procesos políticos.

- 3^a En ciertos momentos puede predominar el papel de determinada o determinadas instituciones pero en otros la agencia puede ser el factor fundamental en el fenómeno político. En otros es difícil distinguir la predominancia de alguno de estos factores. Aceptar que las instituciones y la agencia actúan diferente según el momento deja de lado el estatismo y a historicidad ya esbozados como debilidades del enfoque sistémico e invita a analizar su funcionamiento en la evolución de las políticas públicas y los procesos políticos.
- 4^a Si bien nuestro modelo se concentra en el papel de las instituciones y de la agencia dentro de los sistemas políticos y subsistemas de procesos y políticas públicas, no podemos olvidar que en ciertos momentos el azar y las consecuencias no pretendidas son variables adicionales que también pueden llegar a incidir en las políticas públicas y los procesos. Este elemento también permite enriquecer al enfoque sistémico con una visión más flexible y dinámica del mismo.

Habiendo esbozado los dos pilares conceptuales que soportan nuestro modelo, y el modelo mismo, a continuación aplicaremos estas consideraciones teóricas al es-

27 Estas ideas son tomadas de las conferencias clase de la asignatura "Introducción a las políticas públicas", que el profesor RAÚL VELÁSQUEZ dicta en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, 2004, mimeo.

tudio de la política de participación ciudadana contenida en el acuerdo 13 y su incidencia en los procesos de planeación y presupuestación.

2. EL ACUERDO 13 DE 2000

En esta sección estudiaremos al acuerdo 13 de 2000 como la política pública que es. Las principales preguntas que nos motivan son las siguientes: ¿en qué consiste la política pública que contiene el acuerdo 13? ¿Por qué aparece el Concejo Distrital regulando la planeación local participativa con el acuerdo 13 cuando en ocasiones anteriores la regulación había sido asumida por los alcaldes mayores por decreto (MOCKUS con el 425 de 1995 y PEÑALOSA con el decreto 739 de 1998). ¿Quiénes fueron los agentes promotores de esta norma? ¿Qué tal lo hicieron como formuladores de política pública? Para responder estas preguntas hemos dividido la sección en dos partes. En la primera haremos una breve descripción del contenido del acuerdo 13. En la segunda nos concentraremos en la historia de esta norma distrital para entender por qué existe, quiénes fueron sus actores y cómo fue la formulación y el trámite de esta política pública.

El contenido del acuerdo 13

El acuerdo 13 es una institución formal que define las reglas básicas del proceso de planeación local²⁸. Está dividido en siete capítulos que podemos resumir así: el primero se refiere al plan de desarrollo local, y a las autoridades e instancias de planeación; según el acuerdo el alcalde y la JAL son las autoridades de la planeación, mientras que el CPL es definido como una instancia de planeación en la localidad.

En el segundo capítulo el acuerdo se encarga de crear los consejos de planeación local (CPL) y de reglamentar a los encuentros ciudadanos (EC). Para el efecto establece como miembros de los CPL a los representantes de los siguientes sectores: asociación de juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, rectores de establecimientos educativos, organizaciones comerciales, gerentes de establecimientos de salud pública local, organizaciones no gubernamentales y organizaciones ambientales. El acuerdo establece que en aquellas localidades donde existan comunidades indígenas, étnicas u organizaciones campesinas, deberá existir un representante del CPL para cada uno de estos sectores. (art. 5).

28 Para definir al acuerdo 13 como institución formal nos basamos en el concepto de DOUGLAS NORTH: “institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction”, advirtiendo que como lo manifestamos arriba, institución significa para nosotros mucho más que reglas de juego. Véase NORTH, D., *Institutions, institutional change and economy performance*, Mass, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, págs. 3-10.

Este capítulo también desarrolla la forma de convocar la elección del CPL, establece las calidades para ser miembro (art. 8), el período de su funcionamiento (art. 9), y las funciones y atribuciones. Se pueden citar como las más importantes funciones de los CPL: el diagnóstico y priorización de las necesidades de la localidad; la proposición de alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad; la organización, promoción y coordinación de la participación ciudadana en la discusión del proyecto del Plan de Desarrollo Local; el seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo Local; y la formulación de recomendaciones al PDL elaborado por el alcalde en concordancia con la concertación realizada en los encuentros ciudadanos (art. 10). Por otro lado, las principales atribuciones de los CPL son la división del territorio de la localidad en sectores para la realización de los encuentros ciudadanos, el requerimiento a las autoridades locales de planeación de informes sobre el avance del Plan de Desarrollo Local; la recomendación a las autoridades de planeación local de los ajustes necesarios para garantizar la debida ejecución del Plan de Desarrollo Local y la organización del banco de proyectos locales (art. 11).

Finalmente, este capítulo del acuerdo 13 se ocupa de uno de los instrumentos centrales para la formulación participativa del PDL: los encuentros ciudadanos, definidos como

“la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del Plan de Desarrollo Local” (art. 12).

A dichos encuentros pueden asistir, previa inscripción, todos los residentes del sector en que se realicen.

El capítulo tercero del acuerdo 13 se ocupa de la formulación y elaboración del Plan de Desarrollo Local. Si bien le corresponde al alcalde local hacer la propuesta inicial (art. 13), este funcionario debe incorporar al proyecto que entregará a la junta administradora local los proyectos de gran impacto y los proyectos locales que sean definidos y priorizados en los encuentros ciudadanos y formulados por las comisiones de trabajo que surjan en estos encuentros (art. 16). Asimismo, el artículo 18 del acuerdo establece que las decisiones concertadas y aprobadas en los EC no pueden ser modificadas (art. 18), y finalmente le entrega la atribución al CPL para hacer recomendaciones al proyecto consolidado del alcalde local antes de su remisión a la junta administradora local.

El capítulo cuarto, por su parte, se refiere al trámite del proyecto de PDL en la junta administradora local y el capítulo quinto reglamenta lo atinente a la ejecución del PDL. Debe destacarse dentro de este capítulo el parágrafo del artículo 24 pues

allí se establece que la formulación de proyectos en encuentros ciudadanos y en comisiones de trabajo debe ser una tarea permanente durante todo el período de ejecución del PDL. El capítulo sexto, a su vez, se refiere al seguimiento y control del PDL por parte del CPL y de las comisiones de trabajo (art. 26), estableciendo la obligación para el alcalde local de rendir informes semestrales de ejecución (art. 27), y encargándole al Departamento Administrativo de Planeación Distrital el diseño de una metodología para la evaluación de gestión y de resultados de la administración local (art. 28).

Finalmente, el capítulo séptimo establece que el banco de programas y proyectos es el “instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto de la localidad” y agrega como función del Consejo de Planeación Local su organización y cuidado.

A las disposiciones del acuerdo 13 se sumaron diversas directivas que la administración del alcalde MOCKUS dictó para encauzar el proceso de planeación que se inició a partir de enero de 2001. Debe mencionarse entonces la creación del Comité Interinstitucional como un organismo que vino a apoyar a las autoridades de planeación local (JAL y alcalde local) y a los CPL con información sobre la localidad y las políticas sectoriales que se vienen desarrollando, y en el desarrollo de los encuentros ciudadanos²⁹. Como hallazgo de nuestra investigación se puede señalar que el alcalde MOCKUS en ningún momento expidió decretos reglamentarios para facilitar la implementación del acuerdo 13. La actividad se concentró en directivas y decisiones provenientes del Comité Interinstitucional.

Análisis del acuerdo 13 como política pública

Como política pública que es, el acuerdo 13 tiene su propio subsistema en donde se originó, formuló y aprobó. Los agentes de este subsistema fueron los concejales de Bogotá y en menor medida el alcalde PEÑALOSA. Entre los concejales, el más importante fue FABIO MACEA quien presentó el proyecto 049 por iniciativa propia y que hoy conocemos como el acuerdo 13. Los concejales GERMÁN OLANO, JORGE LOSADA y RICARDO CAÑÓN también tuvieron un papel destacado como ponentes de los debates del proyecto en mención.

²⁹ El Comité Interinstitucional se constituyó en un importante mecanismo para sacar adelante el proceso de planeación que se surtió a partir de enero de 2003. Para detalles de su conformación y funcionamiento véase Alcaldía Mayor de Bogotá y Veeduría Distrital, *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Bogotá, octubre de 2001.

El acuerdo 13 de 2000 es la primera reglamentación de la planeación local que se hace desde el Concejo Distrital. La primera vez que se reguló la planeación lo hizo el alcalde MOCKUS directamente mediante el decreto 425 de 1995 al objetar un acuerdo que había sido impulsado en el Concejo³⁰. Durante el gobierno del alcalde PEÑALOSA la planeación local también fue reglamentada por un decreto del alcalde: el 739 de 1998. Sin embargo, y a diferencia de MOCKUS, PEÑALOSA no argumentó una competencia exclusiva para reglamentar la planeación local, sino que ante la imperiosa necesidad de orientar la planeación convenció al concejal MACEA que le prestara el proyecto de acuerdo para basarse en él y expedir el decreto 739³¹.

Pese a la expedición del decreto 739, FABIO MACEA, y la mayoría sus colegas, continuaron estudiando el proyecto de acuerdo 049 hasta llegar a la aprobación del acuerdo 13 de 2000, el cual rigió el ciclo de planeación que se surtió a partir del primer semestre de 2001, y que seguramente registró el nuevo ciclo de planeación que se inicia en el 2004³². Con el acuerdo 13 los concejales ganaron hábilmente la competencia para regular la planeación local, como lo veremos a continuación.

Los ponentes para el primer debate del proyecto 049 en la Comisión del Plan fueron GERMÁN OLANO, JORGE LOSADA y RICARDO CAÑÓN. Su ponencia fue aprobada en la sesión del 3 de septiembre de 1998 y el articulado con algunas modificaciones fue aprobado en la sesión del 8 de septiembre³³. De esta primera fase se resaltan varios aspectos importantes del acuerdo 13 como política pública.

El primer aspecto se relaciona con la agencia de los actores que hicieron parte del subsistema del acuerdo 13. Se puede decir que hubo un interés importante de un grupo de concejales de la ciudad, interés encabezado por la agencia del concejal

30 Para la historia de la objeción de MOCKUS y la expedición del decreto 425 véase GARCÍA, MARTHA CECILIA, "Descentralización y movilización popular," en GARCÍA, M.C. y ZAMUDIO, J.V., (eds.), *Descentralización bajo la lupa*, (1992-1996), págs.101-144. Asimismo, véase el recuento que hace FABIO MACEA en *Concejo de Santa Fe de Bogotá*, Distrito Capital, Comisión Primera Permanente del Plan, "Acta 57 del 3 de septiembre de 1998", mimeo.

31 Sobre el préstamo del proyecto que sería la base del decreto 739, véanse comentarios de MACEA en *Concejo de Santa Fe de Bogotá*, Distrito Capital, Comisión Primera Permanente del Plan, "Acta 57 del 3 de septiembre de 1998", mimeo.

32 El año pasado, en el Consejo de Bogotá se estudiaron dos iniciativas de reforma del acuerdo 13, que no prosperaron. Nos referimos al Proyecto de Acuerdo n° 043 de 2003, que fue impulsado por varios concejales, entre ellos PEDRO RODRÍGUEZ, y diferentes funcionarios públicos y líderes vinculados con la planeación local, y al Proyecto de Acuerdo n° 048 de 2003, impulsado por el concejal ANTONIO GALÁN SARMIENTO.

33 Véase *Concejo de Santa Fe de Bogotá*, Distrito Capital, Comisión Primera Permanente del Plan, "Acta 57 del 3 de septiembre de 1998", mimeo; y *Concejo de Santa Fe de Bogotá*, Distrito Capital, Comisión Primera Permanente del Plan, "Acta 58 del 8 de septiembre de 1998", mimeo.

MACEA, antiguo edil de la localidad de Ciudad Bolívar y conecedor del funcionamiento del gobierno local³⁴. Dos factores motivaron aún más la agencia de los concejales para expedir el acuerdo 13: por un lado, el hecho que la administración del alcalde PEÑALOSA no hiciera el reconocimiento público sobre el origen del decreto 739 que estaba rigiendo en ese momento, decreto que se había basado en el proyecto facilitado por FABIO MACEA al alcalde PEÑALOSA³⁵; por otro lado, las críticas de los concejales sobre la manera como la administración venía manejando la planeación local bajo el decreto 739³⁶.

Un segundo aspecto que se evidencia al estudiar la historia del acuerdo 13 es la habilidad con la que los concejales se ganaron la competencia para regular la planeación participativa local. Es claro, para nosotros, que el ordenamiento jurídico no establece quién es el competente para regular la planeación de las localidades de Bogotá. El decreto 1421 o Estatuto Orgánico de Bogotá guarda silencio en este tema, y la Ley 152, orgánica de la planeación, no se aplica a las localidades pues, como sabemos, éstas no son entidades territoriales.

Este vacío permitió que los acaldes MOCKUS y PEÑALOSA expidieran sus decretos 425 y 739 respectivamente. Sin embargo, los concejales se ganaron la competencia a través de dos argumentaciones. La primera, es una especie de analogía para aplicar a las localidades la Ley 152 pues, en palabras de los concejales “al fin y al cabo las localidades hacen planes”³⁷. La segunda, es el empleo hábil que algunos concejales hacen de un concepto emitido por el Consejo Nacional de Planeación sobre el proyecto 049. Para los concejales, según este concepto es legal que el Consejo reglamente el tema de la planeación local, e incluso el concejal GERMÁN OLANO afirma en el debate que el concepto es de Planeación Nacional cuando en realidad era del Consejo Nacional de Planeación. La siguiente frase del mismo concejal permite evidenciar la habilidad para utilizar un documento y generar confianza en el Consejo para seguir adelante con la aprobación del acuerdo 13:

34 En esta ocasión, MACEA estaba por segunda vez intentando reglamentar la planeación pues también lo había hecho durante el gobierno de ANTANAS MOCKUS, quien, como ya lo dijimos objetó el acuerdo del Concejo y expidió el decreto 425 de 1995.

35 Así como la administración distrital no reconoce el aporte del Concejo al decreto 739 también lo hace con otras iniciativas importantes que surgieron en el seno del Concejo, como la restricción vehicular que el alcalde MOCKUS objetó en su momento. Véase acta 58 del 8 de septiembre de 1998.

36 El concejal HIPÓLITO MORENO criticaba en los debates a los encuentros ciudadanos que la administración PEÑALOSA adelantó bajo los lineamientos del decreto 739 por considerarlos más propaganda que discusión real de la ciudadanía. Véase acta 58 de septiembre de 1998.

37 Véanse GERMÁN ALONSO OLANO BECERRA, JORGE LOZADA VALDERRAMA, y RICARDO CAÑÓN, “Ponencia al proyecto de acuerdo 049 de 1998,” mimeo.

“El concepto entonces nos permite a nosotros tener la seguridad de la viabilidad jurídica y también nos permite darle un marco mayor de lo que fue el mismo decreto expedido por el ejecutivo”³⁸.

Un tercer aspecto se refiere a la razón de ser de los consejos de planeación local creados por el acuerdo 13. De las actas se desprende que FABIO MACEA no quería causar un enfrentamiento con las juntas administradoras locales sino propiciar un espacio formal para que tengan asiento permanente durante la planeación local los sectores y grupos poblacionales más representativos en una localidad³⁹. Del estudio de las actas también se evidencia que se cometen errores en el texto que se sometió a debate. El proyecto de acuerdo decía al comienzo que los encuentros ciudadanos serían espacios para definir planes y programas y no proyectos. En el primer debate se incorporó la idea de aprobar proyectos durante la planeación, lo que, en nuestro concepto, hace que la planeación se desvirtúe y se convierta en una oportunidad para pensar en proyectos individuales⁴⁰. Infortunadamente la Comisión del Plan no se detuvo a debatir sobre el articulado y la sesión duró apenas 40 minutos⁴¹. Una mejor reflexión se dio en el segundo debate como veremos a continuación.

Los ponentes para el segundo debate del proyecto 049 en la plenaria del Consejo fueron GERMÁN OLANO y RICARDO CAÑÓN. Tres apreciaciones de política pública podemos hacer aquí. La primera, es que para este debate continuaba la incertidumbre sobre la competencia de Concejo para regular la planeación local. Al respecto, se presentan dos argumentos que buscan generar confianza y adelantar el debate: en primer lugar, a pesar de que las localidades no son entidades territoriales, se aplica la norma general, es decir la Ley 152, pues tal como lo afirma el decreto 1421, en ellas se aprueban planes de desarrollo; en este sentido, el concejal ponente afirmó que,

“seguramente consideraciones de este orden tuvo en cuenta el legislador al expedir el decreto ley 1421”⁴².

38 Véase Acta 57 del 3 de septiembre de 1998.

39 *Ibidem*.

40 Al respecto, el Consejo Nacional de Planeación recomendó, en el concepto aludido, que la planeación no debe ser para incorporar proyectos sino para definir una visión de localidad, construir un compromiso de futuro y así evitar que sea convertida en un documento de gastos. Véase Consejo Nacional de Planeación, “oficio 50-081898-824 del 26 de agosto de 1998,” mimeo.

41 Acta 57 del 3 de septiembre de 1998.

42 Consejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., acta 047 de la sesión plenaria del 27 de noviembre de 1998.

Asimismo, se vuelve a acudir al concepto del Consejo Nacional de Planeación, para darle seguridad a la plenaria sobre la competencia del Concejo para aprobar el acuerdo⁴³.

Una segunda apreciación es que si en la Comisión del Plan el debate sobre el contenido del proyecto fue pobre, mas no el papel de la agencia, la verdadera reflexión sobre el contenido del proyecto se dio en la plenaria. Es evidente que el acuerdo no es apoyado por algunos concejales y que se abstienen al momento de votar⁴⁴; y que para un grupo de concejales la figura de los consejos de planeación local no es oportuna pues con ella se genera una duplicidad con las juntas administradoras locales; ellos defienden la posición de las juntas administradoras locales⁴⁵.

Quizá las mejores argumentaciones son las producidas por el concejal ALFONSO PRADA quien se opone al art. 18 que establece la obligatoriedad de lo acordado en los encuentros ciudadanos. Considera que esta figura da mucha rigidez a la planeación y puede terminar convirtiéndose en una camisa de fuerza que impida modificar decisiones apresuradas. Asimismo, el concejal PRADA advierte que no se debe dedicar el proceso de planeación a la adopción de proyectos pues en su opinión esto incorporaría la presupuestación a la planeación y le quitaría a la junta administradora local la función de expedir el presupuesto. También hace críticas importantes en el sentido de que se le quita a Planeación Distrital la obligación de hacer seguimiento y control a los PDL. Finalmente, el concejal PRADA también se opone a la creación de los CPL. Sin embargo, pese a sus críticas a esos artículos PRADA afirmó que votaría el acuerdo positivamente pues con él se está dando estabilidad a un tema que era incierto por los decretos de MOCKUS y PEÑALOSA⁴⁶.

Un tercer comentario sobre esta etapa se refiere a la fallas de la presidencia del Concejo, que causaron la no aprobación de una decisión importante. En efecto, el concejal FABIO MACEA se convenció a lo largo del debate de la improcedencia del artículo que da obligatoriedad a lo decidido en los encuentros ciudadanos. Sin embargo, cuando él solicitó a la plenaria que no se aprobara dicho artículo, el presidente del Concejo no permitió la votación por artículos ni denegar alguno de ellos. Por lo tanto se terminó votando el texto en bloque y no se pudo corregir el error que el principal promotor del proyecto vislumbró al final. Se vislumbra entonces el papel de la agencia en la configuración de las políticas públicas.

43 *Ibidem*.

44 Algunos de los concejales que no apoyan el acuerdo fueron ORTIZ, BENEDETTI, BRUNO DÍAZ, MARINO BRAVO, PATRICIA CÁRDENAS y ORBEGOZO PULIDO, véase *ibidem*.

45 Entre ellos están los concejales LÓPEZ y DAZA, véase *ibidem*.

46 Véase acta pág. 53.

Para terminar el análisis del trámite del proyecto 049, debe resaltarse la completa ausencia del alcalde PEÑALOSA y su gabinete durante todo el trámite de esta iniciativa. La administración apareció en el subsistema del acuerdo 13 cuando el alcalde PEÑALOSA decidió no sancionar el acuerdo aprobado por el Concejo, y lo objeta por vicios de legalidad, como veremos a continuación.

En efecto, el 28 de diciembre de 1998 el alcalde le comunica al Concejo que no sancionará el acuerdo y lo devuelve para que sean revisados tres artículos que la administración consideraba ilegales. La objeción principal se refería a que los alcaldes locales no debían convocar EC, pues a su juicio esto era competencia de la junta administradora local. Estas objeciones son de muy baja calidad e insinúan el poco interés que el tema de la planeación tenían para la administración distrital, situación que ya se había evidenciado en la no participación en los debates de discusión y aprobación del acuerdo 13⁴⁷.

El Concejo Distrital conformó un comité *ad hoc* para estudiar las objeciones; esta comisión produce un concepto de alto nivel que convence a los concejales de la improcedencia de los argumentos del alcalde mayor⁴⁸. Se aclara en este documento que el objetivo del acuerdo es promover la participación para elaborar el proyecto de plan y no para aprobar el plan, y que por lo tanto no es ilegal que el alcalde local convoque a encuentros ciudadanos.

Con fundamento en este concepto, el 25 de mayo de 1999 el Concejo rechaza las objeciones⁴⁹. El acuerdo es enviado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que medie en la controversia, organismo que le da la razón al Concejo al acoger los argumentos a favor del acuerdo 13 esbozados por a comisión *ad hoc*. Descartada la ilegalidad de algunos de sus artículos, el alcalde PEÑALOSA se ve forzado a sancionar el acuerdo 13 el 26 de julio de 2000.

Para concluir este análisis de la historia del acuerdo 13, y aplicando el modelo esbozado en la primera parte de este artículo, podemos afirmar que la formulación del acuerdo estuvo motivada por la agencia de concejales como MACEA y los ponentes del acuerdo, agencia que fue exacerbada por el no reconocimiento de la gestión del Concejo Distrital por parte del alcalde PEÑALOSA y porque los concejales percibían que el decreto 739 no estaba funcionando bien. El primer debate del

47 El concejal JORGE ELIÉCER PASTRÁN manifiesta que “sorprende la audiencia precipitada sobre la cual estructura la objeción el gobierno”. Véase Consejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., “Acta 022 de la sesión plenaria del 25 de mayo de 1999”, mimeo.

48 El comité estuvo integrado por los concejales JORGE PASTRÁN, FRANCISCO NOGUERA ROCHA, JUAN CARLOS MEDIAN OVALLE y DARÍO ALBERTO NAME. Véase informe comisión *ad hoc*: objeciones al proyecto de acuerdo 049 de 1998.

49 *Ibidem*.

proyecto fue muy rápido y superficial, surtiéndose la verdadera discusión durante el segundo debate. Por la astucia de un grupo de concejales en el empleo de analogías y de un concepto del Consejo Nacional de Planeación, el Concejo Distrital aprobó el acuerdo y se ganó la competencia para regular la planeación participativa local. El alcalde mayor entrante, ANTANAS MOCKUS, perdió la competencia que había ejercido durante su primera administración y tuvo que implementar el acuerdo 13. La implementación de este acuerdo bajo el segundo gobierno de MOCKUS será algo que estudiaremos a continuación. Pero primero hagamos una breve referencia a los sistemas políticos de las tres localidades en donde hemos estudiando tal implementación: Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe.

3. LAS LOCALIDADES SELECCIONADAS COMO SISTEMAS POLÍTICOS

Las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe constituyen sistemas políticos propios, y hacen parte, a su vez, del sistema político distrital. Las dinámicas sociales y políticas que se entretajan al interior de cada localidad permiten explicar en gran medida los diferentes procesos que se desarrollaron alrededor de la planeación y la presupuestación. Por un lado, los diferentes agentes locales, poseen características propias que indudablemente influyen en el curso de los acontecimientos; asimismo, cada localidad posee instituciones (formales e informales) que llegan a imponerse sobre los actores y que también pueden determinar los resultados del proceso. Por esta razón, en la presente sección nos proponemos hacer una breve descripción de las relaciones y pautas de comportamiento que definen el papel de los agentes en el marco de lo local, así como del contexto institucional en que dichas relaciones se producen; entendiendo que cada localidad constituye un sistema político propio donde a su vez coexisten otros subsistemas.

Es importante tener en cuenta que los sistemas políticos que aquí se describen corresponden al momento en que se desarrolló nuestra investigación, es decir al período 2001–2003; más si tenemos en cuenta que en el 2003 se eligieron nuevos ediles y en el 2004 se nombraron nuevos consejeros de planeación.

Aproximación al sistema político de la localidad de Usaquén

La localidad de Usaquén tuvo 3 alcaldes encargados antes de que el alcalde en propiedad se posesionara cuando estaba ya bien adelantado el proceso de planeación. Este fue MIGUEL ROBERTO VILAFRADEZ, quien se caracterizó por manejar desde un perfil muy técnico todos los asuntos de la localidad, razón por la cual fue muy poco dado a la búsqueda de consensos y acuerdos políticos, especialmente con los miem-

bros de la JAL. Debido a lo anterior, algunos actores locales lo percibieron como una figura autoritaria, poco dada a la negociación y con deficientes niveles de comunicación, lo cual dificultó el desarrollo de los procesos en la localidad⁵⁰.

En su labor, el alcalde VILAFRADEZ fue apoyado por TATIANA ROJAS, quien se desempeñaba como jefe de presupuesto, y MARTA LUCÍA GONZÁLEZ, quien ocupaba el cargo de coordinadora administrativa y financiera⁵¹. Estas dos funcionarias según actores entrevistados, se caracterizaron por sostener una mínima relación con la comunidad y con los diferentes agentes involucrados en la planeación y la presupuestación local. En las entrevistas, varias personas manifestaron no conocer su labor o no mantener ningún tipo de relación con estas funcionarias⁵².

Por su parte, la JAL de Usaquéen estaba compuesta por 11 ediles: FELIPE OCTAVIO GARCÍA SILVA, OLGA LUCÍA SERRANO, ANA MARÍA PAREDES, FELIPE NÚÑEZ FORERO, MARÍA VICTORIA IANNINI DE BERGER, CAROLINA GÓMEZ HERMIDA, ANDRÉS FELIPE VÁZQUEZ MEJÍA, EDILBERTO CORREDOR, LUIS ALFONSO VILLAMIL, ORLANDO AMOROCHO y TOMAS LÓPEZ SIERRA, sobre estos agentes es importante tener en cuenta algunas características específicas que ayudan a comprender lo que sucedió en la localidad⁵³.

En primer lugar, las filiaciones políticas de los ediles de Usaquéen no eran tan tradicionales como en los casos de Santa Fe y Rafael Uribe Uribe, como lo veremos más adelante. Aunque la mayoría obtuvieron su aval político del partido liberal, también encontramos la presencia de reconocidos movimientos independientes como el Partido Visionario, el Movimiento de Salvación Nacional, el Movimiento Verde Oxígeno y el Movimiento Nueva Colombia. Por otro lado, es interesante el caso del consejero LUIS MIGUEL JEREZ quien fue candidato a la JAL para el período 2001-2003 y recibió el aval de la Unión Patriótica⁵⁴.

Sobre el grado de renovación de la JAL observamos que aproximadamente la mitad de los ediles estaban ocupando el cargo por primera vez. La otra mitad llevaba entre dos y tres períodos en la JAL. De esta forma, aunque no era una junta completamente renovada, sí fue posible observar una presencia importante de nuevas figuras políticas apoyadas por movimientos alternativos⁵⁵.

50 Véanse entrevistas n° 6, 14, 22, 26 y 27.

51 Véanse entrevistas n° 12 y 8.

52 Véanse entrevistas n° 6, 9, 14, 18, 19, 20, 21, 24 y 27.

53 Véanse entrevistas n° 11, 25, 7, 6, 5, 4, 3, 1, 26, 23 y 22.

54 Registraduría Distrital del Estado Civil.

55 Véase, DIONNE, ALEXANDRA CRUZ, "Documento de sistematización de los datos arrojados por las entrevistas en profundidad de la localidad de Usaquéen," mimeo.

Por su parte, el CPL de Usaquéen estaba conformado por 10 consejeros: LEONARDO LÓPEZ (juventudes), MARÍA OFELIA CASTILLO RODRÍGUEZ (rectores), ALFONSO RIPPE (industrial), GABRIEL CORTÉS (ambiente), LUIS MIGUEL JEREZ GARCÍA (juntas de acción comunal), CARMENZA GONZÁLEZ (asociación de padres de familia), FLOR MARÍA HERNÁNDEZ (ONG), DIEGO GUTIÉRREZ⁵⁶ (comerciantes), JULIÁN ELJACH (salud) y MARGARITA ECHEVERRI (campesinos)⁵⁷.

Varios de los consejeros tenían aspiraciones políticas previas, lo cual permitió explicar el enfrentamiento y superposición de funciones entre la JAL y el CPL. Cuatro de los miembros del Consejo fueron ediles en alguna oportunidad o candidatos para el período 2000–2003, lo cual sumado a la información arrojada por las entrevistas, indicó un profundo conflicto entre estas dos instancias, que se explicó por enfrentamientos y celos políticos entre ellas⁵⁸. En ninguna de las otras localidades estudiadas resultaron tan claros y evidentes los intereses políticos y las aspiraciones frustradas a la JAL por parte de los consejeros de planeación⁵⁹; es por esta razón que los ediles consideraron que los consejeros invadían espacios que no les corresponden y estaban utilizando el escenario del CPL como plataforma política, y que además no contaban con ningún tipo de representatividad ni legitimidad para desarrollar sus funciones⁶⁰.

Sobre las percepciones con respecto al papel del CPL de Usaquéen en el proceso de planeación, tanto los consejeros como los demás actores locales consideraron que la incidencia del CPL en los asuntos relacionados con el presupuesto fue bastante precaria. Por otra parte, algunos consejeros llegaron a la conclusión de que sus aportes en materia de planeación tampoco fueron tenidos en cuenta⁶¹.

Una consecuencia de esta relación conflictiva se evidenció en la realización paralela de audiencias públicas organizadas por la JAL a los encuentros ciudadanos convocados por el CPL con el objetivo común de escuchar las necesidades más sentidas de la comunidad y priorizar las soluciones, diagnóstico que después debía plasmarse en el plan de desarrollo local. Como veremos más adelante la realización

56 Este consejero reemplazó a CLEMENCIA MUÑOZ quien inicialmente fue elegida para este cargo.

57 Véanse entrevistas n° 2, 9, 13, 14, 18, 19, 20, 21, 24 y 27.

58 El mejor ejemplo de dicha situación es la consejera que representa al sector de los campesinos, quien según varias de las personas entrevistadas no pertenece a este sector, pero decidió participar en el CPL cuando se frustraron sus aspiraciones políticas a la JAL. Véase entrevista 10.

59 LEONARDO LÓPEZ, GABRIEL CORTÉS y LUIS MIGUEL JEREZ fueron ediles en alguna oportunidad (1999,1995, 1995 – 2000 respectivamente) y MARGARITA ECHEVERRY fue candidata a la JAL para el período 2000 – 2003; LUIS MIGUEL JEREZ también fue candidato a la JAL en este período.

60 Véanse entrevistas n° 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 22, 23 y 26.

61 Véanse entrevistas n° 1, 2, 4, 5, 6, 13, 14, 18, 25 y 26.

simultánea de estas actividades generó confusiones y dificultades en el proceso de planeación participativa de Usaquéen.

Por otro lado, también fue posible identificar un conflicto explícito entre la JAL y el alcalde local, que obedeció en buena parte al perfil técnico de este último y a su descuido por los aspectos políticos. Como se mencionó anteriormente, varias de las personas entrevistadas manifestaron que el alcalde VILAFRADEZ era autoritario, impositivo y poco conciliador, lo cual dificultó y entorpeció la comunicación y las relaciones entre los diferentes actores locales.

Aproximación al sistema político de la localidad de Santa Fe

La administración de la localidad de Santa Fe, para el período 2001-2003 se encontraba a cargo del alcalde local CARLOS ALBERTO GARZÓN PEÑUELA, quien contaba con una gran experiencia en los asuntos locales, pues durante la administración anterior había prestado servicios de asesoría jurídica al exalcalde local ARRIETA⁶². En su labor, el alcalde GARZÓN estuvo acompañado por JORGE CASTILLO coordinador administrativo y financiero, y por MARÍA ANTONIA HERNÁNDEZ jefe de la oficina de Presupuesto. Los actores entrevistados en esta localidad consideraron que el *rol* de esta funcionaria era netamente administrativo, y que su relación frente a las comunidades fue nula⁶³.

La JAL de Santa Fe estaba compuesta por siete ediles: JOSÉ ALFONSO SANABRIA, JAIRO LEÓN FINO, JUAN RAMÓN MARTÍNEZ, JAIME ALFONSO CARREÑO, JOSÉ ORLANDO HERNÁNDEZ, GUSTAVO TAVERA BOHÓRQUEZ y CARLOS ALBERTO CARREÑO CARVAJAL⁶⁴.

Los ediles de la localidad tercera presentaron varias características similares a las encontradas en Usaquéen: en primer lugar, la mayoría de ellos hacían parte de movimientos cívicos independientes, aunque también estaban presentes los partidos políticos tradicionales, especialmente el partido liberal.

62 Véase entrevista 60

63 Véanse entrevistas n°74 y 69.

64 Es importante resaltar que CARLOS ALBERTO CARREÑO no ejerció como edil durante todo el período, delegando su función en los renglones que le siguen en la lista; de esta forma han tomado posesión del cargo ALEJANDRO SERRANO, posteriormente ALBA MERY ARENAS y más recientemente ROMUALDA CHAPARRO. Una situación similar se presentó con el edil FINO quien delegó sus funciones en el segundo renglón de la lista (JOSÉ ÁNGEL OBREGOSO), sin embargo, poco tiempo antes de terminar el período retomó sus funciones. Véanse entrevistas n° 61, 71, 72, 74, 75, 76 y 77.

Sobre el grado de renovación de la JAL, encontramos que en Santa Fe cuatro de los ediles estaban ocupando por primera vez el cargo⁶⁵, solamente dos ediles lo hacían por segunda vez⁶⁶ y tan sólo uno de ellos, JUAN RAMÓN MARTÍNEZ MORALES, hacía parte de la JAL desde sus inicios. De esta forma, el grado de renovación en la JAL de Santa Fe era mayor que en RAFAEL URIBE URIBE, lo cual dificultó la consolidación de alianzas estables como veremos más adelante.

Por su parte, el CPL de Santa Fe estaba conformado por 11 representantes de los distintos sectores de la localidad: 8 de ellos asistía con regularidad a las reuniones semanales, ellos fueron: ARIEL EMILIO CORTÉS (salud), CLARA INÉS SÁNCHEZ (rectores), MARÍA ELDA USECHE RAMÍREZ (comerciantes), EDGAR MONTENEGRO (ambiente), LUIS GUILLERMO CORTÁZAR (asociación de padres de familia), MARCELINO CHINDOY CHICUNQUE (organizaciones indígenas), LUIS FRANCISCO GARZÓN (organizaciones campesinas) y JORGE LOSADA LOZANO (juntas de acción comunal). Los 3 restantes se encontraban prácticamente inactivos, en este grupo encontramos a: ESPERANZA PEREA MARTÍNEZ (sector etnias), MARCO AURELIO PEDRAZA (organizaciones juveniles) y RUBÉN DARÍO HERRERA (ONG)⁶⁷.

Sobre las relaciones entre los actores de la localidad, podemos decir que no se presentaron alianzas estables entre los agentes; todo dependía de las circunstancias y de los intereses que estaban en juego en el momento determinado⁶⁸. Por ejemplo, el alcalde GARZÓN fue apoyado en su elección por los ediles CARLOS CARREÑO y JOSÉ ALFONSO SANABRIA⁶⁹, sin embargo, las observaciones y entrevistas realizadas, permiten concluir que entre dichos actores no había una relación de apoyo permanente, como sí sucedió en Rafael Uribe Uribe con los ediles que apoyaron al alcalde ÁLVARO ACEVEDO LEGUIZAMÓN en su elección. Asimismo, la gran mayoría de los actores en la localidad de Santa Fe consideraron que las relaciones eran de tipo conflictivo pues cada persona tenía sus propios intereses y trabajaba por ellos⁷⁰.

De acuerdo con lo anterior, se evidenciaron conflictos entre el CPL y la JAL, y entre el CPL y la alcaldía local. Al igual que en el caso de Rafael Uribe Uribe y Usaqué, los ediles de Santa Fe consideraron que los consejeros estaban invadiendo espacios que legítimamente no les correspondían: “hay consejeros que juegan a ser ediles”, fue una frases que escuchamos en las entrevistas y que evidenciaron

65 CARLOS ALBERTO CARREÑO, GUSTAVO BOHÓRQUEZ, JAIME ALFONSO CARREÑO y JOSÉ ALFONSO SANABRIA.

66 JOSÉ ORLANDO HERNÁNDEZ y JAIRO LEÓN FINO.

67 Véanse entrevistas n° 73, 63, 66, 79, 67, 68, 69 y 70.

68 Véanse entrevistas n° 61, 71, 70, 72, 74 y 75.

69 Véase entrevista 60.

70 Véanse entrevistas n° 72, 74, 77, 73, 63, 79, 67, 68 y 69.

tal situación⁷¹. Por su parte, la mayoría de consejeros consideraron que la alcaldía local al igual que la JAL desconocía la labor del CPL en el proceso de planeación y más aun en los temas relacionados con la presupuestación⁷². A su vez, los ediles y la alcaldía local percibieron al CPL como una instancia completamente ajena a los procesos de presupuestación de Santa Fe⁷³.

De esta forma, se puede deducir que el perfil del CPL en la localidad tercera fue aun más bajo que el de Rafael Uribe Uribe, localidad que veremos a continuación, pues en Santa Fe el desconocimiento de esta institución no sólo se limitó a los aspectos relacionados con la presupuestación, sino que además llegó al tema de la planeación participativa que por definición es la razón de ser de los consejos de planeación local⁷⁴.

Asimismo, entre la JAL y la alcaldía local también se evidenciaron conflictos permanentes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la relación era fluctuante y dependía de la coyuntura política y de los intereses de cada uno de los actores. Al comienzo de la gestión local esta relación fue tensa y problemática, especialmente durante el proceso de elaboración del PDL, pues resultó imposible llegar a un acuerdo satisfactorio y el alcalde GARZÓN terminó expidiendo el presupuesto por decreto, sin llegar a consenso alguno con otras autoridades de planeación.

Aproximación al sistema político de la localidad de Rafael Uribe Uribe

Para el período en estudio, a la cabeza de la administración de Rafael Uribe Uribe se encontraba ÁLVARO ACEVEDO LEGUIZAMÓN, quien contaba con una fuerte trayectoria política en la localidad al haber ocupado por nueve años el cargo de edil⁷⁵. Esta situación determinó la existencia de un particular ambiente institucional puesto que el hecho de que el alcalde hubiera sido parte de la JAL durante un considerable período de tiempo, le confirió un amplio conocimiento sobre las conductas, prácticas y costumbres propias del manejo político y administrativo de la localidad.

En los procesos de planeación y presupuestación de la localidad, el alcalde LEGUIZAMÓN fue apoyado por el coordinador administrativo y financiero y por el jefe

71 Véase entrevista 71.

72 Véanse entrevistas n° 73, 63, 66, 79, 67, 68 y 69.

73 Véanse entrevistas n° 60, 61, 71, 72, 74, 75 y 77.

74 Véanse entrevistas n° 74, 67, 68 y 70.

75 Véase entrevista 40.

de presupuesto, cargos desempeñados por MARÍA DEL PILAR MUÑOZ y CARLOS EDUARDO CASTRO ORTIZ respectivamente.

La junta administradora local estaba compuesta por 11 ediles: CRISTIAN GONZÁLEZ, GERMÁN GUTIÉRREZ, NELSON PEREIRA, LUIS JORGE ORTIZ, JAIRO GÓMEZ, ÁLVARO MEJÍA, ROBERTO LEGUIZAMÓN, NUBIA MEDRANO, JORGE ROSSIASCOS, GERMÁN CUBILLOS y CAMILO GAVIRIA.

La totalidad de los avales de estos ediles provenían del partido liberal y de movimientos cívicos independientes. Por otro lado, existía poca renovación al interior de la JAL pues tan sólo dos de los ediles ocupaban el cargo por primera vez. Lo anterior, sumado al hecho de que el alcalde local había sido edil durante nueve años, indica que en esta localidad y especialmente al interior de la JAL se habían desarrollado reglas de juego implícitas (instituciones informales) que incidían en los procesos y en la toma de decisiones y que se habían logrado mantener precisamente a partir del bajo nivel de renovación de los actores⁷⁶.

El Consejo de Planeación Local está conformado por 9 consejeros⁷⁷, siendo ellos: GLORIA ELSA ACEVEDO (ambiente), ULBANO FUENTES (sector industrial), JOSÉ VICENTE HURTADO (juntas de acción comunal), ELÍAS RINCÓN (negritudes) MARCO ANTONIO MURILLO (ONG), LUZ MARÍA VARGAS (rectores), ROCÍO ESMERALDA CHAPARRO (asociación de padres de familia), MILTON OVALLE (salud) y JORGE ALBERTO RODRÍGUEZ (comercio)⁷⁸.

A diferencia de lo que sucede en otras localidades, en Rafael Uribe Uribe sólo uno de los consejeros tuvo aspiraciones políticas previas⁷⁹. Asimismo, el CPL de la localidad 18 fue uno de los más estables y organizados en Bogotá, pues pese a los obstáculos y las propias debilidades logró mantener un trabajo constante. Empero, existieron diferencias cualitativas entre los consejeros que redundaron en su mayor o menor capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones y obtener beneficios personales y/o para su sector.

Del mismo modo, vale la pena resaltar la percepción que los diferentes actores locales tuvieron sobre el papel del CPL en la presupuestación. La mayoría de ellos

76 Registraduría Distrital del Estado Civil.

77 Inicialmente el CPL de Rafael Uribe Uribe estaba conformado por 10 consejeros, sin embargo el representante del sector de la juventud se desvinculó del proceso.

78 Véanse entrevistas n° 31, 32, 34, 35, 36, 38, 43, 47 y 50.

79 Nos referimos a JOSÉ VICENTE HURTADO quien fue candidato a la JAL hace dos periodos.

consideraron que las funciones de este organismo se debían concentrar principalmente en la planeación, pues en los aspectos relacionados con el presupuesto no tenía ninguna función, ya que este proceso se consideraba como un asunto eminentemente técnico donde no hay cabida para la participación⁸⁰. Esta misma impresión fue compartida por los consejeros de la localidad, quienes además de considerar que en el tema del presupuesto no tenían ninguna función, afirmaron que ni los ediles ni la alcaldía local los tenía en cuenta para este proceso⁸¹.

En esta localidad, fue posible señalar la existencia de un sistema de relaciones que se constituyó a partir de la continuidad y permanencia en los cargos que caracterizan el ámbito institucional; dicho sistema de relaciones se fundó en pautas de comportamiento y reglas implícitas que tenía raíces en los acuerdos y desacuerdos que se han dado a través del tiempo. La poca renovación de los actores locales permitió que surgieran alianzas duraderas; de las cuales el ejemplo más claro y permanente fue la relación de respaldo que se observó entre el alcalde local y los ediles CRISTIAN GONZÁLEZ, ÁLVARO MEJÍA, JORGE ROSSIASCOS y JAIRO GÓMEZ, los mismos que habían apoyado al alcalde en su elección⁸². En este mismo grupo encontramos al edil ROBERTO LEGUIZAMÓN que era tío del alcalde ÁLVARO ACEVEDO LEGUIZAMÓN. Las entrevistas realizadas a los diferentes agentes locales de Rafael Uribe Uribe dieron cuenta de la relación de respaldo que existía entre los funcionarios mencionados⁸³.

Otro ejemplo de este tipo relaciones se presenta entre los actores que hacían parte del grupo político del concejal JORGE ERNESTO SALAMANCA, quien con anterioridad hizo parte de la JAL de esta localidad; nos referimos a los ediles GERMÁN ALBERTO GUTIÉRREZ y LUIS JORGE ORTIZ, y a los consejeros JOSÉ VICENTE HURTADO y JORGE RODRÍGUEZ⁸⁴.

Con respecto a las relaciones de abierta oposición vale la pena destacar el antagonismo existente entre el edil LUIS JORGE ORTIZ y el alcalde ÁLVARO ACEVEDO, así como entre este último y el edil NELSON PEREIRA⁸⁵. También encontramos el caso del edil LUIS JORGE ORTIZ y del consejero JOSÉ VICENTE HURTADO cuya rivalidad se explicó por la disputa que existía entre estos actores por la representación del sector de ASOJUNTAS⁸⁶. Finalmente, también encontramos rivalidad entre las conse-

80 Véanse entrevistas n° 39, 40, 41, 44, 45 y 48.

81 Véanse entrevistas n° 31, 32, 34, 35, 38, 47, 43 y 50.

82 Véase entrevista 40.

83 Véanse entrevistas n° 31, 42, 44, 46 y 50.

84 Véanse entrevistas n° 31, 39, 50 y 53.

85 Véanse entrevistas n° 50 y 52.

86 Véase entrevista 31.

jetas ROCÍO ESMERALDA CHAPARRO (representante de las asociaciones de padres de familia) y LUZ MARÍA VARGAS AGUILAR (representante de los rectores)⁸⁷.

Sobre el tema de antagonismos entre ediles y consejeros, la situación tiene explicaciones similares al caso de Usaqué y Santa Fe, pues algunos ediles percibían al CPL como una instancia que interfería en asuntos que por definición deberían ser competencia exclusiva de la JAL; igualmente, consideraban que los consejeros utilizaban ese espacio de representación como una plataforma política, y no como un ente encargado de promover la planeación participativa en el nivel local. No obstante, dicho antagonismo no lego a ser tan profundo como en el caso comentado caso de Usaqué⁸⁸.

Quisiéramos concluir esta aproximación a los sistemas políticos de las localidades en estudio con los siguientes comentarios generales a las tres localidades.

En las tres localidades estudiadas se evidenciaron conflictos y celos políticos entre la JAL y el CPL. Los ediles percibieron a los consejeros de forma negativa, pues consideran que éstos pretendían ejercer competencias propias de la JAL y participar en un poder político y en una discrecionalidad que nadie les había otorgado. De igual forma, la visión del CPL frente a las autoridades locales se basó en la desconfianza y en la frustración pues los consejeros consideraron que incluso en materia de planeación, sus recomendaciones no fueron tenidas en cuenta. Sin desconocer por supuesto, que algunos consejeros efectivamente utilizaron este espacio para promover intereses políticos. El caso más evidente de dicha situación, se presentó en Usaqué.

Por otra parte, la gran mayoría de los actores locales percibieron las relaciones como chocantes y conflictivas, además de afirmar que cada individuo trabajaba por sus propios intereses, desconociendo los asuntos de la localidad en su conjunto. Observamos que la mayoría de los actores, incluyendo a los mismos consejeros, consideraron que el papel del CPL en la presupuestación fue bastante limitado, al considerarse como un tema eminentemente técnico donde no hay espacio para la participación ciudadana.

La labor que desempeñan los jefes de presupuesto y los coordinadores administrativos y financieros, observamos que ésta fue percibida por la mayoría de los actores como de carácter técnico, razón por la cual sus relaciones con la comunidad son bastante reducidas. Sin embargo, se debe anotar que en las tres localidades

87 Véanse entrevistas n° 32 y 47.

88 Véase entrevistas n° 37, 41, 45,46, 48 y 50.

estudiadas los niveles educativos de los funcionarios locales (alcaldes, jefes de presupuesto y coordinadores administrativos y financieros) llegó al nivel de especialización, y en la mayoría de los casos, en áreas afines a la gestión pública, situación que se convierte en un insumo importante para las mejoras que requieren los procesos de planeación y presupuestación local.

Finalmente, en las localidades estudiadas no fue posible identificar claramente la existencia de alianzas o conflictos insalvables, pues las relaciones locales, en la mayoría de los casos, se definieron de acuerdo a la situación del momento, incluso en torno a proyectos específicos, y por ello las alianzas o enfrentamientos fueron de carácter muy variable; así, los personajes que se enfrentaron en determinados casos, pudieron ser los mismos que, en otras situaciones, se aliaron para defender intereses compartidos. Es por esta razón, que hablamos de diferentes subsistemas al interior de una misma localidad. No obstante, en el caso de Rafael Uribe Uribe, los bajos niveles de renovación de los actores locales, permitieron identificar cierta estabilidad en las interacciones locales, aun cuando no sea posible hacer afirmaciones tajantes.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO 13 EN LAS LOCALIDADES OBJETO ESTUDIO: CONFLICTO Y COMPLEMENTARIEDAD

En la presente sección nos referiremos a cómo fue el desarrollo del acuerdo 13 en las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe haciendo particular énfasis en tres aspectos de la planeación local: la conformación de los consejos de planeación local (CPL), la metodología diseñada y aplicada durante los encuentros ciudadanos, y los niveles de conflicto y complementariedad presentados entre los agentes y las diversas autoridades e instancias vinculadas al proceso de planeación.

Como vimos en la segunda sección de este artículo, el acuerdo 13 se encargó de establecer el procedimiento a seguir para la conformación de los CPL. A su vez, el Comité Interinstitucional planteó los lineamientos básicos para la acreditación e inscripción de las diferentes organizaciones y de sus respectivos representantes.

Frente al proceso de conformación de los CPL en las localidades estudiadas, es posible señalar lo siguiente⁸⁹. En el caso de Usaquén, se presentaron dificultades por la desinformación y las confusiones frente a la interpretación del acuerdo y a los requisitos de inscripción; varias personas realizaron el proceso de inscripción sin contar con la acreditación necesaria. Pese a esto, en esta localidad fue evidente el

89 Nos basamos aquí en el documento de la Secretaría de Gobierno – Dirección de Participación Ciudadana. A-Z sobre el proceso de conformación de los CPL en las diferentes localidades de Bogotá en el 2001.

interés creciente de las organizaciones por participar en los nuevos procesos de gestión local. Con respecto a la localidad de Santa Fe, los principales problemas fueron causados por deficiencias en el flujo de la información, pues el coordinador de la oficina de Planeación local no facilitó la información necesaria para impulsar el proceso. Por otro lado, al igual que en el caso de Usaquén, vale la pena destacar que la ciudadanía, en general, se vinculó por iniciativa propia a la dinámica generada por el acuerdo. Por su parte, en Rafael Uribe Uribe surgieron dificultades debido a que no se recibieron todas las inscripciones (algunas personas y organizaciones no sabían que debían inscribirse) y a la indecisión en los nombramientos de los consejeros por parte del alcalde local. Como acierto del proceso en esta localidad es importante subrayar el dinamismo del sector cultural.

Puede decirse que la desinformación, sumada a la premura de los tiempos establecidos luego de la entrada en vigencia del acuerdo 13, constituyeron los mayores obstáculos para la eficiente conformación de los CPL. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que dada la novedad de la dinámica era posible prever problemas de este tipo. Asimismo, debe valorarse positivamente el esfuerzo de los actores y agentes locales por tratar de dar cuerpo a una instancia de planeación participativa como el CPL, que hasta ese momento iniciaba su proceso de construcción e inserción en el sistema local y distrital.

Surtida la etapa de conformación del CPL, viene el proceso de diseño y coordinación para la realización de los EC. Para este fin, la administración distrital presentó a consideración de los CPL una propuesta metodológica para la realización de los encuentros, inspirada en las directrices del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá para vivir todos del mismo lado” y en diferentes experiencias de planeación participativa que se habían desarrollado en la ciudad. No obstante, los CPL contaban con autonomía para discutir, adecuar e implementar dicha propuesta según su pertinencia y aplicabilidad a la respectiva dinámica local.

A continuación presentamos algunas conclusiones sobre la metodología adoptada por las localidades en el desarrollo de los encuentros. Dichas conclusiones resultan de comparar la propuesta sugerida por la administración distrital y los instructivos impartidos por el comité interinstitucional en lo concerniente a la realización de los EC, con lo finalmente implementado en Santa Fe, Rafael Uribe Uribe y Usaquén. Gracias al análisis comparativo de estos tres sistemas políticos, es posible visualizar las generalidades y particularidades, así como las continuidades y rupturas, propias de cada uno de los procesos de planeación local. Asimismo, para reconstruir estas metodologías fue necesario acudir a diversas fuentes de información, como entrevistas con los consejeros de planeación (desarrolladas en el marco del proyecto de investigación) registros y actas de los encuentros y documentos alusivos al proceso de concertación de los PDL.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que uno de los problemas centrales que se presentó a lo largo del proceso en las tres localidades, se refiere a la dificultad para adaptar la metodología propuesta por el nivel central a la dinámica interna de cada localidad. Existió una precaria comprensión, por parte de los agentes del nivel central y local, sobre la interacción y las lógicas que se desprenden en aras de articular adecuadamente planeación y participación ciudadana en el ámbito local. Un ejemplo que ilustra la situación anteriormente descrita es el siguiente: En la localidad de Rafael Uribe se pretendió trabajar los objetivos y programas como inicialmente se había sugerido desde el centro; pero en algunos casos, luego de haber iniciado el proceso, la secretaria de gobierno intervino y dividió los programas entre distintos objetivos (un caso concreto: el programa “Bogotá limpia me gusta más” se dividió en dos, una parte para cultura y la otra para productividad). Esta situación generó desorden, confusiones, y en consecuencia desestimuló la participación.

En este mismo sentido, es importante señalar que varias de las confusiones que se generaron al interior de los encuentros ciudadanos obedecieron en gran parte a la pretensión de unificar el lenguaje de los planes locales al mismo nivel que el Plan de Desarrollo Distrital; así, los nombres de los diferentes programas y objetivos no tenían el mismo significado para todos los ciudadanos, y en esa medida era difícil unificar criterios, y llegar a acuerdos⁹⁰.

Otra causa de las dificultades para desarrollar y aplicar una metodología se debió a las deficiencias institucionales en las localidades para responder a las demandas del proceso de planeación participativa, aunado al poco tiempo que existió para que la segunda administración del alcalde MOCKUS apoyara el naciente proceso⁹¹. En este sentido, HUMBERTO LIZARAZO, uno de los miembros del Comité Interinstitucional, manifestó que se presentó

“una muy baja capacidad institucional para dar respuesta a la implementación del proceso de planeación local. Esto se reflejó en la tardía constitución del Comité

90 Sobre este tema, uno de los consejeros de planeación entrevistado afirmó que en los EC “la comunidad en realidad no priorizó nada, por esos objetivos tan “chimbos” del doctor MOCKUS”. Véase entrevista 38.

91 Al respecto, uno de los actores entrevistados durante la investigación manifestó: “como CPL sufrimos primiparadas(...) el nivel central lo que hizo fue experimentar con nosotros (...) una primiparada fue que el señor alcalde de Bogotá y el nivel central no tuvieron la delicadeza de formar a los consejeros de planeación local en planeación y presupuestación para la realización de los encuentros; simplemente se limitaron a enviarnos mandatos y cartas, estas últimas, con frecuencia llegaron para decir que se había decidido cambiar las pautas de la metodología cuando ya nosotros lo teníamos todo organizado. Nunca tuvimos un acompañamiento directo, aquí no venía nadie a apoyar la realización de los EC (...) por todos esos errores el PDL quedó con propuestas amplias y ahí cabe de todo...”. Véase entrevista 31.

Interinstitucional a partir del 12 de enero, cuando ya el proceso debía estar en plena marcha y en la baja preparación que la administración distrital tenía para asumir dicha responsabilidad. Es importante agregar que los recursos (presupuestales, humanos, etc.) requeridos para tal fin, tanto a nivel local como central, no estaban claramente definidos, convirtiéndose en un obstáculo para adelantar eficientemente esa tarea⁹².

Asimismo, la metodología sugerida por el distrito pretendía que las comisiones de trabajo formularan a nivel de UPZ y a nivel local proyectos de gran impacto (PGI), propuestas estratégicas locales (PEL) y propuestas estratégicas zonales, con base en la priorización de necesidades y alternativas de solución definidas en los EC. No obstante, las comisiones de trabajo tuvieron dificultades para llegar hasta la definición de proyectos concretos, básicamente lo que hicieron fue priorizar problemas y plantear alternativas de solución que no pueden catalogarse por sí mismas como proyectos. Tan sólo en los casos de Santa Fe y Usaquén se llegaron a definir algunos proyectos de gran impacto.

Uno de los obstáculos que tuvieron las comisiones para poder realizar las labores que tenían asignadas radicó en el escaso apoyo que recibieron por parte de las UEL, quienes debían ser el soporte de las comisiones de trabajo para asesorarlos en materia jurídica, financiera y técnica en cuanto a la formulación de proyectos⁹³. En contraposición fueron pocas las UEL con un papel destacado en los encuentros ciudadanos⁹⁴.

Así, la mayoría de las UEL no asumieron eficientemente el papel de acompañamiento al proceso de planeación en las localidades. Se presentó falta de claridad en

92 LIZARAZO, JESÚS HUMBERTO, "Análisis de la metodología de los encuentros ciudadanos para la formulación de los planes de desarrollo local 2001-2004", en: *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Alcaldía Mayor de Bogotá y Veeduría Distrital, Bogotá, octubre de 2001, pág. 164.

93 Sobre este tema, en uno de los grupos focales realizado en el marco de la investigación, funcionarios distritales manifestaron que la presencia de la UEL de la Secretaría de Gobierno en los EC para la formulación de los PDL fue bastante precaria. Asimismo, uno de los participantes manifestó que "los EC son una pérdida de tiempo, no están debidamente reglamentados, lo que se discute en los encuentros no es el reflejo de las necesidades locales porque la participación es sesgada (...) tanta participación no es tan buena, cuál es la calidad de la participación de un grupo de la tercera edad que llega en un bus al mando de un edil. Se necesita una mejor estrategia de convocatoria. Finalmente los EC son una intención santa pero que degenera en métodos perversos". Véase relatoría Grupo Focal UEL, 3 de julio de 2002.

94 Para el caso de la UEL del IDCT, encontramos frases como la siguiente: "Nosotros tuvimos una participación muy activa por parte de la UEL(...) En una reunión de planeación distrital se estableció cuál era el papel de las UEL en el proceso de formulación de los PDL, la idea era que cada una de las UEL llevara a cada localidad los programas que se enmarcan dentro de la competencia y misión de la institución que uno representa, se debía difundir esta información en los EC para que la gente pudiera conocer la oferta institucional. En la UEL del IDCT somos como once personas y nos dividimos por parejas para poder cubrir los Encuentros en las veinte localidades ..." Véase relatoría Grupo Focal UEL, 3 de julio de 2002.

cuanto a las responsabilidades que, más allá de la norma, debían asumir dichas entidades en aras de potencializar los resultados de la participación ciudadana al ser ellos los garantes en materia jurídica, financiera y técnica en cuanto a la formulación de proyectos.

Por otra parte es importante tener en cuenta que la participación ciudadana en los EC fue de bajo nivel tanto cualitativa como cuantitativamente, lo que va en detrimento de la legitimidad de éste espacio de participación y concertación en la toma de decisiones colectivas. Fueron varias las causas que explicaron la baja participación: deficiente convocatoria y desinformación, falta de vinculación activa de las autoridades en el desarrollo de los EC y expectativas ciudadanas que desbordan la capacidad de los encuentros dados los límites presupuestales. Una muestra de la escasa participación se observó en los registros de asistencia al primer encuentro ciudadano local. En Rafael Uribe sólo asistieron 764 personas de las 2.850 inscritas, esto significa que tan sólo participó una cuarta parte de los ciudadanos inscritos inicialmente. En Usaquéen sólo mil personas, aproximadamente, respondieron el llamado de la participación. En cuanto a la localidad de Santa Fe asistieron 134 personas de las 1427 inscritas. La situación es más crítica si se considera la representatividad de los EC frente al total de la población de las respectivas localidades. Por otra parte, la calidad de la participación, queda cuestionada por la ausencia de una capacitación inicial que permitiera una mayor incidencia de la comunidad en el proceso.

En cuanto al papel de los actores locales en la planeación es posible señalar algunos puntos de análisis para la comprensión del proceso. En primer lugar y respecto a la capacidad de influencia de los actores, puede decirse que ésta es disímil debido a los diferentes niveles de conocimiento y experiencia en el tema; por ejemplo los CPL iniciaron el proceso con escasa información y capacitación por consiguiente partieron desde una posición más débil frente a otros actores, como los ediles, quienes contaban con mayores conocimientos sobre la dinámica local. Asimismo, al interior de los CPL también existieron diferencias en la capacidad de influencia de los diferentes consejeros debido a su cualificación o a rasgos de su personalidad. Como ejemplos que ilustran esta situación puede verse en RAFAEL URIBE el caso de MILTON OVALLE que era el representante del sector salud quien es a su vez el jefe de planeación del hospital de RUU, lo que le confiere amplios conocimientos en el tema, en contraposición con otros consejeros de la localidad quienes no contaban con experiencia alguna en planeación. Otro caso a citar es el de EDGAR MONTENEGRO, presidente del CPL de Santa Fe, quien por características de su personalidad se presentó como un agente determinante para facilitar u obstruir el accionar del consejo.

Por otra parte, frente a los niveles de negociación y consenso en la planeación puede decirse que la negociación está mediada por la posición dominante que tuvieron (o haya sido capaz de construir en el curso del proceso) el actor y por su habilidad para aprovechar las reglas de juego de los EC entendido como un sistema. En la localidad de Rafael Uribe, el sector cultural logró optimizar el uso de las reglas pactadas para los encuentros ya que en el objetivo de cultura ciudadana había dos intereses contrapuestos, el tema cultural y lo concerniente a frentes de seguridad, ambos temas de gran importancia para la localidad. Sin embargo, las organizaciones culturales se organizaron mejor al hacer presencia en todos los encuentros, incluidos los dos por UPZ, logrando así que un gran número de proyectos del área cultural fueran incluidos en el PDL. Situación contraria a lo ocurrido con los representantes de frentes de seguridad, quienes por su desorganización vieron minimizadas las posibilidades de que este tema fuera ampliamente priorizado.

Con relación a la interpretación de la normatividad, es pertinente señalar que el acuerdo 13 fue interpretado de forma diversa por cada uno de los actores según su conveniencia. Por un lado, para los consejeros el acuerdo puede ser visto como un instrumento para obtener poder en el ámbito local; algunos de ellos veían en el consejo una plataforma para acceder posteriormente al cargo de edil, o una instancia a través de la cual era posible gestionar proyectos muy específicos. Por otra parte, para algunos ediles, el acuerdo 13 se contraponía abiertamente al Estatuto Orgánico de Bogotá, lo que hizo posible cuestionar la legitimidad de una figura como los encuentros. Esta situación se hizo evidente en la localidad de Usaquén dado que paralelo a la realización de los EC la JAL organizó audiencias públicas. Al respecto, uno de los actores entrevistados manifestó que la JAL había tomado la decisión de llevar a cabo audiencias públicas ya que la normatividad permite a las JAL recurrir a este mecanismo para definir los PDL; lo que en parte cuestiona la pertinencia de realizar EC.

En general, la posición y participación de las JAL en el curso de los EC fue deficiente. En Rafael Uribe, solamente dos ediles, ROBERTO LEGUIZAMÓN y JAIRO GÓMEZ, asistieron continuamente a los EC, los demás le prestaron poca importancia y/o subvaloraron el alcance este espacio de participación. Situación similar a la ocurrida en Santa Fe donde los ediles afirman que el Estatuto Orgánico los facultaba para elaborar autónomamente el Plan de Desarrollo Local⁹⁵.

De lo anterior, podemos concluir un aspecto central ya insinuado, nos referimos al alto nivel de conflictividad entre los actores locales, especialmente entre ediles y

95 El comentario de la JAL de Santa Fe se tomó de un documento sobre los encuentros ciudadanos de 2001 elaborado por CLAUDIA BUITRAGO, directora de la UEL del IDCT.

consejeros, que dificulta la capacidad para lograr consensos en beneficio de la localidad.

En consecuencia, la viabilidad de generar pactos y/o alianzas entre intereses en choque en la planeación se definió según las características de cada localidad. En el caso de Rafael Uribe Uribe los pactos y alianzas fueron más evidentes en el proceso de presupuestación que en la planeación, pues es en la presupuestación donde en verdad se requiere de la agregación de intereses y alianzas estratégicas para obtener recursos.

En cuanto a la localidad de Santa Fe fue imposible conciliar las diferencias entre el CPL y la administración local, las posibilidades de un trabajo compartido paulatinamente se hicieron cada vez más remotas, pese a que en el último EC se firmó un “acta de compromiso para dar continuidad al proceso de participación ciudadana en la planeación del desarrollo local en Santa Fe (2002-2004)”. Es así, como el trabajo del CPL y la alcaldía comenzó a dividirse, al punto que esta última elaboró el PDL sin el previo concepto del Consejo. Esto se confirma en el documento final de PDL, en el cual se señala que:

“De conformidad al punto 8 de las reglas de juego pactadas el 1° de junio de 2001, el CPL debía entregar al alcalde local toda la información relacionada con los EC a fin de consolidar el PDL. No obstante solicitud presentada por escrito al mismo CPL, éste se abstuvo de hacer entrega de cualquier documento relacionado con los encuentros por lo que el acta del último EC es imposible de anexar”.

Además en esta localidad, la JAL no aprobó el PDL presentado por el alcalde, por lo que éste procedió a expedirlo por decreto. Todos estos hechos reflejan los fuertes conflictos que existieron entre los actores locales; lo que dificultó la toma de decisiones de manera concertada.

Por último, en Usaquén se presentaron obstáculos que limitaron las posibilidades de cooperación dado que el proceso transcurrió bajo el mandato de tres alcaldes locales, además, como ya se había mencionado, la JAL optó por realizar audiencias públicas opacando el alcance de los EC y el trabajo del CPL⁹⁶.

Así pues, los resultados del primer ciclo de aplicación del acuerdo 13 indican avances y retrocesos en el camino que pretende construir una ciudad más

96 SUDARSKY, JOHN y CLEMENCIA ESCALLÓN, “La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá, primer ciclo de aplicación del acuerdo 13 de 2000, enero - junio de 2001”, en: *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Alcaldía Mayor de Bogotá y Veeduría Distrital, Bogotá, octubre de 2001, pág. 155.

participativa e incluyente; no obstante, tal como manifiestan CLEMENCIA ESCALLÓN y JOHN SUDARSKY en su análisis sobre la aplicación del acuerdo,

“este “diseño ideal” se dio con todas las imperfecciones, confusiones y dificultades que el crear una nueva lógica de hacer las cosas implica”⁹⁷.

5. INCIDENCIA DEL ACUERDO 13: TIPOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN

En esta sección presentaremos una tipología que hemos elaborado de acuerdo a los fenómenos de participación observados en las tres localidades estudiadas durante la elaboración de los planes de desarrollo local y la ejecución de estos planes, la cual resulta de clasificar los proyectos de acuerdo al proceso participativo que acompañó su formulación y posterior ejecución. Partimos de recordar que todos los proyectos contenidos en los diferentes presupuestos locales tienen su propia historia y subsistema, dado que cada uno de ellos es el producto de un proceso participativo único, legítimo en algunos casos y amañado en otros. Es por esta razón, que la tipología aquí propuesta no es en ningún caso una generalización que encasille de manera rígida todos los proyectos que se desarrollan en las localidades estudiadas. Se trata más bien, de presentar algunas tendencias sobre los procesos de participación que se llevaron a cabo en el ámbito local, así como algunos ejemplos que ilustren las categorías aquí propuestas⁹⁸.

Para construir dicha tipología se utilizaron los siguientes documentos: en primer lugar, los informes elaborados por los consejos de planeación local, que contenían la sistematización de los resultados de los encuentros ciudadanos; estos documentos recopilaron las alternativas de solución que la comunidad priorizó para cada objetivo y para cada programa del Plan de Desarrollo Local⁹⁹. En segundo lugar, se consultó el PDL, específicamente las metas desarrolladas para cada uno de los programas, con el fin de establecer la coherencia entre ellas y lo concertado por la comunidad en los EC. Finalmente, los documentos anteriores se compararon con los informes de ejecución presentados por los alcaldes locales, para determinar en que medida los proyectos ejecutados en la vigencia fiscal 2002 y 2003 correspondieron con lo acordado en los encuentros.

97 *Ibidem*, pág. 146.

98 Para consultar otros ejemplos, véanse anexo 3, adjunto al informe técnico final presentado a COLCIENCIAS.

99 Es importante anotar que para el caso de Usaquén no existe un documento que sistematice adecuadamente los concertados en los EC; razón por la cual, para esta localidad la comparación se realizó utilizando directamente las guías de priorización diligenciadas por los ciudadanos en los encuentros.

El origen de los proyectos (sea este el espacio de los encuentros ciudadanos o no), la incorporación de los mismos en las metas del PDL, así como en los presupuestos para la vigencia fiscal 2002 y 2003, nos permitieron construir las siguientes categorías de participación, que responden, no al proyecto en sí mismo, sino al proceso participativo que acompañó su formulación y posterior ejecución¹⁰⁰. Para tratar de ilustrar de una manera breve dichas categorías y dadas las limitaciones de extensión del artículo y en aras de facilitar la comprensión al lector, se presenta un anexo que contiene un cuadro síntesis que visualiza el proceso por el cual se establecieron dichas categorías y presenta algunos ejemplos a manera de ilustración¹⁰¹.

a) Participación efectiva

Presentamos dentro de esta categoría aquellos proyectos cuyo proceso participativo fue efectivo en la medida en que las alternativas de solución priorizadas en los EC fueron incorporadas en las metas del PDL, desarrolladas en los presupuestos para la vigencia fiscal 2002 y 2003, y finalmente ejecutadas en este mismo período. Bajo esta misma categoría pueden encontrarse, a su vez, proyectos de participación efectiva, pero de impacto limitado, debido a que los niveles de ejecución de los mismos fueron bastante reducidos, aun cuando tuvieron recursos asignados para el 2002 y 2003.

b) Participación frustrada

Esta categoría hacemos referencia a los proyectos contenidos en el presupuesto anual de la localidad que no guardaron ninguna relación con las alternativas de solución más priorizadas en los EC. Es importante resaltar que dichos proyectos pudieron corresponder o no con el PDL, es decir, algunos desarrollan metas del plan, aun cuando éstas no sean coherentes con los encuentros, mientras que otros ni siquiera guardan relación con dichas metas.

100 Es importante mencionar que para cada una de las categorías desarrolladas sólo se presentan algunos ejemplos de proyectos, pues dadas las limitaciones de la investigación, no es posible clasificar todos los proyectos y subproyectos que se ejecutan en las tres localidades estudiadas.

101 Para ver con mayor precisión y detalle casos de cada una de las categorías formuladas de participación, véase: informe técnico final presentado a CONCIENCIAS, 2003 mimeo.

c) Participación difusa

En esta categoría hemos incluido aquellos proyectos donde no fue posible establecer con claridad si corresponden o no a las alternativas de solución priorizadas en los EC; ya sea porque lo acordado en estos espacios es demasiado ambiguo o confuso, o porque los proyectos indican algún tipo de relación indirecta con las decisiones de los encuentros, aun cuando no las desarrollan de manera clara y específica.

d) Participación manipulada

Este tipo de participación se refiere a los proyectos que aún sin tener relación con lo acordado en los EC, hicieron parte del PDL o del presupuesto anual, gracias a la manipulación de actores locales que emplearon un discurso falso de la participación para incluir proyectos que responden a intereses muy particulares, vulnerando las reglas de juego, y restando legitimidad a los procesos de participación ciudadana en el ámbito local. Este tipo de participación se puede ilustrar con frases como la siguiente:

“los ediles ponen programas con nombre propio e incluyen propuestas que están por fuera de lo decidido en los EC”¹⁰².

En estos casos los actores, como expresión de su agencia, lograron tener mayor incidencia que las instituciones y, en algunos, llegaron a vulnerar las reglas de juego establecidas tanto a nivel formal como informal en aras de que el sistema/subsistema atendiera sus demandas.

Dentro de esta categoría es pertinente mencionar el incidente de los adultos mayores que se presentó en las tres localidades estudiadas, aun cuando no se haga referencia a proyectos específicos. En este caso, diferentes actores entrevistados (consejeros, ediles, comisionados de trabajo, funcionarios de la administración local)¹⁰³ manifestaron que en los encuentros ciudadanos la participación de grupos de tercera edad no fue transparente, pues asistieron a los encuentros bajo la manipulación de otros actores con el objeto de votar por propuestas concretas. Frases como las siguientes ilustran dicha situación:

102 Véase relatoría grupo focal Unidades Ejecutivas Locales (UEL).

103 Véase relatorías ediles, comisionados de trabajo, ciudadanos participantes en los encuentros, Unidades Ejecutivas Locales, entrevista 42 (Rafael Uribe Uribe).

“en los encuentros ciudadanos manipulaban a los ancianos diciéndoles que si no iban les quitaban el subsidio (...) en los EC a los que fui, se veían muchos viejitos uniformados, los ediles utilizaron a los ancianos de la localidad”¹⁰⁴;

“en los EC se manipuló a los ancianos, se les obligó a participar ya que si no lo hacían se les amenazaba con quitarles el bono”¹⁰⁵.

“En los EC hubo algo chocante dado que algunas instituciones prepararon personas para que asistieran exclusivamente a los encuentros a pelear por un tema, se dio una manipulación en el espacio de los EC; por ejemplo se llevaron a 300 abuelitos a un EC para que estuvieran pendientes para votar por un programa o proyecto”¹⁰⁶.

Bajo este enfoque, las categorías propuestas nos permiten concluir la gran diversidad de resultados en materia de participación que existe en la planeación local puesto que cada localidad se constituye en un sistema político específico, y a su vez, cada proyecto tiene su propio subsistema y cuenta con unos agentes e instituciones concretos que condicionan y explican la variedad del proceso. Infortunadamente, al momento del cierre de nuestra investigación no existía la información de todos los recursos ejecutados bajo la vigencia de los planes de desarrollo que permitiera clasificar a todos los proyectos dentro de estas categorías y concluir sobre las tendencias de la participación bajo la incidencia del acuerdo 13. Cuando se ejecuten todos los proyectos del 2002, 2003 y 2004 será el momento para hacer esta evaluación. Por el momento nuestra conclusión es que el acuerdo 13 permitió la apertura de nuevos espacios y que efectivamente si se dio una participación en los encuentros ciudadanos que incidió en la planeación y en la presupuestación; pero, al mismo tiempo, debe advertirse que hay casos en los que alcaldes y ediles, en su condición de agentes con mayor poder, están vulnerando y tergiversando la voluntad popular.

6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN LOCAL

Nuestro estudio sobre la incidencia del acuerdo 13 nos ha permitido entender mejor el contenido de este acuerdo y su relación con la realidad de los procesos de planeación y presupuestación local. Con base en este entendimiento quisiéramos formular las siguientes recomendaciones, que hemos clasificado en recomendaciones generales a los dos procesos, es decir, planeación y presupuestación, y reco-

104 Véase relatoría grupo focal Participantes en los encuentros ciudadanos.

105 Véase relatoría grupo focal Ediles.

106 Véase entrevista 42 (Rafael Uribe Uribe).

mendaciones específicas para cada uno de ellos¹⁰⁷. Asimismo, consideramos pertinente señalar algunas recomendaciones con relación al enfoque teórico utilizado en el desarrollo de esta investigación con el propósito de dar algunas luces a futuros estudios sobre este tema o temas afines.

Las recomendaciones generales se dividen a su vez en recomendaciones a corto y a largo plazo. Las de corto son aquellas que se pueden adelantar desde ya sin necesidad de una reforma al acuerdo 13 y son las siguientes:

- Según nuestros hallazgos, la administración no ejerció la potestad reglamentaria que le confiere el artículo 38 numeral 4 del decreto 1421, razón por la cual la implementación del acuerdo 13 se hizo a través de instructivos y circulares expedidos por la alcaldía mayor y el comité interinstitucional. Creemos, y sugerimos, que es tiempo para plasmar las ganancias y aprendizajes en decretos que permitan una mejor conformación de los consejos de planeación local, unas mejores metodologías para determinar las necesidades locales y priorizar la inversión local durante la vigencia de los nuevos planes de desarrollo, y una mejor armonización entre los procesos de planeación y presupuestación local. El alcalde mayor no puede seguir renunciado al ejercicio de su potestad reglamentaria.
- Las metodologías para producir el plan de desarrollo deben propiciar el diálogo de saberes y deben buscar que prime el interés colectivo por encima de las necesidades de cada uno de los asistentes a los encuentros ciudadanos. Asimismo deben permitir que se escuchen las voces de los sectores más excluidos y más vulnerables. Creemos que debe evitarse la imposición de un lenguaje ajeno a las comunidades y permitir que los planes de desarrollo local tengan sus propias estructuras y lenguajes. Algo así como lo son autonomía que se vislumbra en el Plan de Desarrollo Distrital respecto del Plan de Desarrollo Nacional.
- Las administraciones distrital y locales deben ponerle especial atención a la capacitación de las personas que estarán al frente de los encuentros ciudadanos liderando el cumplimiento de la metodología y la conformación de los contenidos del plan de desarrollo. Los facilitadores de los encuentros necesitan un entrenamiento muy peculiar, para que con base en el conocimiento de los problemas locales logren que se escuchen las voces de todos y se adopten las decisiones lo más democráticamente posible.

107 En lo que respecta a la presupuestación nuestras recomendaciones se basan en un proyecto financiado por la Vicerrectoría Académica de la Pontificia Universidad Javeriana cuyos principales hallazgos y conclusiones fueron difundidos en RAÚL VELÁSQUEZ, MARÍA ANDREA GARCÍA y SONIA FISCÓ, "Análisis del proceso de presupuestación local 2001: localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe," en *Papel Político*, n° 15, diciembre 2003, págs. 45-69.

- La información para la toma de decisiones en la planeación local es esencial. Por ello se sugiere que la administración difunda ampliamente los diagnósticos locales existentes y colaborar en la sistematización y divulgación de los indicadores que reflejan la situación real de las localidades. Sin esta información, cualquier esfuerzo de priorización de inversión es inadecuado y termina por favorecer la inversión en los sectores más fuertes, que no necesariamente son los más necesitados.

A largo plazo quisiéramos hacer las siguientes recomendaciones para mejorar tanto el proceso de planeación como el de presupuestación:

- Sugerimos una reforma al decreto 1421 de 1993 y a la Ley 152 del mismo año encaminada a eliminar la incertidumbre en torno a quién es el competente para regular la planeación local en Bogotá. Creemos que esta es una función del Concejo Distrital en lo esencial con la posibilidad para la administración de reglamentar la materia.
- Es necesario definir las diferencias entre los procesos de planeación y el de presupuestación y articular los productos a que deben llegar cada uno. Sugerimos dejar para la planeación la determinación de necesidades y porcentajes de inversión, y para la presupuestación la elaboración y aprobación de los proyectos específicos. Volveremos sobre esto más tarde cuando enunciemos nuestras recomendaciones específicas para cada proceso.
- Sugerimos repensar los escenarios de la representación política local y dignificar el papel del edil. Una posibilidad que ponemos en discusión es la fusión de las juntas administradoras locales y los consejos de planeación local, pues al fin de cuentas ediles y consejeros son representantes de territorios, de sectores y de grupos poblacionales. El distrito debe motivar, a través de buenas elecciones, que los representantes sean legítimos en sus sectores, grupos y territorios.
- Por último, y aunque es una recomendación de más largo plazo, creemos que el distrito debe adelantar la reforma del gobierno local. Siguen siendo confusas las competencias de los gobiernos locales, y todavía se duplican sus funciones con las de algunas oficinas del centro que no se han suprimido. Con responsabilidades precisas será más fácil darle a las localidades autonomía y volverlas responsables ante sus comunidades.

Creemos que hay unas mejoras específicas que se le pueden introducir al proceso de planeación local:

- Consideramos que la planeación debe ser un proceso para: integrar, construir y validar los diagnósticos locales; priorizar necesidades y alternativas de solución y definir los porcentajes de inversión; y unas reglas de juego de inversión local que luego permearán el proceso de presupuestación. Se debe evitar que se discuta o se ponga a la comunidad a definir proyectos específicos durante esta etapa pues esto riñe con la necesidad de construir una visión de localidad y priorizar inversión. Los proyectos deben ser para el proceso de presupuestación como lo veremos adelante.
- Al PDL lo vemos como un documento que se elabora de manera permanente y que recoge un diagnóstico y unos lineamientos a corto, mediano y largo plazo para ser revisados periódicamente.
- Es necesario fortalecer el seguimiento y la evolución del plan. El control social es importante pero el Departamento Administrativo de Planeación Distrital debe asumir el liderazgo para determinar el cumplimiento de los planes de desarrollo local.

En cuanto al proceso de presupuestación, sugerimos las siguientes mejoras específicas:

- La presupuestación se debe constituir en el espacio para la discusión de los proyectos específicos de inversión teniendo en cuenta que en el presupuesto se deben contemplar tres tipos de rubros según la naturaleza de los proyectos y de los gastos. El primer tipo de rubro se refiere a los que financian proyectos previamente inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de la localidad y determinados como viables luego de una activa participación de la administración central a través de las UEL. El segundo tipo de rubro se refiere a la financiación de proyectos ciudadanos que se presenten durante la vigencia del presupuesto respectivo siguiendo las directrices del plan de desarrollo. (Se sugiere dejar un espacio en el plan y en el presupuesto local que repliquen el programa obras con saldo pedagógico pero a nivel local). Finalmente, el tercer tipo de rubro se refiere a aquellos que financian gastos permanentes y que no permiten la participación ciudadana que se demanda en el caso de los proyectos.
- Hay que reglamentar la transparencia en el proceso de presupuestación. Creemos sumamente inconveniente que las juntas administradoras locales aprueben presupuestos a puerta cerrada y que no existan registros exactos de las decisiones que se tomen. Las sesiones de la JAL deben ser difundidas para permitir la asistencia de consejeros, comisionados, ciudadanos. Los acuerdos deben ser públicos y quedar por escrito, al fin y al cabo son decisiones sobre recursos públicos.

- Se debe regular la transparencia y el control social al momento de introducir modificaciones al presupuesto para evitar así que se vulneren las prioridades de inversión establecidas en el plan y se privilegien decisiones no acordadas. En este sentido, la Internet se puede constituir en un valioso recurso para promover la transparencia de los procesos de presupuestación y de ejecución presupuestal si se publican los proyectos de presupuesto, los debates y las modificaciones presupuestales. Sobre el uso de la Internet para la transparencia presupuestal la red Bogotá liderada por la Universidad Nacional puede ofrecer un apoyo importante.
- Finalmente, sugerimos que se establezcan deliberadamente obstáculos a la atribución que tiene el alcalde local para sancionar el presupuesto por decreto. Hoy en día, el alcalde local puede jugar a dilatar el debate de la aprobación del presupuesto para que la JAL pierda su competencia y el gane un control, poco democrático del proceso presupuestal.

Quisiéramos terminar este artículo con tres reflexiones sobre los enfoques teóricos y el modelo utilizados para esta investigación. La primera consiste en señalar las ventajas que encontramos en el modelo construido con la fusión del enfoque sistémico con el debate estructura-agencia. Para el análisis de fenómenos políticos y políticas públicas en los que actores e instituciones se ven inmersos. El modelo nos permitió entender la diversidad existente en los diferentes sistemas y subsistemas políticos que coexisten en cada una de las localidades estudiadas y nos permite ahora llamar la atención de los formuladores e implementadores de políticas públicas para abstenerse de producir normas generales que desconozcan tal diversidad. Decir por lo tanto, que en las localidades de Bogotá no hay participación, o que ésta está viciada, o que incluso la participación ciudadana es un éxito, y producir con estas ideas políticas públicas, son acciones que riñen con la evidencia recogida en nuestra investigación.

En segundo lugar, el modelo planteado se nos presenta como una oportunidad para vislumbrar, desde la academia, aspectos que estudios más técnicos o economicistas de la planeación y la presupuestación había relegado, nos referimos en particular al debate político y al papel de la agencia de los responsables de tomar las decisiones. Y esto más en las tres localidades de Bogotá, donde es muy compleja la interacción entre sistemas y subsistemas dado el peso relativo de los agentes y la existencia de instituciones formales e informales a nivel distrital y local.

Finalmente, el uso de este modelo se ve condicionado a la posibilidad de contar con herramientas metodológicas idóneas que permitan conocer a profundidad la dinámica de los sistemas y subsistemas así como los rasgos y características de los agentes y de las instituciones. Consideramos que la combinación de diferentes téc-

nicas de investigación, como las usadas bajo este estudio (observación directa, entrevistas semiestructuradas, revisión documental, conversatorios y grupos focales), ofrecen la posibilidad de contar con hallazgos de gran riqueza que permiten dar cuenta de aspectos cualitativos para la comprensión del funcionamiento de los sistemas, los subsistemas, y de sus agentes e instituciones.

ANEXO 1. Ejemplos tipologías de participación

| Tipología de participación | Proyecto | Encuentros ciudadanos | Plan de desarrollo local | UEL /Recursos/ Ejecución | |
|--|---|---|---|--|---|
| | | | | 2002 | 2003 |
| Participación efectiva | Localidad: Usaquén Proyecto: sistemas de seguridad local, fortalecimiento de la policía local, adecuación, mantenimiento, dotación y capacitación para apoyo a frentes de seguridad. Es importante anotar, que este es el único proyecto del programa vida sagrada, que en el plan plurianual tuvo asignados 250 millones para el 2002 y 250 millones para el 2003. | <ul style="list-style-type: none"> Frentes de seguridad. Fuerza pública y cámaras de video. Vigilancia centros educativos y vías de acceso. | Objetivo:cultura ciudadana. Programa:vida sagrada. Meta: creación de 15 frentes de seguridad. | UEL: Secretaría de Gobierno. Recursos asignados: 100 millones. Ejecución: 97%. Es importante resaltar que este proyecto, a pesar del alto nivel de ejecución, sufrió un recorte de recursos con respecto al Plan Plurianual de Inversiones. | Recursos asignados: 170 millones. Ejecución: 0% (hasta junio de 2003). |
| Participación efectiva de impacto limitado | Localidad: Santa Fe Proyecto: apoyo al mejoramiento de la infraestructura y dotación del hospital centro oriente, sede asistencial el Guavio (calle 5 # 4 – 02 este). Este proyecto hace parte del PG: mejoramiento en la prestación integral del servicio de salud. En el 2002 se inició la contratación, pero no se ejecutaron los recursos; sin embargo, dicha contratación sólo se realizó por 300 millones. | Una de las alternativas de solución más priorizada en los encuentros fue: "adecuación física y dotación de las sedes del hospital centro oriente (Perseverancia, unidad pediátrica y el Guavio)". | Objetivo: justicia social. Programa: salud con calidad. Meta: mejoramiento de la infraestructura y de la dotación del hospital centro oriente, con prelación de la sede asistencial del Guavio. | UEL: Secretaría de Salud. Recursos asignados: 430 millones. Ejecución: 0%. | Recursos asignados: 0. |
| Participación efectiva de impacto limitado | Localidad: Santa Fe Proyecto: fortalecimiento de clubes juveniles. En el 2002 se efectuó la contratación, pero sólo el 15% de la ejecución. Actualmente, el proyecto cuenta con 90 millones con cargo a la vigencia 2002. | En los EC se priorizó: "ampliación y fortalecimiento de los clubes juveniles de la localidad". | Objetivo: cultura ciudadana. Programa: comunicar vida y jugar limpio. Meta: ampliación y fortalecimiento de clubes juveniles. | UEL: IDCT Recursos asignados: 60 millones. Ejecución: 15%. | Recursos asignados: 0. |

(Continúa)

(Continuación)

| Tipología de participación | Proyecto | Encuentros ciudadanos | Plan de desarrollo local | UEL /Recursos/ Ejecución | |
|----------------------------|---|---|--|---|------------------------|
| | | | | 2002 | 2003 |
| Participación frustrada | <p>Localidad: Santa Fe</p> <p>Proyecto: experiencia piloto en conformación de empresas solidarias juveniles y familiares para el manejo de residuos sólidos en la localidad tercera</p> <p>Los objetivos de este proyecto son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilización para el manejo de residuos y cambio de hábitos de consumo. 2. Conformación de colectivos ambientales (población beneficiaria 1.000 personas). <p>Como se puede observar, este proyecto se concentra en capacitación comunitaria sobre separación en la fuente, dejando a un lado la iniciativa surgida en los EC sobre impulsar procesos empresariales de separación en la fuente y manejo productivo de residuos.</p> | <p>En los EC, en el programa Bogotá limpia me gustas más, la alternativa de solución con mayor votación en todas las UPZ fue: "concertación mixta para las prácticas empresariales de separación en la fuente, recolección selectiva y destino productivo de residuos del centro".</p> | <p>Objetivo: ambiente.</p> <p>Programa: Bogotá limpia me gustas más.</p> <p>Meta: prácticas empresariales de separación en la fuente, recolección selectiva y destino productivo de residuos a nivel zonal y local.</p> | <p>UEL: DAMA</p> <p>Recursos asignados: 521.869.694.</p> <p>Ejecución: 0% (se inició el proceso de contratación).</p> <p>A pesar de los recursos asignados en el presupuesto, sólo se contrataron 90.354.528; lo cual significa que a este proyecto le restaron 431.515.166, que fueron trasladados al rubro vías (proyecto reconstrucción de vías y andenes de la localidad de Santa Fe). Este último proyecto tenía asignados en el presupuesto 770 millones, y en el informe de ejecución aumentaron los recursos a 1.239.964.527.</p> | Recursos asignados: 0. |
| Participación difusa | <p>Localidad: Santa Fe</p> <p>Proyecto: acciones para la prevención del delito. El objetivo de este proyecto es fortalecer y consolidar la gestión local para la prestación de servicios de justicia y resolución de conflictos en función de la ciudadanía y el ordenamiento del espacio público.</p> | <p>En los EC las alternativas de solución priorizadas en el programa vida sagrada fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • plan de desarme físico, ético y espíritus violentos, • libre expresión, conservando la discreción, donde terminan mis derechos empiezan los de los demás. <p>Como se puede observar, dichas alternativas de solución son de cierta forma ambiguas, y por ello es difícil establecer una relación clara y directa con el proyecto en mención.</p> | <p>Objetivo: cultura ciudadana.</p> <p>Programa: vida sagrada.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • apoyar y dotar 40 frentes de seguridad. • realizar una campaña semestral de desarme. | <p>UEL: Secretaría de gobierno.</p> <p>Recursos asignados: 80 millones.</p> <p>Ejecución: 0% (en esta vigencia sólo se llevó a cabo la contratación).</p> | Recursos asignados: 0. |

(Continúa)

(Continuación)

| Tipología de participación | Proyecto | Encuentros ciudadanos | Plan de desarrollo local | UEL /Recursos/ Ejecución | |
|----------------------------|---|--|--|---|------------------------|
| | | | | 2002 | 2003 |
| Participación manipulada | Localidad: RUU Subproyecto: fortalecimiento del programa de aulas de apoyo CED Gustavo Restrepo (está compuesto por 5 subproyectos y hace parte del proyecto "Realización y fortalecimiento de programas pedagógicos y educativos para la comunidad educativa y la integración estudiantil", que tuvo asignados para el 2002 \$231.920.676. Es importante mencionar que este es el subproyecto con mayores recursos de este proyecto. | Las alternativas de solución más priorizadas en los EC en el objetivo educación fueron: • Inversión en infraestructura (mejoramiento, adecuación, terminación plantas físicas). • Dotación: inversión en implementos educativos y pedagógicos. | Objetivo: educación. Programa: pedagogías de Bogotá para vivir. Metas: • Fortalecimiento de un programa de educación especial y aulas de apoyo. | UEL: Secretaría de Educación. Recursos asignados: 83.491.44. | Recursos asignados: 0. |
| | Subproyecto 1: fortalecimiento del programa de aulas de apoyo CED Gustavo Restrepo – Dotación de calculadoras graficadoras. | Estos subproyectos son considerados como participación manipulada, porque si bien en los EC se priorizó en un alto porcentaje la inversión en infraestructura y dotación para establecimientos educativos de la localidad, no se llegó a decidir sobre los colegios que concretamente recibirían dichos recursos. No obstante, la revisión del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2002, así como el informe de ejecución presentado en el EC de rendición de cuentas indica un reparto parcializado de los recursos, en beneficio del Colegio Gustavo Restrepo. A lo anterior debemos agregar, que LUZ MARÍA VARGAS, rectora del mencionado colegio, es miembro del Consejo de Planeación de la localidad, y que la institución a su cargo es una de las mejor dotadas de Rafael Uribe Uribe. | | UEL: Secretaría de Educación. Recursos asignados: 32.591.000. Contratado. | Recursos asignados: 0. |
| | Subproyecto 2: fortalecimiento del programa de aulas de apoyo CED Gustavo Restrepo – Capacitación en micromundos pro. | | UEL: Secretaría de Educación. Recursos asignados: 8.000.000. Contratado. | Recursos asignados: 0. | |
| | Subproyecto 3: fortalecimiento del programa de aulas de apoyo CED Gustavo Restrepo – Dotación gimnasio. | | UEL: Secretaría de Educación. Recursos asignados: 18.000.000. Contratado. | Recursos asignados: 0. | |
| | Subproyecto 4: fortalecimiento del programa de aulas de apoyo CED Gustavo Restrepo – Dotación de talleres agrícolas. | | UEL: Secretaría de Educación. Recursos asignados: 5.100.000. No se logró la legalización del contrato. • Devuelto a la localidad. | Recursos asignados: 0. | |
| | Subproyecto 5: fortalecimiento del programa de aulas de apoyo CED Gustavo Restrepo – Dotación taller de cerámica. | | UEL: Secretaría de Educación. Recursos asignados: 19.000.000. Declarado desierto puesto que las propuestas presentadas no cumplieron con los requisitos establecidos en los términos de referencia • Devuelto a la localidad. | Recursos asignados: 0. | |
| | | | | | |

BIBLIOGRAFÍA

Normas jurídicas

Acuerdos y decretos de planes y presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe.

Bogotá, D.C., Acuerdo 13 de 2000.

República de Colombia, Constitución Nacional.

República de Colombia, Ley 152 de 1993.

Santa Fe de Bogotá, Decreto distrital 1139 de 2000.

Santa Fe de Bogotá, D.C. Decreto distrital 425 de 1995.

Santa Fe de Bogotá, D.C. Decreto distrital 739 de 1998.

Actas del Concejo de Bogotá

Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., Comisión Primera Permanente del Plan, “Acta 57 del 3 de septiembre de 1998”, mimeo.

Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., Comisión Primera Permanente del Plan, “Acta 58 del 8 de septiembre de 1998”, mimeo.

Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., “Acta 047 de la sesión plenaria del 27 de noviembre de 1998”, mimeo.

Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., “Acta 022 de la sesión plenaria del 25 de mayo de 1999”, mimeo.

Documentos oficiales

Consejo Nacional de Planeación, “oficio 50-081898-824 del 26 de agosto de 1998,” mimeo.

OLANO BECERRA, GERMÁN ALONSO; JORGE LOZADA VALDERRAMA, y RICARDO Cañón, “Ponencia al proyecto de Acuerdo 049 de 1998,” mimeo.

OLANO BECERRA, GERMÁN ALONSO y RICARDO CAÑÓN, “Ponencia segundo debate al proyecto de Acuerdo 049 de 1998,” mimeo.

PASTRÁN, JORGE, FRANCISCO NOGUERA ROCHA, JUAN CARLOS MEDIAN OVALLE y DARÍO ALBERTO NAME, “Informe Comisión *ad hoc*: objeciones al proyecto de Acuerdo 049 de 1998,” mimeoLibros

Libros

Alcaldía Mayor de Bogotá y Veeduría Distrital, *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Bogotá, octubre de 2001.

BHASKAR, R., *The Possibility of Naturalism*, Hemel Hempstead, 1979.

COHEN, Y., en *Radicals, Reformers, and Reactionaries: The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*, Chicago, 1994.

EASTON, DAVID, *Esquema para el análisis político*, Amorrort editores, Buenos Aires (1965), 1979.

EASTON, DAVID, *The Political System*, 1953.

GIDDENS, A., *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, 1984.

GIDDENS, A., *Central Problems in Social Theory*, Londres, 1979.

HAM, C., y HILL, M., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, 1993.

HEYWOOD, A., *Politics*, Macmillan Press Ltd., London, 1997.

HOWLETT, M. y RAMESH, M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Ontario: Oxford University Press, 1995.

MARINETTO, M., *Studies of the Policy Process: A Case Analysis*, Londres, 1999.

MCLEAN, I., *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford, 1996.

NORTH, D., *Institutions, institutional change and economy performance*, Mass: Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

PARSONS, T., y SHILS, *Toward a General Theory of Social Action*, 1951.

PARSONS, TALCOTM, *The Structure of Social Action*, 1937.

PARSONS, W., *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, 1995.

POPPER, K., *The Open Society and its Enemies*, Londres, s.e., 1995.

VELÁSQUEZ, R., *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, CEJA, Bogotá, 2003.

Artículos o capítulos en libros

BURNHAM, P., y JONES, C., "Structuralism", en I. MCLEAN, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford, 1996, págs. 480-481.

- C. HAY, C., "Structure and Agency", en D. MARSH y G. STOKER (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Chatham, 1995, págs. 189-206.
- DiMAGGIO, P., "Interest and Agency in Institutional Theory", en L.G. ZUCKER (ed.), *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge, Mass, 1990, págs. 3-21.
- FLIGSTEIN, N., "Social Skill and Institutional Theory", en *American Behavioural Scientist*, 40, 1997, págs. 397-405.
- HALL, P. y TAYLOR, R.C.R., "Political Science and the Three New Institutionalism", en *Political Studies*, 49, págs. 937-942.
- HALL, P. y TAYLOR, R.C.R., "The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott", en *Political Studies*, 46, 1998, págs. 958-962.
- HAY, C. y WINCOTT, D., "Structure, Agency and Historical Institutionalism", en *Political Studies*, 46, 1998, págs. 951-957.
- LIZARAZO, J.H., "Análisis de la metodología de los encuentros ciudadanos para la formulación de los planes de desarrollo local 2001-2004", en Alcaldía Mayor de Bogotá y Veeduría Distrital, *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Bogotá, octubre de 2001, pág. 164.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, 78, 1984, págs. 734-749.
- REID, M., "Latin American History: Freedom Then", en *The Economist*, 17 June 2000, pág. 7.
- SEWELL, W.H., "A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation", en *American Journal of Sociology*, 98(1), July 1992, págs. 1-29.
- SUDARSKY, JOHN y ESCALLÓN, CLEMENCIA, "La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá, primer ciclo de aplicación del Acuerdo 13 de 2000, enero-junio de 2001," en Alcaldía Mayor de Bogotá y Veeduría Distrital, *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Bogotá, octubre de 2001.
- TAYLOR, K., "Marxism," en I. McLEAN (ed.), *Oxford Concise Dictionary of Politics*, págs. 312-314.
- THELEN, K., y STEINMO, S., "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en S. STEINMO, K. THELEN y F. LONGSTRETH (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, 1992, págs. 1-32.
- VELÁSQUEZ, RAÚL; MARÍA ANDREA GARCÍA y SONIA FISCÓ, "Análisis del procesos de presupuestación local 2001: localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe Uribe," en *Papel Político*, n° 15, diciembre 2003, págs. 45-69.
- VELÁSQUEZ, RAÚL; RODRIGO LOSADA, y CARLOS ARIEL SÁNCHEZ, "Cultura política en Bogotá: Estado del arte y líneas de investigación," en Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Departamento

Administrativo de Acción Comunal, *Aproximaciones a la cultura democrática en Bogotá*, Colección Cultura Democrática, Bogotá, IDCT-DAAC, 2003, págs. 11-115.

W. OUTHWAITE, "Agency and Structure", en J. CLARK *et al.* (eds.), *Anthony Giddens: Consensus and Controversy*, Basingstoke, 1990, págs. 63-72.

ZUCKER, L.G. y DARBY, M.R., "Star Scientist and Institutional Transformation", en L.G. ZUCKER (ed.) *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge, Mass, 1990, págs. 502-513.

Documentos no publicados

CRUZ DIONE ALEXANDRA, "Documento de sistematización de los datos arrojados por las entrevistas en profundidad de la localidad de Usaquén", mimeo.

LOSADA, R., "Conferencias de clase de la asignatura Enfoques para el análisis político", Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, 2003, mimeo.

VELÁSQUEZ, R., "Conferencias de clase de la asignatura Introducción a las políticas públicas", Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, 2004, mimeo.

VELÁSQUEZ, R., García, M.A., FISCÓ, S., CRUZ, D.A., GUERRERO, J., "Informe final de investigación: análisis del proceso de elaboración y aprobación de los presupuestos de las localidades de Usaquén, Santa Fe, y Rafael Uribe Uribe para la vigencia 2002," proyecto de investigación financiado por la Vicerrectoría Académica y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, abril 2003

Documentos de la investigación

Entrevistas nos. 1 a 73.

Guías de observación al proceso de presupuestación.

Relatorías de los ocho grupos focales.