

Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogotá: otra reflexión pendiente en el trabajo social*

Knowledge and Practice of participative planning in Bogota: another social work rethinking pending

Maira Judith Contreras Santos**

*Profesora del Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

Resumen

El análisis de las prácticas participativas en la planeación de Bogotá revela que aunque estas alcanzan un largo espectro a nivel territorial, sectorial y poblacional, han sido implementadas principalmente para dar cumplimiento a las disposiciones de la Constitución Política y sus respectivas reglamentaciones, dejando de lado el fundamento ético y conceptual y enfatizando en su acción instrumental. Por eso resulta necesario adelantar investigaciones sobre la planeación participativa desde nuevas perspectivas, donde se incorporen la descripción, el análisis y la interpretación de los saberes y las prácticas de los sujetos. Este artículo aborda el tema desde los conceptos de desarrollo y planeación, en el que se generen reflexiones colectivas a la luz de estas categorías.

Palabras clave: desarrollo, planeación, planeación participativa, reflexiones colectivas

Abstract

The analysis of participative experiences in Bogotá's planning reveals that even though these have a long range reach at the territorial, sectoral and population level, they have been implemented mainly to cope with constitutional requirements as well as their corresponding bylaws, not taking into account the ethical and conceptual foundations but just emphasizing its instrumental action. Thus making it imperative to carry out research on participative planning from new perspectives where the description, analysis and interpretation of knowledge and practice of those involved, are incorporated. This article goes into the subject from the standpoint concepts on development and planning while proposing the generation of further collective thought in sight of these additional categories.

Keywords: development, planning, participative planning, collective thought

Recibido: 12 de junio de 2007. **Aceptado:** 3 de octubre de 2007.

* Este ensayo contiene algunos análisis de la investigación que la autora realiza sobre planeación participativa como proceso urbano para construir desarrollo en la ciudad de Bogotá.

** mairacontreras@hotmail.com, mjcontreras@unal.edu.co

Introducción

Desde hace quince años, los gobiernos distritales impulsan en Bogotá D.C. la planeación participativa como una forma de acatar los imperativos legales que en tal materia le ordenan la Constitución Política de Colombia y sus posteriores reglamentaciones. Al concretar estos mandatos, las administraciones centrales adelantan acciones de amplio alcance territorial, sectorial y poblacional en la ciudad, las cuales, vistas en su conjunto, muestran una trayectoria madura en términos de la práctica, pero incipiente en términos de su fundamento ético, conceptual y metodológico.

Así mismo, aunque distintos expertos públicos y privados examinan estas acciones, colectivamente, poco se discute sobre los referentes que las guían o las deberían orientar por cuanto se mencionan algunos, pero no se profundiza en sus definiciones, relaciones, ni interrelaciones. Ciertos balances gravitan en torno a los fracasos y a los logros de la planeación desde visiones que muestran resultados formales para la administración distrital, pero que olvidan identificar, analizar e interpretar estos productos a la luz de concepciones más amplias sobre la planeación, que la ubiquen en perspectiva con sus principales fines. De ahí la importancia de realizar investigaciones que trasciendan la definición de planeación participativa como seguimiento de la norma instituida y la gesten desde lineamientos en los que se asuma como un proceso urbano para ampliar las capacidades de las actoras y los actores involucrados en ella, de tal forma que puedan agenciar sus idearios compartidos de futuro sobre la ciudad.

Debido a que existen abundantes apreciaciones orales y escritas sobre los obstáculos normativos e

institucionales que limitan la consecución de los objetivos planificadores trazados en las reglamentaciones producidas por las autoridades competentes, es indispensable enriquecer este espectro con miradas que aporten elementos para convertir la planeación en una oportunidad de desarrollo, tanto para los sujetos como para los colectivos incluidos en tales acciones. Ciertamente, las prácticas sin fundamento explícito diluyen el sentido de las experiencias que tras recurrentes intentos no presentan mayores avances en términos de reflexiones sobre las acciones individuales ni colectivas que ejecutan para alcanzar objetivos superiores o propósitos teleológicos.

En este sentido resulta importante enriquecer el estado del arte sobre la planeación participativa a través de la descripción, el análisis y la interpretación de los saberes y las prácticas de las involucradas y los involucrados con el fin de construir argumentaciones alternativas que ofrezcan respuestas a sus problemas centrales y puedan ser utilizadas al emprender nuevas acciones. De ahí el interés por cualificar el debate público sobre este asunto, gestando espacios en los que dichos actores puedan explicitar, construir o adoptar referentes que les permitan transformar las ideas sobre sus prácticas para resignificarlas a favor de sus ideales compartidos de futuro. En otras palabras, de ahí la disposición por abordar un tema que se menciona constantemente en la ciudad, pero que raramente se escruta para obtener conocimiento por esta vía y contribuir al diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste de políticas, planes, programas o proyectos en diversos contextos distritales y locales, que les faciliten a los sujetos avanzar en la materialización de sus objetivos colectivos de largo, mediano y corto plazo.

Entonces, se deben promover reflexiones con las involucradas y los involucrados –no para o sobre ellos– y construir escenarios compartidos que superen los estrechos marcos a los que se restringe la planeación participativa, así como aunar esfuerzos para sensibilizar sobre la construcción de saberes y prácticas que desborden su versión instrumental, manejando herramientas que le permitan escapar de las falacias permanentes a las que se le somete. En concreto, se trata de construir espacios con las actoras y los actores locales para intercambiar saberes y prácticas sobre la cuestión, potenciando la discusión y ampliando las capacidades para conferir sentido a sus caminos de presente y futuro colectivos.

Una ligera revisión de la normativa de la planeación participativa en Bogotá indica que emerge como la principal herramienta para regular la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las 20 localidades del distrito capital. En concordancia con esta idea, la planeación participativa surge, crece, se profesionaliza, institucionaliza y permanece, teniendo como norte los lineamientos expuestos en los instrumentos distritales y locales de la planeación ciudadana. Al parecer, lo hace con pocas respuestas frente a las expectativas de las actoras y los actores locales, pese a las múltiples tareas que adelantan para alcanzar metas de futuros colectivos, quizá porque en estos procesos urbanos los sentidos y los caminos no siempre coinciden con los lineamientos señalados y mucho menos con los anhelados.

En consecuencia, aparecen diversos interrogantes sobre los sujetos, los objetos, las intencionalidades, los fundamentos, los condicionantes, los resultados, los efectos y los impactos¹ de la planeación participativa en Bogotá, a la luz de los principales lineamientos de desarrollo trazados durante los últimos periodos gubernamentales en los instrumentos distritales y locales

diseñados con tales fines. Así, es conveniente adelantar reflexiones conjuntas que respondan a dichos interrogantes y a otros que surjan en los espacios deliberantes generados con tal determinación para incentivar la discusión pública sobre los elementos subyacentes en la planeación participativa que se deben visibilizar y resignificar, puesto que son aspectos centrales sin los cuales es poco probable su fortalecimiento en beneficio de la mayor parte de los sujetos que la ejercen.

Por estos motivos, en las siguientes páginas se proponen algunos elementos que pueden ser utilizados para adelantar reflexiones sobre la planeación participativa en Bogotá. Se inicia con una aproximación a los conceptos sobre desarrollo y planeación, se continúa con la revisión de los balances sobre la planeación participativa más conocidos en el país, se prosigue con la reseña de los balances financiados por entidades públicas o privadas sobre el caso del distrito capital y se finaliza con el enunciado de las razones por las cuales el trabajo social debe asumir la investigación-acción sobre este proceso urbano como espacio disciplinar y profesional.

1. Aproximación a dos conceptos claves: desarrollo y planeación

Con frecuencia, el desarrollo y la planeación son los campos del saber desde los cuales se explican los procesos de planeación participativa, puesto que son los referentes básicos para comprender su origen, evolución y estado actual en diferentes espacios y tiempos. Sin embargo, la producción escrita sobre el tema en Bogotá presenta limitados aportes, pese a que la reglamentación de la participación en la planeación gira en torno a los planes de desarrollo locales. De modo que se presenta una aproximación a las nociones de desarrollo y planeación en las que se aborda su polisemia, se mencionan sus articulaciones básicas y se identifican sus principales logros y limitaciones.

Aunque la mayor parte de las autoras y los autores consultados concentran el debate sobre el desarrollo en el siglo XX, algunos reconocen que tiene su origen

1 CIFUENTES, Rosa, "Aportes para 'leer' la intervención de Trabajo Social", en *Revista Colombiana de Trabajo Social* No. 19, 2005, Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social, Impresora Feriva S.A., Santiago de Cali, pp. 128-155. Estos elementos son considerados componentes estructurales o esenciales para "leer" la intervención profesional de Trabajo Social.

en la idea de progreso que emerge como un valor moderno hace varias centurias. Según éstos, desde el siglo XVI, la imagen de desarrollo presenta avances teóricos, pero escasos resultados prácticos relacionados con cambios estructurales, principalmente en países de Asia, África y América Latina. Por eso, cuestionan sus beneficios, fijan sus fundamentos y dinámicas exigencias de cambios en el proyecto de la modernidad y los procesos de modernización y afirman que los avances teóricos sobre el desarrollo muestran un amplio espectro de nociones construidas con valores modernos y lineamientos provenientes de corrientes de pensamiento positivista y estructural funcionalista que, si bien evolucionan, derivan en prácticas que legitiman y reproducen órdenes basados en relaciones sociales de dominación, confiriendo posiciones inferiores a los países de los continentes señalados².

Con razón aclaran otras autoras y otros autores que, pese a los importantes niveles generales de desarrollo socioeconómico alcanzados en diversas regiones del planeta, persisten para grandes mayorías poblacionales condiciones que violan sus más elementales derechos, puesto que el desarrollo asumido en el siglo XX como crecimiento económico no se transforma en bienestar y desarrollo equitativo³. Ilustran sus tesis con ejemplos sobre el desarrollismo impulsado en América Latina como estrategia política para la modernización y la consecución de los frutos del progreso de las naciones industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial y muestran los fracasos en los efectos esperados, porque el crecimiento económico no resuelve la problemática socioeconómica, resultando en un cuestionamiento a la estrategia en la década de los setenta del siglo pasado, frente a la que aparece, se implanta y sostiene el neoliberalismo como opción, en medio

de crisis internacionales y nacionales sin alcanzar los objetivos para los que fue propuesto.

A este análisis contribuyen quienes agregan dimensiones a la discusión, afirmando que el propósito inicial de este modelo –formulado por Estados Unidos y Europa, y aceptado por las élites y los gobernantes de los países latinoamericanos– fue la transformación total de las culturas y formaciones sociales de tres continentes, con los parámetros de modernización, industrialización y acumulación de capital propuestos por sus gestores y demuestran cómo en vez de la transformación, lo que se produjo fue un aumento del deterioro social, ambiental, económico, político y cultural de la región por la extensión de fórmulas sobre crecimiento económico, ajustes estructurales, endeudamiento externo constante y exclusión de la mayoría de la población en la toma de decisiones sobre su propio futuro, durante cinco décadas⁴.

Dados los fracasos del desarrollo en términos de sus propios objetivos, su confrontación por amplios movimientos sociales y el avance de instrumentos analíticos sobre el discurso como forma de representación dominante que moldea los modos de imaginar la realidad e interactuar con ella, rechazan el discurso en su totalidad y reconocen la inexistencia de recetas para modificar su orden, ya que su deconstrucción exige transformar los saberes y la acción de núcleos provenientes de los movimientos sociales que construyan discursos alternativos en los que rescaten el complejo proceso de hibridación cultural latinoamericana, que no sustituye un elemento moderno por uno tradicional ni lo agota, sino que lo abarca y lo recrea, sin desconocer a los actores y las coyunturas existentes⁵.

Entre tanto, algunos enriquecen la reflexión, señalando el descalabro ético como el principal fracaso incuestionable del desarrollo desde 1941 hasta 2001, ya que se viola el derecho al desarrollo de los pueblos como uno de sus derechos fundamentales, y argumentando que este no es un revés del progreso en sí

2 ESCOBAR, Arturo, *La invención del Tercer Mundo*, Norma, Bogotá, 1996 y HISSONG, Robin, “Las teorías y las prácticas del desarrollo desde la perspectiva de la modernidad”, en *Cuaderno Ocasional* No. 10, 1996, Universidad de los Andes, Bogotá.

3 RUIZ, Ana Isabel, “Crisis de los modelos convencionales de desarrollo”, Unidad de Estudio # 2, Módulo I: Necesidad y calidad de vida, Curso de Educación a Distancia Salud Comunitaria y Promoción del Desarrollo, Centro Latinoamericano de Trabajo Social, Lima, 1991, pp. 38-60.

4 ESCOBAR, Arturo, *op. cit.*

5 *Ibíd.*

mismo, puesto que a través de la historia se evidencia el progreso de la humanidad, sino que es un revés de la racionalidad de las intervenciones públicas por múltiples razones, entre las que ubica una deficiencia cognitiva y, en consecuencia, un error procedimental, que reduce la idea de desarrollo a la de crecimiento económico, utilizando medidores convencionales y asignando a los economistas el monopolio del tema. Sustentan cómo la promoción del desarrollo de las personas es un imperativo categórico, es decir, un principio universal moral que para iniciar una etapa más fructífera requiere el cambio de paradigma científico, la relocalización de las categorías instrumentales y teleológicas en su orden natural, la innovación, el escape del “incrementalismo disjunto” en el diseño y la ejecución de proyectos, y la superación del cortoplacismo, el electoralismo y el clientelismo de las autoridades políticas en las acciones cotidianas⁶.

Ahora bien, aunque se percibe que el debate sobre el desarrollo es inagotable porque se cuestiona su génesis, evolución y estado actual, desde distintas perspectivas en diferentes tiempos, espacios y dimensiones, especialmente por sus escasos resultados, se constata que las autoras y los autores consultados aluden a la planeación como el principal medio usado para obtener los objetivos de desarrollo trazados durante el siglo XX. Por esto y dado el tema central de este ensayo es necesario realizar un acercamiento a esta discusión.

Según algunos, como García D’acuña, pese a que desde la década de los cuarenta del siglo XX los gobiernos latinoamericanos asumen la planeación como una combinación para alcanzar el desarrollo, en la década de los sesenta las administraciones públicas nacionales de la región (re)crean entidades encargadas de formular planes integrales de desarrollo a los que suman reformas estructurales para acceder a los préstamos externos prometidos por Estados Unidos en la Reunión de Punta del Este en 1961. Sin embargo, en la década de los setenta se inicia el desvanecimiento

de sus esperanzas, debido a los debates internos suscitados en los regímenes imperantes sobre el carácter y los alcances de los cambios producidos por la planeación, las insuficiencias de las modalidades de planeación adoptadas en las que se reduce este concepto a la formulación de planes-libro, se desconocen los contextos, se privilegia la técnica sobre la política, se subordinan los planificadores a los políticos y se desvincula la ejecución de las políticas de corto plazo de los planes formulados a mediano y largo plazo. A esto se suman los incumplimientos de los planes diseñados, ya que los planificadores sobreestiman los niveles de autonomía de las decisiones nacionales y no explicitan previsiones sobre las tendencias externas ni los intereses y las orientaciones de los países dominantes y las transnacionales. En consecuencia, se genera una parálisis planeadora, cierto escepticismo sobre el rol de los planificadores y un aumento de la desintegración institucional, puesto que si bien en ciertos espacios y tiempos la planeación otorga aportes sustantivos, no se inserta en el proceso de toma de decisiones⁷.

De modo que, al emerger el neoliberalismo como modelo de desarrollo en la década de los ochenta, la planeación se debilita pero no desaparece. Se mantiene porque es requerida como instrumento para resolver los desequilibrios que acentúan las soluciones basadas en las relaciones donde prima el mercado, se reduce el Estado y se conserva la acumulación⁸. Está vigente con preocupaciones contemporáneas adicionales frente a las que se proponen diversas alternativas de solución. Algunos sugieren transformar la planeación para buscar nuevas vías de desarrollo en las que intervenga el Estado sin excluir la iniciativa privada y la participación de distintos actores para que amplias capas de la población consigan sus objetivos básicos⁹.

Otros, como Escobar, plantean desconcentrar el interés de la planeación institucional que se asocia a procesos de dominación, porta la herencia de la

6 BOISIER, Sergio, “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo territorial: un imperativo categórico”, en *Revista Territorios* No. 10-11, 2003, Cider - Uniandes, Bogotá, pp. 71-90.

7 GARCÍA D’ACUÑA, Eduardo, “Pasado y futuro de la planificación en América Latina”, en *Revista de Economía Política Pensamiento Iberoamericano*, 1982, Instituto de Cooperación Iberoamericana, pp. 14-44.

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*

modernidad desde fines del siglo XVIII y es clave en la invención del “subdesarrollo”, como idea fuerza en todo el mundo. Precisa que desde 1800 hasta 1950 se introducen formas de administración y regulación de la sociedad, del espacio urbano y de la economía que resultan en la planeación impulsada desde la segunda posguerra mundial para redefinir la vida social y económica en los países latinoamericanos, siguiendo criterios de racionalidad, eficiencia y moralidad que concuerdan con la historia y las necesidades capitalistas mundiales.

Este autor añade que se muestra a la planeación como racional, neutral, deseable y universalmente aplicable, mientras se transfiere una experiencia de civilización y una particular racionalidad por medio del desarrollo. Es decir, explica la forma en que Latinoamérica es vista como un objeto a moldear a través de la planeación para olvidar sus valores, tradiciones, logros y estilos de vida y, por esta vía, para materializar un concepto de desarrollo que no construye. Subraya que la planeación y el desarrollo se apoyan mutuamente porque si bien la primera concreta los idearios del segundo, también éste impulsa estrategias para facilitar su ejercicio. Afirma que los resultados de esta planeación son escasos para las poblaciones y las economías latinoamericanas, tanto por sus saberes como por sus prácticas modificadas con elementos provenientes del desarrollo, como estrategia del proceso de modernización en la región y esgrimidas como únicas verdades para producir cambios, cuando la historia muestra que persistieron y coexisten distintas formas de concebir y generar cambios que no transitan por las sendas planeadas¹⁰.

A esta visualización de la planeación se suma la reflexión de Estrada, al considerar que si bien el desarrollo muestra las profundas diferencias existentes entre países con una alta industrialización y otros sin ella, en ambos existe el mercado como principal mecanismo regulador de la economía. Sustenta cómo en las economías de mercado, las sociedades viven tensiones que explican la manera en que el orden

mundial capitalista es escenario de crisis y el modo en que surge el interés por planear para “racionalizar” la producción y satisfacer necesidades que garanticen la reproducción social del sistema, manteniendo las mismas relaciones de producción y, por consiguiente, las relaciones de apropiación en esos contextos. Advierte que las economías capitalistas no pueden ser economías planeadas, pues en ellas las decisiones son tomadas por los propietarios de los medios de producción que acrecientan los beneficios de agentes individuales. Entonces, señala la confusión al utilizar el término planeación para designar una técnica de elaboración de planes que no modifica la naturaleza de las relaciones económicas y sociales, sino que las adapta a sus fines. Desde esta tesis, ilustra la evolución de la planeación latinoamericana durante el siglo XX y asegura que Colombia no escapa a esta situación¹¹.

Por su parte, Betancourt aclara que la planeación en el país, entendida como el proceso de previsión y manejo racional de los recursos, hace presencia siglos antes de que el Estado la asuma como mecanismo racional de distribución y asignación de recursos. Resalta cómo los procesos indígenas de organización económica en distintos territorios son ejemplos de una planeación lejana de esta reciente actividad estatal. A ello suma una descripción somera de los procesos de intervención, impulsados desde la metrópoli española y la provincia americana, durante los siglos XVIII y XIX, sobre impuestos, propiedad y organización regional, entre otros, que responden a la institucionalización de algunos planes sectoriales y sitúan los antecedentes de la planeación en esas épocas.

Aun así, coincide con Estrada al manifestar que, en el siglo XX, la combinación de factores externos e internos posibilita a la planeación transitar por un proceso que inicia con la creación de los instrumentos jurídico-constitucionales para facilitar al Estado adelantar su

10 ESCOBAR, Arturo, “Planeación”, en *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 1996, Pratec, Lima, pp. 216-225.

11 ESTRADA, Víctor Mario, “Dilemas de la planificación económica y social: problemas teóricos y prácticos, planificación económica y social en América Latina, orígenes de la planificación económica y social en Colombia”, en ESTRADA, V., *Salud y planificación social. ¿Políticas en contra de la enfermedad o políticas para la salud?* 2004, Unidad de Artes Gráficas, Universidad del Valle, Santiago de Cali, pp. 15-44.

intervención. Pasa por la institucionalización de la intervención por medio de reformas para convertirla en política pública, prosigue con la conformación de una estructura administrativa y organizativa que perfecciona como núcleo de la acción intervencionista estatal, continúa con el desarrollo de la planeación como una obligación constitucional en la que cada gobierno formula un plan nacional, persiste en el diseño de planes centralizados, avanza con la elaboración de planes territoriales descentralizados, y finaliza con el impulso de la participación en las lógicas de la planeación que mantiene hasta la fecha¹².

En efecto, la participación cambia la dinámica de la planeación institucional por mandato constitucional de 1991. Por consiguiente se identifica el surgimiento, la evolución y el estado actual de la planeación participativa en el país, utilizando los aportes provenientes de diversos estudios y resaltando que la temática expuesta es apenas una dimensión del ejercicio de la planeación colombiana, que amerita profundas discusiones, si bien no se trata en estas páginas porque no es el tema central del ensayo.

2. Descripción de los balances sobre la planeación participativa en Colombia

Según diversos autores, un modelo de planeación centralista, tecnocrático y cortoplacista que obtiene escasos resultados durante la segunda mitad del siglo XX en Colombia es el motivo por el cual la Asamblea Nacional Constituyente propone la creación de un modelo de planeación descentralizado, democrático y de largo plazo, que se formaliza en la Constitución Política de 1991 y se reglamenta en las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

Desde entonces hasta la fecha, son diversas las acciones puestas en marcha por distintos sujetos en materia de planeación participativa colombiana. Con base en el

artículo 340 de la Carta Magna se postula al Sistema Nacional de Planeación como la instancia que representa a la sociedad civil colombiana en materia de planeación, compuesta por un Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación en cada uno de los municipios colombianos.

Los consejos surgen en 1994 para cumplir las funciones establecidas en la Ley 152 del mismo año. El Consejo Nacional de Planeación se crea en 1994 y convoca a congresos nacionales anuales en los que las consejeras y los consejeros debaten temas estratégicos y tácticos de su interés, de los cuales emergen múltiples acciones¹³. Pese a las tareas, sus protagonistas en distintas reflexiones explican cómo la conformación de estos organismos se convierte en un proceso que evidencia aciertos, avances, tensiones, perversiones y desafíos. Aciertos como las convocatorias nacionales para construir colectivamente una visión de futuro, las trochas ciudadanas, los congresos nacionales de planeación y las publicaciones. Avances como las experiencias de los sistemas regionales, los debates sobre descentralización y regionalización, y el aumento de la autogestión de los consejos territoriales de planeación. Tensiones entre la Constitución y la Ley 152, la centralización y descentralización, el proceso formal y proceso real, y la teoría y práctica. Perversiones como la dependencia del centro que impide la autogestión y la autonomía, las tendencias homogeneizantes que no miran la diversidad regional, la jerarquización del sistema, la capacitación instrumental, y la participación funcional en la evaluación de los planes de desarrollo. Retos como la promoción de la sistematización de experiencias y socialización del conocimiento producido, la promoción del relacionamiento entre consejos territoriales a nivel horizontal y vertical, el mantenimiento de la estrategia de trochas ciudadanas municipales y departamentales como referentes programáticos de

12 BETANCOURT, Mauricio, *Planeación y participación. Construyendo la democracia local*, vol. 1, Elementos históricos y conceptuales, Ismac, Bogotá, 2001, pp. 37-132.

13 Por ejemplo: constitución del sistema nacional de planeación, dinamización de los consejos territoriales de planeación, reflexión sobre el proyecto colectivo de nación deseado, formulación de la trocha ciudadana como estrategia de construcción de futuro compartido, concepción de planeación al derecho como estrategia de paz, impulso al nuevo ordenamiento territorial para responder a las dinámicas regionales, respeto a la diversidad ambiental, étnica, cultural y regional.

la sociedad civil para la construcción de las políticas públicas y el seguimiento, evaluación y control social de los planes de desarrollo y de la gestión pública, la implementación de la convocatoria al congreso de consejos territoriales (o a la asamblea de consejos en el marco del congreso) como órgano máximo de coordinación del Sistema Nacional de Planeación¹⁴.

Así mismo, conocedores del tema publican balances en los que constatan algunos de estos elementos e incluyen otros, ofreciendo un amplio panorama sobre la planeación participativa en el país. Por ejemplo, en 1998, Restrepo, luego de señalar en su estudio los actores, escenarios, temas, conflictos y las dificultades de esta acción, concluye que las comunidades avanzan en la materia por múltiples razones, pero sobre todo porque asumen la participación como un derecho ciudadano, incluyendo nuevos conceptos, metodologías y objetivos en la oferta original estatal que la desbordan; también porque se multiplica la rendición de cuentas, aumentando la transparencia y el conocimiento del sector social sobre el público; y, además, porque se potencian los liderazgos sociales, las capacidades negociadoras comunitarias ante las políticas públicas, los conocimientos personales sobre el sector oficial, los acercamientos entre actores, los entendimientos sobre la complejidad de los asuntos gubernamentales, las traducciones de movilizaciones sociales en acuerdos y las formulaciones de proyectos, entre otras.

Pese a esto, Restrepo acepta que la experiencia de concertación en la planeación participativa no se alcanza a implementar porque la oferta normativa es restrictiva, normalizada y conductista. Cita estudios para demostrar el incumplimiento en el número de organismos consultivos (uno por municipio) y funciones de la planeación participativa que demanda la normativa. Indica que los conflictos recurrentes tienen que ver con varios aspectos, entre los que señala el mandato estatal a las comunidades sobre prioridades, criterios para ejecutar proyectos y formas de organización social; la fijación de barreras normativas e institucionales que

obstruyen la incidencia certera de las organizaciones sociales en las políticas públicas; el incumplimiento estatal de los pactos asumidos por falta de voluntad, cambios en las prioridades, reducciones de recursos; la restringida convocatoria estatal a la movilización y contratación comunitaria; y la uniformidad gubernamental de los bienes y servicios ofrecidos que contraría la diversidad cultural, étnica y regional de las comunidades¹⁵.

En 2000, Forero, como primer presidente del Consejo Nacional de Planeación, argumenta que las producciones más significativas de la planeación participativa en el país son: el debilitamiento del clientelismo que se adapta a nuevas situaciones, mas no desaparece; la construcción de lo público en defensa de los intereses comunitarios, que debilita la intervención tradicional a favor de intereses particulares; y el cambio en la relación entre el Estado y la sociedad, que obliga a las autoridades de planeación a responder por sus actuaciones. Afirma que este avance continúa, pese a las confrontaciones presupuestales, la proliferación de consejos sectoriales impulsada por las entidades gubernamentales centrales que desean organizar para controlar sus propios sistemas de participación y las dificultades provenientes del conflicto armado.

Si bien admite que tienen más impacto las recomendaciones ciudadanas en el discurso que en la asignación del gasto público y que los organismos de planeación participativa no producen recomendaciones vinculantes en los planes de desarrollo, desde su balance, Forero sugiere varias funciones para la planeación participativa en tanto puede ser vista como un instrumento para edificar una cultura de la participación ciudadana en los asuntos públicos que la aleja de la asistencia a eventos. La concibe como un ejercicio de aprendizaje social que el Gobierno no se esfuerza por multiplicar, un proceso interactivo de construcción de acuerdos entre la sociedad y el Estado que trasciende la

14 VILLAMARÍN, Ricardo, *La construcción del Sistema Nacional de Planeación Participativa*, Yopal, 2004, texto inédito.

15 RESTREPO, Darío, "Dilemas de la planeación participativa: relaciones entre el Estado, las ONGs y las comunidades", en PARCOMÚN y DIAKONIA, *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, 2002, Litografía Arco, Bogotá, pp. 55-93.

agregación de proyectos o la articulación tecnocrática de políticas, un escenario para la gestación de consensos sociales en donde primen los comportamientos cooperativos y los procesos deliberativos que generen recomendaciones de ajustes a los planes para lograr mayores articulaciones verticales y horizontales entre ellos¹⁶.

Por su parte, en 2001, Uribe aborda la relación fijada entre gobernabilidad, planeación y participación, durante los últimos diez años en el país, para detallar los desfases y las antinomias que se desatan en torno a estos temas. En su tesis sostiene que esta tríada relacional da paso a la democracia sin partidos, a la ciudadanía despolitizada y a la colonización armada de los procesos participativos, entre los que incluye aquellos que se dan en los ámbitos de la planeación, e identifica dos desfases para concluir que las acciones colectivas, la descentralización y la planeación participativa están sujetas a múltiples vulnerabilidades.

En el primer desfase, Uribe explica cómo la gobernabilidad es un horizonte imprescindible en el futuro del país, en el que se cruzan las trayectorias poco coincidentes de actores con fines disímiles y precedencias inversas sobre modernización y democratización, pues mientras para unos la gobernabilidad es un asunto de modernización estatal, para otros es un asunto de democratización de la vida social, pero coinciden en utilizar la descentralización y la planeación participativa, con distintos significados, como estrategias para alcanzarla. Así, con visiones encontradas, la autora argumenta que en vez de gobernabilidad se encuentra un Estado con signos de colapso, un eficaz clientelismo posconstitucional y un nuevo participacionismo fragmentado. Entonces, determina cómo por caminos distintos, los propósitos de gobernabilidad democrática alcanzan el mismo punto que los orientados a la modernización estatal, ya que ambos contribuyen a configurar una democracia sin partidos y una ciuda-

danía despolitizada que se acopla a la ausencia estatal y al clientelismo posconstitucional¹⁷.

Desde esta versión, los resultados de la planeación participativa son paradójicos porque se generan inconsistencias en la desconexión con la política y en el retraimiento de lo público. Así, los procesos de participación en la planeación siguen caminos que transitan por la cooptación de las dinámicas clientelistas o armadas, la irrelevancia de la acción para incidir en las decisiones tomadas en esos ámbitos, el formalismo para atender las convocatorias gubernamentales que cumplen los mandatos legales, pero que no corresponden a las demandas sociales, la fragmentación colectiva y la salida de temas cruciales que deberían convocarlos¹⁸.

En el segundo desfase argumenta cómo se pone a depender la paz de la participación, la descentralización y el desarrollo planificado en Colombia, pues se conciben como estrategias opuestas a la guerra, ignorando que ésta se libra en múltiples campos sin dejar actividades por fuera de su registro, lo que impide mitigar su dominio, que alcanza nuevas esferas en donde implanta sus objetivos por la fuerza. En particular, considera que los espacios de planeación participativa y desarrollo social pueden ser vulnerables a esta colonización que se acentúa por la indefensión de sus actores, impotentes para resistir la hostilidad y carentes de protección gubernamental, y que es muy fácil perder el sentido de las acciones con la despolitización y la ausencia de referentes claros que puede incitar el apoyo de actores organizados hacia proyectos violentos que les ofrezcan retribuciones sociales o económicas¹⁹.

En conclusión, Uribe afirma que los desfases muestran las vulnerabilidades a que están sujetos procesos sociales como los de la planeación participativa. A su juicio, esta discusión permite ubicar la democracia

16 FORERO, Clemente, "La formación del Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000", en *Diez años de planeación al derecho*, Memoria VI Congreso Nacional, Editora Guadalupe, Bogotá, 2001, pp. 131-148.

17 URIBE, María Teresa, "Planeación, gobernabilidad y participación", en CORPORACIÓN REGIÓN y FUNDACIÓN SOCIAL (orgs.), *Planeación, participación y desarrollo*, 2001, Corporación Región, Medellín, pp. 33-49.

18 *Ibíd.*

19 *Ibíd.*

participativa en marcos de acción concretos; abogar por la conexión entre política y gestión para articular y dar sentido al quehacer de los fragmentos sociales; entender que la consecución de la paz implica situarse en el contexto de la guerra, y adelantar acciones que propicien giros políticos para incluir más sectores sociales en las deliberaciones y ampliar la gama de los participantes en las acciones orientadas a tratar el conflicto²⁰.

En 2003, Velásquez y González elaboran un balance sobre la participación ciudadana en Colombia desde su formalización. Allí confieren atención a la planeación participativa por su utilidad en la conducción de procesos sociales y económicos, su posibilidad en el mejoramiento de la calidad de vida y su representación de propuestas alternativas que privilegian a la población en la formulación de los planes. También, porque suscita un debate importante en las ciencias sociales, ligado al cambio de paradigmas y contextos en los cuales se desarrolla, siendo un esfuerzo teórico y práctico por superar esquemas tecnocráticos. Todo esto visto como un proceso y un escenario político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción, visiones integrales y sectoriales.

Tras mostrar el recorrido de la planeación participativa en el país desde 1991, examinar el comportamiento de los actores sociales y compilar los análisis de cinco experiencias en Toribío, Pasto, Pereira, Medellín y el Magdalena Medio, Velásquez y González anotan que la sociedad civil colombiana, organizada en el Sistema Nacional de Planeación, insiste en hacer de ella un instrumento para contribuir a mejorar la calidad de vida en el país, pese a sus limitaciones normativas e institucionales. Resaltan la acción teórico-práctico que adelanta el Consejo Nacional de Planeación en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, desde su creación en 1994, opinando que tal acción le permite incorporar sus recomendaciones a los planes nacionales de desarrollo, pero no le garantiza su traducción en prácticas, pues su limitado alcance

sólo puede trascender cuando cambie la norma, y los actores involucrados aumenten sus capacidades de incidencia en las políticas públicas²¹.

En este orden de ideas, a la fecha, ninguna división jurídico-administrativa colombiana escapa al cumplimiento del mandato constitucional en planeación. De hecho, en Bogotá se reglamenta este imperativo legal, incorporando la participación que se demanda en la Carta Magna. A continuación se precisa esta situación.

3. Descripción de los balances sobre la planeación participativa en Bogotá

Para algunos expertos, la historia de la planeación en Bogotá es la historia de la ciudad misma y por ello los orígenes de este proceso subyacen en el Altiplano Cundiboyacense hace siglos. Sin desconocer sus valiosos antecedentes ni sus complejas condiciones sociales, ambientales, económicas, políticas y culturales, a continuación se reconocen los aspectos centrales de los balances distritales elaborados por expertos sobre la planeación participativa impulsada en la ciudad desde la década de los ochenta del siglo XX.

Como se sabe, los imperativos legales en materia de planeación, expuestos en la Constitución Política, se reglamentan a nivel nacional con la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) y con la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997). De manera análoga, en Bogotá, el Concejo Distrital aprueba el Estatuto de Planeación del Distrito Capital (Acuerdo 12 de 1994), en desarrollo de los imperativos legales sobre planeación trazados en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993). Así mismo, en 1998, el Concejo aprueba el Acuerdo 13, sancionado por el Alcalde Mayor en 2000, con el que se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, apro-

21 VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, "Contextos y conceptos"; "La planeación participativa: diseño y experiencias"; "Conclusiones", en VELÁSQUEZ, F. y GONZÁLEZ, E., *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003, Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, Cider, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia, Bogotá, pp. 43-79, 265-323 y 361-395.

20 *Ibid.*

bación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en las diferentes localidades de Bogotá. A finales de 2006, el Concejo aprueba el Acuerdo 257, que tiene por objeto establecer la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital, y que contiene varios artículos que modifican los ejercicios de planeación y participación en la ciudad.

Según Fajardo, la evolución normativa de la planeación local en la ciudad es inestable, pues cada administración distrital establece prioridades, dejando su impronta en nuevas normas²². Constata que la permanente expedición de decretos y resoluciones sobre el tema, desde 1995 hasta 2000²³, muestra el carácter experimental con el que se aborda y el precario consenso sobre su alcance, pero también su importancia para la gobernabilidad de la ciudad, ya que es uno de los pocos asuntos que se puede transformar sin reformar el Estatuto Orgánico de Bogotá.

Así que en medio de esta constelación normativa se adelantan prácticas de planeación participativa a las

que preceden experiencias sobre presupuesto participativo efectuadas en la década de los ochenta del siglo XX. En 1986, ocurre la primera de ellas, al realizar talleres zonales en las alcaldías menores de Ciudad Bolívar, Santa Fe y Suba, con los delegados de las entidades distritales y las organizaciones comunitarias de estas localidades, para concertar propuestas de inversión a incorporar en el presupuesto de la ciudad. Impulsan este ejercicio la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Departamento Nacional de Planeación con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas, en el marco del Programa Desarrollo Integral de Asentamientos Populares Urbanos.

A juicio de Sudarsky y Escallón, las entidades distritales ensayan relaciones desprovistas de clientelismo con las organizaciones comunitarias para meditar sobre la instrumentación de la descentralización en Bogotá, pero el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), que brinda asesoría en participación durante el desarrollo del ejercicio, estima que los resultados cuantitativos obtenidos en términos del presupuesto aprobado no producen un impacto significativo, pese a los alcances de la experiencia, porque las condiciones institucionales, los criterios de gestión e incluso los patrones culturales no se transforman. Asevera que no existen convicciones políticas sobre la pertinencia de la participación en la planeación ciudadana y el manejo del presupuesto por parte de los gestores públicos y los líderes de los partidos políticos. Declara que la planeación participativa debe introducir mecanismos democráticos y capacidad de intervención directa de las organizaciones comunitarias en los centros de decisión para que trascienda su condición de recurso político de cooptación de consenso, a favor de un determinado gobierno²⁴.

Con base en tal prueba, la Alcaldía Mayor de Bogotá, en 1989, activa nuevas tentativas de presupuesto participativo con los sectores de población más pobres de cinco alcaldías menores. Al respecto, las relaciones fijadas entre la sociedad y la administración distrital

22 FAJARDO, Octavio, FUNDACIÓN CORONA, *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*, Fundación Corona, Bogotá, 2003.

23 Fajardo identifica: Decreto 425 de 1995, que fija los procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo local en el Distrito Capital; Decreto 1241 de 1997, que modifica el 425 de 1995 y que no entra en vigencia; Decreto 395 de 1996, que reglamenta la ejecución de los proyectos por parte de las localidades, exigiendo la formulación e inscripción de los mismos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Local; Resolución 0015 de 1997, que reglamenta el funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Local y el seguimiento al Plan de Desarrollo Local entre 1996-1998; Decreto 022 de 1998, que suspende temporalmente la delegación a los alcaldes locales en materia de contratación por intermedio de los fondos de desarrollo local; Decreto 121 de 1998, que restituye a los alcaldes locales la facultad de ordenación del pago y la dirección de los procesos contractuales en trámite durante ese periodo; Decreto 176 de 1998, que delega en las entidades distritales y en los establecimientos públicos la facultad para contratar y ordenar los gastos con cargo al presupuesto de los fondos de desarrollo local y además crea las unidades ejecutivas locales y delega la ordenación del gasto en los secretarios, directores y gerentes; Decreto 359 de 1998, que delega en los secretarios de despacho la facultad de celebrar los convenios de comodato; Decreto 739 de 1998, que establece un nuevo procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo local, así como los mecanismos y espacios para la participación ciudadana en estas etapas; Decreto 620 de 1998, que establece las etapas de programación y ejecución del presupuesto general del Distrito Capital; Decreto 518 de 1999, que modifica el 739 de 1998; Decreto 449 de 1999, que especifica el proceso de inscripción, registro y actualización de proyecto, así como su viabilidad y las iniciativas para realizar estas acciones.

24 GONZÁLEZ, Camilo y CORTE, Beltrina, *Planeación urbana y participación popular en Bogotá*, Cinep, Arfo Ltda., Bogotá, 1989.

se afectan por los inmutables comportamientos sectoriales de las entidades involucradas y la persistencia del clientelismo como práctica de relación entre los elegidos y los electores²⁵.

Ahora bien, dadas las diversas condiciones a escala internacional, nacional y distrital, la planeación participativa en la ciudad empieza a evolucionar desde este ejercicio focalizado hasta uno de más amplio alcance territorial, sectorial y poblacional, mostrando peculiaridades en cada uno de los periodos administrativos por los que transita.

Entre 1992 y 1994, a nivel local se activan jornadas de discusión que permiten a los ediles citar a las comunidades para identificar sus necesidades, concretar las directrices centrales y diseñar los primeros planes de desarrollo local. A nivel central promueve este ejercicio la Alcaldía Mayor de Bogotá en el marco de la Constitución Nacional y el Estatuto Orgánico de la ciudad. Aquí se tratan aspectos relacionados con la conversión de la planeación indicativa en planeación-acción, la reglamentación de aspectos incidentes en la planificación urbana, el reajuste de la estructura administrativa central en el traslado de competencias, funciones y recursos a las localidades, la descentralización para articular la planeación general a la participativa, y la transferencia de las competencias a las autoridades locales con el fin de solucionar asuntos de la planeación local²⁶.

Al finalizar la tarea se evidencia que los ediles anteponen sus intereses particulares a los colectivos, primordialmente en la distribución y apropiación del presupuesto. Debido a esto y a otras dificultades reveladas en el proceso, desde las localidades se propone armonizar la intervención local de las entidades distritales, crear organismos locales de planeación, adecuar estructuras administrativas locales en las que

se incluyan dependencias de planeación, y promover el seguimiento a los planes de desarrollo²⁷.

Entre 1995 y 1997, a nivel local se impulsa una secuencia de actividades de planeación que empieza con la convocatoria para su promoción, pasa por la inscripción de proyectos e ideas, transita por su argumentación pública, clasificación, ordenamiento y selección, continúa con la redacción del plan de desarrollo local hasta llegar a su aprobación por parte de las juntas administradoras locales²⁸. A nivel central impulsa este trabajo la Alcaldía Mayor de Bogotá en el marco de la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico de Bogotá, la Ley Orgánica de Planeación, el Estatuto de Planeación del Distrito y el Decreto 425 de 1995, fomentando estrategias distintas para fortalecer el proceso de descentralización.

Al terminar el oficio, algunos resaltan como avances centrales los relacionados con el compromiso ciudadano, al reconocer problemas públicos y buscar soluciones; la rendición de cuentas en los consejos locales de gobierno sobre la inversión de la administración distrital, y la complementariedad de recursos centrales y locales para ejecutar labores con mayor impacto. Como dificultades principales, señalan las vinculadas a la inadecuada estructura organizacional, la persistencia del clientelismo que concentra obras cuando maneja electores, la ausencia y/o deficiencia de competencias y atribuciones de las entidades distritales y locales a distintas escalas, la escasa voluntad de las entidades distritales, que complica la coordinación de operaciones, aumenta los costos, rezaga la acción y dispersa la sinergia en las localidades²⁹.

Mientras, la Corporación Sur –como organismo responsable de la evaluación y sistematización del ejercicio– agrega que las comunidades carecen de la información, la capacitación y la organización necesarias para cumplir su tarea y que las justificaciones del alcalde mayor (falta de tiempo), las razones de los

25 ESCALLÓN, Clemencia y SUDARSKY, John, “La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá”, en ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, *Participación ciudadana en la planeación social municipal, distrital y nacional*, Memorias, Veeduría Distrital, Bogotá, 2001, pp. 129-160.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 FAJARDO, Octavio, *op. cit.*

29 ESCALLÓN y SUDARSKY, *op. cit.*

funcionarios (falta de apoyo de la alcaldía, politiquería) y los reclamos de distintos participantes (escaso apoyo, falta de interés y difícil comunicación institucional) son los mayores inconvenientes. Aun así, expone que un buen número de entrevistados resalta como resultados claves del proceso los asociados a la participación comunitaria, el acercamiento entre la sociedad y las entidades públicas, la transparencia de los actos, la formulación adecuada de los planes, la aceptación comunitaria de las administraciones locales y de las juntas administradoras locales, los aprendizajes sobre los nuevos procesos y los avances organizativos³⁰.

Entre 1998 y 2000, a nivel local se efectúa un conjunto de encuentros ciudadanos para intentar que las entidades distritales, los alcaldes, los ediles, los ciudadanos y las organizaciones sociales acuerden los contenidos de los proyectos de los planes de desarrollo locales. A nivel central impulsa este ejercicio la Alcaldía Mayor de Bogotá en el marco de la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico de Bogotá, la Ley Orgánica de Planeación, el Estatuto de Planeación del Distrito, el Decreto de aprobación del plan de desarrollo distrital y el Decreto 739 de 1998, que reemplaza al Decreto 425 de 1995.

Al cesar este ejercicio, los expertos señalan avances del proceso, pero no especifican su tipo, localización, ni alcance. Se orientan a mostrar dificultades en las ejecuciones porque existen precarias capacidades técnicas comunitarias y administrativas locales, reducido cumplimiento en las unidades ejecutoras locales, dilaciones y deficiencias en los procesos de contratación, debilidades en los soportes brindados por las oficinas de planeación locales a los hechos comunitarios requeridos para sostener los procesos de planeación al terminar la formulación de los planes³¹.

Entre tanto, la Fundación para la Participación Comunitaria (Parcomún) –como organización no guber-

namental contratada para fortalecer algunos espacios y actores involucrados en el proceso de planeación– argumenta tensión entre un proceso de planeación descentralizado y un proceso de asignación de recursos concentrado en la administración distrital; incompatibilidad en los tiempos asignados por la administración central para adelantar las acciones de planeación y los utilizados por las comunidades en ellas; exigua claridad sobre el seguimiento de los proyectos a causa de que los recursos asignados en vigencias anuales no garantizan su continuidad; endeble sustentación de los proyectos priorizados porque su selección se da con base en una calificación y no en una justificación; ajena decisión sobre la contratación de los proyectos escogidos, ya que la toman entes (unidades ejecutoras locales) distintos a los actores que los seleccionan³².

Entre 2001 y 2003, a nivel local se impulsa un proceso que facilita a los organismos de planeación nacientes (consejos, comisiones) y a las administraciones formular, ejecutar, seguir y evaluar los planes de desarrollo locales en los encuentros ciudadanos. A nivel central, la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el Acuerdo 13 de 2000, reglamenta por vez primera este ejercicio. Pese a que se amplía la importancia política de la planeación participativa en dicho nivel por el cambio de administración distrital y los avances de ésta, continúa siendo una tarea de segundo orden en las agendas de los entes distritales encargados de la planeación, la participación y la descentralización en la ciudad³³.

Al finalizar este ejercicio, la Fundación Corona –organización no gubernamental invitada por el gobierno distrital para seguir y evaluar la intervención– publica un documento de su monitoreo, donde analiza el proceso para trazar conclusiones y recomendaciones sobre los aspectos normativos, la aplicación del Acuerdo 13 por parte del gobierno distrital, la participación ciudadana y la concertación y adopción de los planes de desarrollo³⁴.

30 CORPORACIÓN SUR, “Proceso de Planeación local, Sistematización y evaluación del proceso adelantado en 20 localidades de Bogotá, con la aplicación del Decreto 425 de 1995”, mimeo, Bogotá, 1996, citado en FAJARDO, Octavio, *op. cit.*

31 ESCALLÓN y SUDARSKY, *op. cit.*

32 FUNDACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA - PARCOMÚN, citado en FAJARDO, Octavio, *op. cit.*

33 FAJARDO, Octavio, *op. cit.*

34 FUNDACIÓN CORONA, *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*, Fundación Corona, Bogotá, 2003.

En cuanto a los avances sobre los aspectos valorados, la Fundación Corona manifiesta que la implantación del Acuerdo 13 es un logro, pues confiere estabilidad normativa al asunto, gesta instancias comunitarias de planeación, determina referentes territoriales precisos a la planeación participativa y contribuye a fortalecer el carácter vinculante de las decisiones tomadas en los encuentros ciudadanos. Algo similar plantea sobre la aplicación del Acuerdo por parte del gobierno distrital, ya que la Alcaldía Mayor impulsa la conformación de un espacio flexible de coordinación interinstitucional que concierta criterios para intervenir en las localidades, sigue el proceso y traza parámetros para atender sobre la marcha situaciones críticas de los actores involucrados. Asegura que la participación ciudadana se convierte en una oportunidad para ampliar el conocimiento sobre el gobierno y otras organizaciones comunitarias, cualificando el manejo de lo público y posibilitando la construcción de alianzas, y que además se transforma en un escenario de aprendizaje sobre la identificación y defensa del interés colectivo y la priorización de la inversión pública. Expone que la concertación y la adopción del plan de desarrollo local es positiva, pues genera las condiciones para que los ciudadanos ejerzan control político sobre la gestión local y cualifica la relación entre gobernantes y gobernados, debido a que la discusión se traduce en un proceso de aprendizaje en ámbitos locales.

Sobre las debilidades y las complicaciones de los aspectos examinados, la Fundación Corona explica cómo el Acuerdo 13 genera la aparición de una tensión entre organismos legalmente constituidos para tomar decisiones sobre los planes de desarrollo en iguales tiempos y escenarios. Identifica escasas posibilidades de lograr acuerdos sinérgicos entre la sociedad y el Estado, ya que la Alcaldía Mayor brinda poca asesoría a la primera desde que la formulación del plan distrital coincide con la formulación de los planes locales. Señala el insuficiente periodo de ejecución del ejercicio, la precaria valoración de las condiciones y las capacidades de los involucrados al cumplir las tareas, y la permanencia de miradas locales desarticuladas sobre sus territorios y otros de mayor alcance. Cons-

tata la inclusión de funcionarios en los organismos comunitarios de planeación que no representan los intereses locales y la exclusión de organizaciones locales que sí lo hacen. Critica la asignación de complejas responsabilidades a los consejos locales de planeación, como la administración de los bancos de programas y proyectos y la definición de divisiones territoriales en los que se adelanta la planeación. Cuestiona la ausencia de claras definiciones y la presencia de conflictos de programación presupuestal cuando se categorizan los proyectos.

Respecto a la aplicación del Acuerdo 13 por parte del gobierno distrital³⁵, la Fundación Corona verifica cómo la intervención de algunas entidades responsables del tema en la ciudad carecen de estrategia para orientarla y otras desconocen su existencia. Asegura que las decisiones se afectan, pues no se cuenta con los criterios ni con la información institucional y comunitaria suficiente para tomarlas. Confirma que se brinda exiguo acompañamiento a las organizaciones comunitarias en la formulación de los planes de desarrollo local, debido a que la entidad central responsable de la planeación tiene una organización centralizada, no posee espacios para la planeación local y denota limitada voluntad política al cumplir su tarea. Indica que la orientación política, la coordinación y la promoción de la participación ciudadana en el proceso son débiles porque la entidad central responsable de apoyar no lo hace.

Paralelamente, la Fundación Corona argumenta que no se desarrollan mecanismos para promover acciones sinérgicas del nivel distrital con el local y constata la debilidad en el ajuste institucional central para responder a las exigencias de la descentralización, así como la insuficiencia de recursos locales para garantizar el desarrollo de la planeación. Muestra las deficiencias de los mecanismos de interlocución entre las entidades

35 Según la Fundación Corona: "la primera aplicación del Acuerdo 13 puso en evidencia sus debilidades y planteó problemas de coherencia entre éste y normas de mayor jerarquía, así como vacíos de estas normas en las materias que reglamentan. Estas dificultades se prestan para cuestionar la legitimidad tanto del Acuerdo como del proceso y debilitar la voluntad ciudadana para la participación".

públicas y la sociedad y la carencia de asesoría técnica por parte de las unidades ejecutoras locales en la formulación de los planes de desarrollo. Precisa que la administración distrital asume el ejercicio como una tarea coyuntural y que las oficinas de planeación local presentan reticencias cuando se entregan espacios decisorios a las comunidades. Señala las discontinuidades técnicas y políticas que afectan el proceso y sus resultados.

Sobre la participación ciudadana en el ejercicio, la Fundación Corona resalta la escasa asistencia de las personas a los encuentros y mucho más su poca permanencia en el proceso. Esto lo adjudica a las fallas en la preparación del proceso, la precaria asistencia técnica brindada por las entidades locales y distritales encargadas de la planeación, la asignación de obligaciones que exceden las capacidades de los organismos comunitarios, el dominio del trámite individual sobre el colectivo y la deslegitimación de los encuentros por parte de actores políticos. Afirma que la asistencia de las organizaciones a los encuentros es baja y que existen confusiones sobre su derecho a participar en la elección de los representantes de los sectores públicos de educación y salud. Constata la ausencia de retroalimentación entre los involucrados que deslegitima decisiones y genera conflictos internos, debilitando la concertación. Denota la falta de apropiación de la representación sectorial que deben asumir los representantes a los consejos, en quienes prima su opinión personal o la agenda de la organización a la que pertenecen. Especifica la falta de visión de localidad y de lo sectorial en la localidad, que reduce la construcción de acuerdos sobre asuntos de interés general y sobre su correspondiente priorización. Objeta la competencia entre visiones particulares en tiempos reducidos para cumplir la tarea.

En cuanto a la concertación y adopción de los planes de desarrollo local, la Fundación Corona observa debilidad conceptual en la negociación y aprobación de los planes de desarrollo local y en el tipo de decisiones tomadas en cada etapa. Además, comenta la inexperiencia de las organizaciones y la escasa asistencia

técnica reflejada en propuestas ciudadanas que carecen de criterios de priorización para orientar la negociación con los alcaldes y la selección de proyectos en el proceso de programación presupuestal.

A nivel local, entre 2004 y 2006, se adelanta un proceso de planeación participativa guiado por los mismos referentes normativos que orientan el anterior periodo. A finales de 2006, Velásquez y González publican el análisis de la experiencia, en el que consideran las reglas de juego del ejercicio, su entorno político y las lógicas de los actores sociales que se trenzan en el contexto de las reglas y del entorno, determinando los productos del ejercicio. Aunque plantean que los Acuerdos 12 y 13 son avances en la institucionalización de la planeación participativa en la ciudad porque establecen sus reglas de juego, señalan que introducen restricciones y que, a veces, llegan a producir efectos contrarios a los deseados para la democratización de las decisiones. Entre las dificultades principales mencionan la desarticulación entre la planeación distrital y la local; la definición de tiempos cortos para formular, estudiar, valorar y aprobar los planes que, sumada a la poca información disponible, genera pequeños trabajos con escasos elementos de juicio para pensar a escalas mayores (localidad, ciudad).

Además, los autores exponen que cada uno de estos acuerdos presenta problemas adicionales. El Acuerdo 12 limita la participación de los organismos comunitarios de planeación en las distintas etapas del proceso y fija en ellas a las juntas administradoras locales como representantes de las localidades, desvirtuando la Ley 152 de 1994 y el propio Acuerdo 12, que conciben a estos organismos como espacios representativos de los sectores organizados de la ciudad. El Acuerdo 13 presenta tres problemas: la ambigüedad de la norma sobre el carácter vinculante o no de las decisiones tomadas en los encuentros ciudadanos; la falta de mecanismos para garantizar que los integrantes de los consejos de planeación sean voceros de los sectores sociales representados y que a los encuentros ciudadanos concurren ciudadanos provenientes de los sectores existentes en las localidades; y la desarticulación de los consejos

de planeación de otras instancias de participación existentes en las localidades, lo que acentúa la distancia entre los procesos que adelantan, reduciendo el alcance, impacto e interlocución entre ellos y con las autoridades locales y distritales³⁶.

Por otra parte, Velásquez y González mencionan que en el plan de desarrollo distrital se plasma la intención de contribuir a convertir la participación en un componente básico de la acción gubernamental y que en la práctica se logra la concertación y la aprobación del mismo por parte del Consejo Territorial de Planeación y del Concejo Distrital, creando un entorno político favorable, pero que por dificultades normativas e interinstitucionales no se produce la articulación final de estas acciones. Sobre el papel de los actores en el proceso, muestran cómo a nivel local y distrital se logra una importante movilización de éstos en los encuentros ciudadanos, pero expresan preocupación por el tipo de representación, el perfil y las competencias en las decisiones de los mismos.

Al mirar estos factores en su conjunto, los autores indican que, principalmente por el entorno político y el papel de los actores, la experiencia presenta un balance positivo, pues afirman que el proceso y los resultados obtenidos significan un avance con respecto a los ejercicios efectuados en periodos anteriores. Destacan la creación de un ambiente favorable para desarrollarla, pese a las restricciones normativas, las limitaciones internas y los desajustes institucionales del gobierno actual, así como el desigual aprovechamiento de los escenarios, las desconfianzas, las defensas exclusivas de intereses particulares, las desarticulaciones entre los procesos agenciados y los excesos en las expectativas sobre los resultados por parte de las instancias involucradas. En suma, afirman que se da un paso adelante porque se cuenta con mejores condiciones para incidir en las decisiones finales, ejercer una participación interpretativa de los anhelos sociales y

materializar un proyecto político de democratización de la gestión de la ciudad³⁷.

4. Reflexión preliminar sobre la planeación participativa en Bogotá desde el trabajo social

Si bien es cierto que en Bogotá existen diversas posiciones sobre los saldos obtenidos al realizar ejercicios de planeación participativa, en los balances reseñados se alude a sus fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades, usando con frecuencia descriptores como tiempo, escala, escenario, actor, condición, metodología, visión, proceso, resultado y proyección.

Con base en la descripción sucinta es posible suponer que el debate sobre la planeación participativa en Bogotá se mantiene vigente porque es uno de los soportes a los que aluden diversos actores cuando valoran el acatamiento de la Carta Magna y el avance de la democracia en la capital del país.

En este contexto, desde sus operaciones, los expertos sustentan la importancia de la planeación para la democracia, pero no discuten los significados de ella. Parece que no existen dudas sobre las bondades del régimen y los gobiernos vigentes ni preguntas sobre las benevolencias del orden internacional. Da la impresión de que no subyacen en los escenarios de la planeación aquellos problemas sociales que hace décadas afectan a la población colombiana, por ejemplo: pobreza, violencia, corrupción, inequidad. Además, se puede creer que el orden presente conjuga el orden deseable con el posible y por eso no requiere interrogación o que las únicas tensiones políticas presumibles son las dadas entre democracia representativa y democracia participativa.

A esta ausencia se adiciona una escasa deliberación sobre los referentes metodológicos de la planeación participativa en la ciudad. Pese a que se cuestionan las acciones, las tareas, los procedimientos, las técnicas y

36 VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Gente Nueva Editorial, Bogotá, 2006.

37 *Ibíd.*

los instrumentos de cada uno de los ejercicios, no se llama la atención sobre la falta de orientaciones metodológicas para efectuarlos. Quizá porque se supone que la metodología es simplemente un conjunto de pasos para formular, ejecutar, seguir y evaluar el plan de desarrollo. Tal vez porque se cree que la metodología es útil, ya que contiene una dimensión operativa que puede dejar por fuera sus dimensiones éticas, conceptuales y contextuales. O, a lo mejor, porque se asume que la metodología está definida en las normas nacionales y distritales sobre planeación y de hecho no amerita reflexión.

Poco se alude a la existencia de discusiones sobre los referentes conceptuales de los ejercicios. Se indican ausencias o deficiencias cognitivas de los actores sociales e institucionales para cumplir las normas, pero no se explicitan los significados que sobre los significantes pueden tener las involucradas y los involucrados. Insuficientes son las definiciones otorgadas a los sujetos, los objetos y las intencionalidades de la planeación participativa. Algo semejante ocurre con la definición de las categorías utilizadas, pues parecen naturales, neutrales, objetivas, fijas y predeterminadas, y raramente se menciona como criterio de interlocución el diálogo de saberes.

Por su parte, son exiguos los debates sobre los referentes éticos de la planeación participativa en la ciudad. Aunque las normas correspondientes fijan unos principios de la planeación, en la práctica limitadamente se evocan o se concretan. Tampoco existen suficientes referencias sobre las polémicas generadas en torno a estas cuestiones. Pese a que las necesidades axiológicas de los seres humanos cobran vida en los procesos de planeación, no se sustenta con frecuencia la importancia de su discusión sobre el estar, el tener, el hacer y el ser de los participantes para visualizar y alcanzar fines compartidos o para construir y materializar sus propios objetivos de futuro en la ciudad.

En conjunto parece que poco se aborda el fundamento de la planeación participativa, pues no se observan definiciones, relaciones ni interrelaciones entre sus referentes metodológicos, conceptuales y éticos. A veces

se encuentran balances sobre prácticas orientadas por lineamientos particulares que coexisten en escenarios a los que se convoca para legitimar decisiones. Así se diluyen los sentidos de estas experiencias que, tras recurrentes intentos, no presentan mayores avances en términos de reflexiones sobre las acciones colectivas que realizan para alcanzar propósitos superiores, entre los que se podrían contar sus idearios de desarrollo urbano.

Por lo tanto, es deseable enriquecer colectivamente el estado del arte sobre la planeación participativa para proponer alternativas que den respuestas a sus problemas centrales y puedan ser utilizadas al emprender nuevas acciones. Es pertinente adelantar reflexiones que expliciten componentes transformadores de las acciones para ser utilizados como potenciadores de nuevas prácticas en las que se enfrenten sus limitaciones y desafíos, teniendo como referentes éticos, conceptuales y metodológicos aquellos concertados en los colectivos involucrados.

Así las cosas, en primer lugar, es urgente identificar los saberes institucionales sobre desarrollo que sirven de encuadre al ejercicio de la planeación en Bogotá. Esto exige disponer de un marco contextual y conceptual del desarrollo que permita comprender su origen, evolución y estado actual, y que sea utilizado para reconocer los escenarios, los alcances, los resultados, las limitaciones, los aprendizajes y los desafíos de las acciones impulsadas por las administraciones distritales para que la institucionalidad y la sociedad conviertan en prácticas los saberes trazados sobre desarrollo para la ciudad y visualicen los principales sentidos y cursos de acción trazados al realizar ejercicios de planeación en ella. En particular, es preciso examinar los saberes institucionales sobre desarrollo para la ciudad que existen en los planes distritales, debido a que estos son los instrumentos legales que las administraciones utilizan para dar a conocer los lineamientos de sus acciones públicas.

En segundo lugar, es importante adelantar una caracterización de la planeación en la ciudad para contextualizar la planeación participativa impulsada desde

la institucionalidad con el fin de obtener un referente histórico sobre su concepción y transformación. Este referente amplio es imprescindible para distinguir las condiciones externas e internas por las que aparece y se formaliza la planeación participativa en Bogotá. Las características de la planeación en la ciudad aluden a las particularidades de esta acción pública desde su origen hasta el presente. Con su registro se pueden aclarar las razones por las cuales diversas administraciones distritales optan por situar cuestiones públicas al alcance de los ciudadanos en un ámbito específico que, algunas veces, estipulan por medio de normas.

En tercer lugar, resulta imprescindible valorar las acciones de planeación participativa realizadas por la sociedad civil como medio para materializar los saberes sobre desarrollo provenientes de la institucionalidad y/o construidos por sí mismos, develando sus principales aprendizajes y obteniendo un fundamento con referentes útiles para construir o adoptar saberes sobre la acción, que expliciten sus aspectos esenciales, consideren sus falacias y proporcionen pistas de sentido traducibles en rutas para visualizar porvenires.

Aunque se exploran las ejecuciones sociales para materializar los saberes institucionales y los propios sobre desarrollo, esto no implica que se ignoren aquellas tareas que, desde hace tiempo, en nombre de propósitos de futuro compartido realizan distintos actores en la ciudad y que se encuentran sumergidas por la acometida de la planeación participativa institucional. Tal vez antiguas prácticas, en las que diversos grupos o comunidades soñaron con su situación venidera, posean claves de sentido para superar algunas tensiones recurrentes de la planeación participativa en Bogotá.

Además, es fundamental proponer lineamientos que potencien la planeación participativa como un medio para alcanzar idearios compartidos de desarrollo, lo cual implica construir espacios comunes de reflexión sobre la acción de los que, por medio de la concertación, emanen referentes alternativos para ampliar las oportunidades que permitan fortalecer las capacidades individuales y sociales a favor de la construcción de futuros compartidos en la capital del país.

Para finalizar, tal como se aprecia, son abundantes los motivos que justifican enriquecer el estado del arte sobre la planeación participativa en Bogotá. Porque, con base en lo expuesto, es vital construir aproximaciones novedosas, que conjuguen distintos referentes para generar reflexiones de corto, mediano y largo plazo; potenciar la discusión a nivel local y distrital, entre actores institucionales y sociales con diferentes intencionalidades; afianzar la construcción de saberes y prácticas, develando aprendizajes; cualificar la formulación ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo locales y distritales; promover prácticas democráticas en las que se facilite superar falacias recurrentes en este tipo de ejercicios; aportar elementos teóricos y prácticos, coadyuvando a convertir la planeación participativa en un proceso urbano más consistente con los idearios de futuro colectivo y propiciando la construcción de narrativas distintas que contengan respuestas a los problemas centrales de los involucrados; contribuir a que la universidad cumpla con su responsabilidad social, creando espacios de debate público en los que las diferencias se tramiten por medio de la deliberación; fortalecer la disciplina-profesión del trabajo social, pues la planeación participativa debe ser uno de sus principales campos de investigación-acción y por esta vía de reflexión pertinente, significativa y relevante para las y los aprendices expertos comprometidos allí.

Referencias bibliográficas

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Decreto Ley 1421 de 1993: Estatuto Orgánico de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, *Guía para la formulación de los planes de desarrollo local*, DAPD, Bogotá, 2004. 42 p.
- BETANCOURT, Mauricio, *Planeación y participación. Construyendo la democracia local*, vol. 1, Ismac, Bogotá, 2001, pp. 37-132.
- BOISIER, Sergio, “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo territorial: un imperativo categórico”, *en Revista Territorios* No. 10-11, 2003, Cider – Uniandes, Bogotá, pp. 71-90.
- CIFUENTES, Rosa, “Aportes para ‘leer’ la intervención de Trabajo Social”, *en Revista Colombiana de Trabajo Social* No. 19,

- 2005, Consejo Nacional para la Educación en Trabajo Social, Impresora Feriva S.A., Santiago de Cali, pp. 128 -155.
- CONCEJO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, Acuerdo 12 de 1994: Estatuto de Planeación del Distrito Capital.
- CONCEJO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, Acuerdo 13 de 2000: La Planeación en las Localidades del Distrito Capital.
- CONCEJO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, Acuerdo 257 de 2006: “por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 152 de 1994, Bogotá, 1994.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 388 de 1997, Bogotá, 1997.
- DÍAZ, Álvaro, *La argumentación escrita*, Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 2002. p. 145
- CONTRERAS, Maira, CUERVO, Luis Mauricio, ZORRO, Carlos, *Planeación social local. Elementos de gestión local participativa*, Cider, Uniandes, Bogotá, 2003, pp. 8-21.
- CONTRERAS, Maira Judith, “Balance de la participación ciudadana: la experiencia del Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio”, en VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?*, Anexo CD, Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, Cider, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia, Bogotá, 2003. 44 p.
- ESCALLÓN, Clemencia y SUDARSKY, John, “La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá”, en ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, *Participación ciudadana en la planeación social municipal, distrital y nacional*, Memorias, 2001, Veeduría Distrital, Bogotá, pp. 129-160.
- ESCOBAR, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y reconstrucción del desarrollo*, Norma, Bogotá, 1996a, pp. 9-198.
- ESCOBAR, Arturo, “Planeación”, en *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 1996b, Pratec, Lima, pp. 216-225.
- ESTRADA, Víctor Mario, “Dilemas de la planificación económica y social: problemas teóricos y prácticos, planificación económica y social en América Latina, orígenes de la planificación económica y social en Colombia”, en ESTRADA, Víctor, *Salud y planificación social. ¿Políticas en contra de la enfermedad o políticas para la salud?*, 2004, Unidad de Artes Gráficas, Universidad del Valle, Santiago de Cali, pp. 15-44.
- FORERO, Clemente, CARDONA, Guillermo, CÓRDOBA, Carlos, *Planeación participativa. Estrategia de paz*, Tercer Mundo, Bogotá, 1999, pp. 1-76.
- FORERO, Clemente, “La formación del Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000”, en *Diez años de planeación al derecho*, Memoria VI Congreso Nacional, Editora Guadalupe, Bogotá, 2001, pp. 131-148.
- FAJARDO, Octavio, FUNDACIÓN CORONA, *La apuesta de los ciudadanos. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá 2001*, Fundación Corona, Bogotá, 2003. 255 p.
- GARCÍA D'ACUÑA, Eduardo, “Pasado y futuro de la planificación en América Latina”, en *Revista de Economía Política Pensamiento Iberoamericano*, 1982, Instituto de Cooperación Iberoamericana, pp. 14-44.
- GONZÁLEZ, Camilo y CORTE, Beltrina, *Planeación urbana y participación popular en Bogotá*, Cinep, Arfo Ltda., Bogotá, 1989. 319 p.
- HISSONG, Robin, “Las teorías y las prácticas del desarrollo desde la perspectiva de la modernidad”, en *Cuaderno Ocasional* No. 10, 1996, Cider, Uniandes, Bogotá, pp. 5-76.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Constitución Política de 1991.
- RAHNEMA, Majid, “Participación”, en *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 1996, Pratec, Lima.
- RESTREPO, Darío, “Dilemas de la planeación participativa: relaciones entre el Estado, las ONGs y las comunidades”, en PARCOMÚN y DIAKONIA, *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*, 2002, Litografía Arco, Bogotá, pp. 55-93.
- RUIZ, Ana Isabel, “Crisis de los modelos convencionales de desarrollo”, Unidad de Estudio No. 2, Módulo I: Necesidad y calidad de vida, Curso de Educación a Distancia Salud Comunitaria y Promoción del Desarrollo, Celats, Lima, 1991, pp. 38-60.
- URIBE, María Teresa, “Planeación, gobernabilidad y participación”, en CORPORACIÓN REGIÓN y FUNDACIÓN SOCIAL (orgs.), *Planeación, participación y desarrollo*, 2001, Corporación Región, Medellín, pp. 33-49.
- VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia,

Banco Mundial, Cider, Corporación Región, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia, Bogotá, 2003, pp. 43-79, 265-323 y 361-395.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza, *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Gente Nueva Editorial, Bogotá, 2006. 291 p.



Fondo Orlando Fals Borda. Fotos 1950-1964.
Archivo Central e Histórico Universidad Nacional de Colombia.