



¿CÓMO SE CONSTRUYEN SENTIDOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO “SENDERO DE LAS MARIPOSAS”?

Jenny Catherin Gaona Páez

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Sede Principal

Bogotá D.C. - Sede Principal

Comunicación Social - Periodismo

mayo de 2021

¿CÓMO SE CONSTRUYEN SENTIDOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO “SENDERO DE LAS MARIPOSAS”?

2

¿CÓMO SE CONSTRUYEN SENTIDOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO “SENDERO DE LAS MARIPOSAS”?

Jenny Catherin Gaona Páez

Monografía presentada como requisito para optar al título de Comunicadora Social - Periodista

Asesor
Santiago Torres Sánchez
Comunicador Social

Corporación Universitaria Minuto de Dios
Rectoría Sede Principal
Bogotá D.C. - Sede Principal
Comunicación Social - Periodismo
mayo de 2021

AGRADECIMIENTOS

A Victoria, mi madre por ser mi causa, por el apoyo que me ha brindado en cada momento de la vida y por cada acto de amor que me alienta a seguir.

A Santiago Torres, mi tutor, por compartir sus conocimientos, valiosos consejos, su constante apoyo y acompañamiento para el desarrollo de esta investigación. Gracias por animarme a creer en mis capacidades.

A mis amigos, quienes me han acompañado en diferentes etapas de la carrera y me apoyaron en cada fase de este proyecto.

TABLA DE CONTENIDOS

Lista De Tablas e Ilustraciones.....	5
Resumen	6
Abstract	7
1. Planteamiento Del Problema	8
2. Justificación	12
3. Objetivos.....	18
3.1. Objetivo General.....	18
3.2. Objetivos Específicos	18
4. Antecedentes.....	19
5. Marco Teórico	23
5.1. Comunicación.....	23
5.2. Participación.....	25
5.3. Acción Colectiva.....	28
6. Metodología	32
7. Análisis Y Conclusiones.....	35
7.1. Resultados	35
7.2. Análisis	37
7.2.1. Análisis Normativo	37
7.2.2. Análisis Entrevistas.....	41
7.2.3. Análisis Documento “Informe General De Participación”	54
7.3. Conclusiones.....	61
Referencias Bibliográficas	68

LISTA DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Tabla 1	37
Tabla 2	39
Tabla 3	41
Tabla 4	48
Ilustración 1	66
Ilustración 2	67

RESUMEN

Esta investigación propone identificar y analizar el sentido de la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo de Bogotá D.C. En la construcción de este proyecto se realizó una revisión a diferentes disposiciones estatales y distritales que abren la discusión sobre la incidencia ciudadana en las decisiones de carácter territorial en el distrito, así mismo se realizó una revisión al informe general de participación pues, dentro de la formulación del plan de ordenamiento territorial se plantearon cuatro fases con las que se apuntaba a una convocatoria que integrara a toda la ciudadanía, sin embargo, las comunidades hacen una crítica al sentir que su presencia fue utilizada para la reafirmación de un modelo de ciudad y no para la realización de una discusión amplia y horizontal.

Dentro de los hallazgos de esta investigación se reconoce la intención de plantear una participación que se acerque a las necesidades y busque la incidencia ciudadana, a pesar de esto, lo promovido en los espacios territoriales se queda en la instrumentalización de la participación para completar un requisito que permita la presentación de un proyecto, en este caso la formulación del POT, es por esto que la ciudadanía, en el caso particular del “Sendero de las Mariposas”, encuentra en la comunicación una oportunidad no solo en la difusión de información sino el en diálogo y conocimiento de las necesidades en común para la búsqueda de una participación incidente ante las instituciones al sentir que estos espacios creados no fueron suficientes para dar respuesta a los planteamientos de las comunidades.

Palabras Clave

Participación ciudadana, Comunicación, Acción Colectiva.

ABSTRACT

This research proposes to identify and analyze the meaning of citizen participation in Bogotá D.C. development projects. In the construction of this project, a review was made of different state and district provisions that open the discussion on citizen incidence in territorial decisions in the district, as well as a review of the general participation report since, within the formulation of the land use plan (Plan de Ordenamiento Territorial), four phases were proposed that aimed at a call to integrate all citizens, however, the communities criticize the feeling that their presence was used for the reaffirmation of a city model and not for the realization of a broad and horizontal discussion.

Within the findings of this research, the intention to propose a participation that is close to the needs and seeks citizen incidence is recognized, in spite of this, what is promoted in the territorial spaces remains in the instrumentalization of participation to complete a requirement that allows the presentation of a project, in this case the formulation of the POT, which is why the citizenship, In the particular case of the "Sendero de las Mariposas", citizens find in communication an opportunity not only in the dissemination of information but also in dialogue and knowledge of the common needs for the search of an incident participation before the institutions when they feel that these spaces created were not enough to respond to the proposals of the communities.

Key words

Citizen participation, Communication, Collective Action.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La participación en Colombia se visibilizó gracias a la Constitución Política de 1991, pues al consagrar a Colombia como un estado social de derecho, se reconoció la importancia de la participación de la ciudadanía en diferentes espacios y toma de decisiones distritales, gubernamentales y de país. La Constitución Política plantea en el artículo 2, “Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución Política de Colombia, 1991) Este artículo nos amplía la posibilidad de entender que la participación de la ciudadanía no se restringe al derecho de sufragar, por el contrario, dentro de la participación existe la posibilidad de expresar inquietudes y sugerencias sobre los asuntos públicos, los ciudadanos tienen la posibilidad de hacer control político, y las entidades públicas deben garantizar que existan espacios en donde la diferencia de opiniones sea respetada, esto para que las necesidades de la población sean valoradas y concertadas entre todos los actores.

Dentro de la administración distrital de Enrique Peñalosa, en el 2016 se creó el proyecto Sendero de las Mariposas o Sendero Cortafuegos, esto con el fin de habilitar espacios de apropiación y esparcimiento en materia ambiental para la ciudadanía; este sendero se ejecutaría en predios de los cerros orientales que hacen parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, declarada un área de protección nacional por el acuerdo 030 de 1976 por parte del Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, (1976) considerando “Que la vegetación de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá debe ser protegida para conservar su efecto regulador de la cantidad y calidad de las aguas que son utilizadas por los habitantes de ella” reconociendo que los cerros orientales hacen parte importante del cuidado de la calidad del aire que respiran los bogotanos, y estableciendo que cada proyecto de infraestructura que se lleve a cabo dentro de esta área tendrá que acceder a una licencia ambiental, demostrando que no atenta contra la conservación y protección de los recursos naturales.

Por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial expidió la Resolución 463 de 2005 en la que se excluyeron 973 hectáreas de la zona de reserva para denominarla franja de adecuación entre la ciudad y la reserva, con esta declaración dicha zona cumple con la función de consolidar y contener los procesos de urbanización alrededor de los cerros orientales. Así mismo dentro de esta franja de adecuación se debe: “Promover y proyectar la consolidación de un Área de Ocupación Pública Prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde” (MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO, 2005).

La importancia del acuerdo 030 de 1976 radica en que este nace con el fin de disminuir la construcción de las canteras y los asentamientos informales dentro de los cerros orientales que se venían presentando desde los años sesenta a causa de la llegada masiva de campesinos, de igual manera la Resolución 463 de 2005 posibilita a los ciudadanos asentados en la zona cercana a la reserva, a la construcción de un plan de manejo de esta zona de manera participativa.

Cada proyecto de desarrollo que tenga intervención directa sobre alguna comunidad, presentado por alguna entidad territorial, tiene que contar con una fase dedicada a la participación ciudadana, esto acogiéndose a la Ley 152 de 1994 o Ley orgánica del plan de desarrollo en donde se determina la participación ciudadana como uno de los principios, acatando el artículo 342 de la Constitución Política “(...) como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte la ley 388 de 1997 en su artículo cuarto declara: “deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Congreso de Colombia, 1997), es decir, que cada entidad pública tiene como deber formular una fase de participación en cada una de las partes que estructure el proyecto de desarrollo (diagnóstico, planeación, gestión, entre otros), buscando que las comunidades u organizaciones se enteren de los planes o proyectos que se darán dentro del territorio en el que habitan, pero hacer esto

implicaría sólo un proceso para informar a la comunidad, lo que buscan las leyes es que la ciudadanía se entere, de igual manera busca que las entidades formulen y estructuren sus proyectos conforme a las necesidades e inquietudes de cada comunidad, respondiendo sus solicitudes y dudas ante tal plan, así como que la comunidad haga parte de las decisiones de cada entidad pública entendido los posibles beneficios y afectaciones que trae la creación de dichos proyectos de desarrollo para la ciudad o municipio.

Es por esto, que el Sendero de las Mariposas al ser un proyecto de desarrollo para la ciudad contó con una fase de participación ciudadana dentro de su formulación en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) presentado por la administración distrital del alcalde Enrique Peñalosa en su administración entre los años 2016 - 2019. La justificación de la creación de este proyecto es la conexión entre quebradas y ríos para que la ciudadanía disfrute y aproveche los espacios existentes con fines de educación ambiental, que conectará la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con la franja de adecuación ocasionando un bajo impacto ambiental, así como la creación de un sistema cortafuegos y un sistema de control de incendios para mitigar los incendios en la época de poca lluvia o los causados por los individuos, adicional a través de este proyecto se busca educar a la ciudadanía sobre la importancia de la Reserva Forestal así como el disfrute y la generación de espacios para la recreación, este proyecto atraviesa las localidades de Usaquén, Chapinero, Santafé, San Cristóbal y Usme, localidades en las que el proyecto pasaría por terrenos ya habitados, lo que generaría posibles reasentamientos de los habitantes de los 25 barrios afectados.

En el proceso de participación realizado para la formulación del proyecto en las diferentes localidades, habitantes cercanos a los cerros orientales mostraron su preocupación al considerar que no existe la suficiente información respecto a las posibles afectaciones que traería este proyecto para los barrios que hacen parte de la franja de adecuación del distrito, pues este proyecto probablemente generaría algún proceso de reasentamiento para ellos o cambio del uso del suelo afectando los procesos de legalización de algunos barrios faltantes cercanos a los cerros orientales, sin embargo en las cartillas presentadas por parte del Distrito resumiendo el proceso de participación

dejan ver las preocupaciones de los habitantes como un problema menor y restan importancia a las preocupaciones de las personas implicadas.

Con base en lo anterior, surge como pregunta de investigación ¿Cómo se construyen sentidos acerca de la participación ciudadana en el proyecto “Sendero de las mariposas”?

Esta pregunta se enmarca en otros interrogantes acerca de la incidencia y representación de la ciudadanía en el planteamiento de proyectos de desarrollo por parte del distrito.

2. JUSTIFICACIÓN

La comunicación ha sido usada como un recurso para la difusión de la información. El modelo utilizado comúnmente por organizaciones, medios de comunicación y entidades estatales ha sido vertical, como lo expresa Barbero (2018) “La opinión pública que los medios fabrican con sus encuestas y sondeos tiene así cada vez menos de debate y crítica ciudadana y más de simulacro”. Este modelo comunicacional no posibilita un espacio al diálogo en donde la ciudadanía pueda verse involucrada en la toma de decisiones o distintas prácticas que nacen de estos procesos; y por el contrario relega su papel al de una estadística, esta idea se integra con la de Rosa María Alfaro al evidenciar que los medios de comunicación se encuentran más interesados en lo que les pueda generar ingresos y no en tomar un papel crítico para que la ciudadanía se informe de manera adecuada para la toma de decisiones “La participación se ha convertido en elemento motivador de audiencias, lo que garantiza mejores ganancias, movilizandoinversiones en publicidad (...) asociando así la democracia a la información y el espectáculo” (Alfaro, 1988).

La comunicación en los medios masivos genera una falsa idea de democracia, ligando la información y el espectáculo para hacer que los ciudadanos se sientan como parte activa de la toma de decisiones. Entendiendo esto, es importante analizar el papel de la comunicación en diferentes espacios, en este caso revisaremos el papel de la comunicación en los procesos participativos de la generación de proyectos de desarrollo.

La comunicación es un proceso transversal que está presente en todo momento, no podemos entenderla como el acceso a la información, o ver medios de difusión en su papel de informar lo que está pasando, la comunicación debería entenderse como la creación de nuevos lazos que unan a los ciudadanos u organizaciones alrededor de intereses comunes y maneras de pensar, haciendo que se vinculen en torno a una nueva manera de entender las dinámicas de su espacio, respetando y entendiendo la diferencia, pero desde allí tendiendo puentes que les permitan avanzar para generar cambios a partir de las necesidades que entre ellos identifican, creando allí espacios de participación y unidad.

Es a través del proceso dialógico donde la comunidad concerta los puntos de encuentro y desencuentro entre ellos, desde allí se desarrollan las propuestas a trabajar y es desde donde se establecen los vínculos entendiendo sus particularidades, incentivando a participar de la agenda dispuesta para la consecución de dichos objetivos, como nos lo hace entender Alfaro, (1988) “Se trata de elaborar productos que sustenten, conlleven y favorezcan una vinculación real y simbólica, donde comunicadores y comunicados se involucren actuando el diálogo y la intercomunicación, con un destino valorativo y transformador”, lo que se busca desde la comunicación es que la ciudadanía conozca que la participación dentro de la comunidad les permite intervenir en la formulación de proyectos que le afecten de manera directa o indirecta interviniendo en los espacios públicos dispuestos por la institucionalidad.

Es importante entender que la participación busca promover cambios en el orden social establecido, que dignifiquen y prioricen los derechos humanos, orden que históricamente ha generado desigualdades y brechas sociales, “El orden social es un invento, una creación hecha por los hombres y las mujeres de la misma sociedad. Y entender que, si ese orden no produce dignidad, se puede transformar o crear uno nuevo, en cooperación con otros” (Toro, 2010), es por esto que es importante entender los procesos de participación como motores de cambio, para que la unidad de la comunidad a través de un discurso e identidad colectiva les haga conocer cuáles son los mecanismos de participación que se ajustan a sus necesidades, y de la misma manera entiendan la importancia de su intervención ante entidades territoriales en la formulación de planes de desarrollo dentro del espacio en el que interactúan, tomando parte y acudiendo hasta tener incidencia que respete y cumpla con necesidades y beneficios generales de la ciudadanía y no ante los intereses de unos pocos.

La creación de políticas públicas debe estar enfocada en la atención a las necesidades de la ciudadanía, es decir pasar de la generalidad de los derechos a la particularidad, de esta manera la participación se verá en diferentes esferas de la sociedad, buscando la inclusión social. Miquel Martínez hace referencia a esto afirmando que no se alcanza una ciudadanía activa si no son atendidas las necesidades básicas,

“No es posible alcanzar los logros propios de una ciudadanía activa, colaborativa y participativa solo formulando propuestas pedagógicas y declaraciones de buenos objetivos. Son necesarias políticas públicas que garanticen una vida digna para toda la población” (Martínez, 2010). El buen ejercicio ciudadano se verá reflejado en las sociedades en las cuales se garantice información sobre los proyectos, en donde se conozca sobre el sentido que tiene cada uno de ellos y conozcan la capacidad de incidencia que tienen como ciudadanos en la formulación de ellos.

Es por esto que cobra relevancia la experiencia sobre el proceso de formulación del proyecto “Sendero de las Mariposas” o “Sendero Cortafuegos” en el cual se planteó un esquema de comunicación con énfasis en la educación ambiental. Este proyecto fue pensado para conectar los ríos y quebradas que recorren los cerros orientales, para satisfacer la demanda de acceso al espacio público y la atención de emergencias de los cerros orientales, construyendo un sendero dentro de la reserva forestal de los cerros, este hace parte de los proyectos presentado por la Secretaría Distrital de Ambiente en el año 2016 y quedó dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) presentado por la alcaldía de Bogotá en el año 2019 ante el Concejo Distrital.

El informe general de participación expone que la vinculación de la ciudadana se garantizó, poniendo en marcha un plan territorial para recibir los aportes de todos los sectores de la ciudad, como organizaciones, juntas de acción comunal, entidades privadas y ciudadanos no organizados, entre otros. “El Distrito Capital obedeciendo al mandato constitucional de organizar y promover la participación ciudadana ha avanzado en la formulación de una política que aborda el tema de la participación mediante la promoción del ejercicio político ciudadano” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019), esto, para recibir la mayor cantidad de propuestas sobre ciudad a partir de diferentes temáticas como medio ambiente, movilidad, infraestructura, espacio público y demás.

La participación dentro de la formulación del POT se dio por fases, que tenían unos objetivos específicos. La fase I se planteó como:” contextualización y motivación” en la que se buscaba la construcción colectiva de la ciudad deseada, llegando a las 20

localidades de la ciudad en donde se recibieron “1.850 aportes sobre medio ambiente y 1489 sobre espacio público” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019). La fase II “diagnóstico”, donde se divulgó este “con un total de 3.062 participantes” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019). Finalmente, dentro de la fase III de “formulación y consulta” se recogieron aportes que sirvieron como insumo para la formulación del POT a partir de jornadas de participación y espacios de divulgación en las distintas localidades para la recolección de observaciones o inquietudes de la ciudadanía.

Dentro del informe general de participación para la formulación del POT se explica la estrategia de comunicación creada para integrar a todos los sectores de la ciudad, mediante actividades con representantes de la comunidad, como procesos para la divulgación del diagnóstico, talleres para la construcción de la visión de ciudad, mesas de trabajo dispuestas por la ciudadanía, entre otras. Sin embargo, los mecanismos dispuestos por la administración distrital y sus entidades no son los únicos mecanismos existentes, ni con los que la ciudadanía hace efectiva su participación, los derechos de petición y oficios son mecanismos que usó la ciudadanía para hacer notar las problemáticas y percepciones frente al nuevo plan de ordenamiento. Cada aporte, recomendación o inquietud de la ciudadanía pasa un proceso de evaluación para analizar la viabilidad y conveniencia para el modelo de ciudad propuesto.

Toda esta estrategia creada para fomentar la participación de la ciudadanía pierde fuerza cuando, en el Informe general de participación, al momento de hablar sobre el proyecto “Sendero de las mariposas” se minimizan las inquietudes que se generan alrededor de este proyecto, convirtiéndose así, la fase III de participación en el eje central de análisis de este trabajo, para determinar el por qué de este ejercicio deliberado de anulación del concepto de participación de la formulación del POT de Bogotá.

Adicional a la información ya presentada, para llevar a cabo este proyecto se hace necesario acceder a una licencia ambiental, ya que parte de los predios donde se llevaría a cabo la ejecución de este, se encuentra en una zona de reserva nacional, es por esto que la Secretaría Distrital de Ambiente presentó la solicitud ante la Autoridad Nacional de

Licencias Ambientales (ANLA) con el fin de obtener autorización para construir el sendero en parte del área de protección natural que recorre el diseño .

Ante esta entidad varias organizaciones y ciudadanos presentaron solicitudes para que se llevara a cabo una audiencia pública ambiental, a los que esta entidad respondió argumentado que cuando acabara el proceso de estudio del proyecto analizarían la pertinencia de solicitar información adicional sobre el proyecto, durante las reuniones planeadas por el ANLA como parte del estudio para aprobar la licencia se organiza una audiencia pública, a pesar de ello un Juez administrativo ordena la suspensión de la audiencia pública raíz de una tutela presentada, argumentando la falta de información a la comunidad sobre el proyecto por parte del Distrito. El licenciamiento no pudo seguir su curso, debido a que las entidades no habían informado a la ciudadanía sobre los impactos y repercusiones que este proyecto traería para las comunidades que hoy habitan los cerros orientales y que se encuentran en diferentes procesos como los de legalización de sus predios.

La aprobación de este proyecto se vio frenada debido a que el Plan de Ordenamiento Territorial que presentó la administración de Enrique Peñalosa no fue aprobada por el Concejo de Bogotá a causa de una ponencia negativa en contra del POT por parte de un concejal, y que fue votado en su mayoría de manera positiva, con esta votación el concejo también descartó la aprobación del proyecto del sendero de las Mariposas, sin embargo el licenciamiento seguía en curso y sería la administración entrante quien decidiría el curso del proyecto. La alcaldesa entrante, Claudia López, durante los primeros meses de su administración ratificó la realización de este proyecto con el apoyo del Ministerio de Ambiente, mientras que la entidad encargada del licenciamiento seguía sin pronunciarse sobre este proyecto.

Es hasta septiembre del 2020, que la secretaria de ambiente Carolina Urrutia, confirma el desistimiento de la licencia para la construcción de este sendero, sin embargo la secretaría solicitó los estudios presentados a la ANLA de manera física para la revisión "con el objetivo de analizar la propuesta presentada y plantear alternativas que permitan

el desarrollo de espacios para el disfrute de la ciudadanía, que respeten la zonificación y los usos permitidos en la reserva. Durante este proceso, la ciudadanía tendrá real incidencia y participación" (El Tiempo, 2020).

A partir de esto, analizar la participación y los procesos de comunicación presentes en el proyecto “Sendero de las mariposas”, es importante para promover un ejercicio de organización colectiva en la ciudadanía, que de una manera crítica y consciente tome decisiones, se empodere y considere ser parte activa de la toma de decisiones, a partir de la construcción de sentidos en torno al diálogo que se puede propiciar entre entidades y la ciudadanía en general.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar los sentidos que se construyen acerca de la participación ciudadana en el proyecto “sendero de las mariposas” de la administración distrital de Bogotá D.C. entre el 2016 -2019.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Ampliar la comprensión de la idea de participación ciudadana propuesta por la administración distrital en la formulación del proyecto “Sendero de las Mariposas”.
2. Analizar los espacios de comunicación del proceso de formulación del POT de Bogotá en la fase III de participación (formulación y consulta).
3. Identificar procesos alternativos de participación ciudadana gestados desde diferentes colectivos alrededor del proyecto “sendero de las mariposas”.

4. ANTECEDENTES

En la exploración del fenómeno abordado en este trabajo, se revisaron diferentes bases de datos con investigaciones que tuvieran aportes para el desarrollo de este proyecto, los documentos relacionados a continuación tienen gran incidencia en el objeto de estudio y por lo tanto aportes al supuesto inicial del presente estudio.

La primera investigación que abordaremos es La Participación Ciudadana En La Construcción Del Plan De Ordenamiento Territorial Departamental De Arauca 2016-2019, en la que se realizó un análisis sobre los diferentes actores que participan en la construcción del POTD, buscando identificar su capacidad de incidencia. Para el autor es relevante identificar si las políticas públicas e instrumentos de planificación territorial son utilizados de manera adecuada, para garantizar la integración de los actores en la formulación de este tipo de proyectos.

Su metodología es cualitativa al hacer un análisis de los documentos, así como la realización de entrevistas semiestructuradas para la recaudación de la información para indagar sobre el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y la gobernanza. Dentro de los hallazgos de esta investigación se reafirma la hipótesis inicial sobre la escasa participación dinámica debido a los pocos espacios en donde se pudieran llevar las discusiones sobre los planteamientos de los proyectos, asegurando que si bien se garantiza la participación ciudadana, se generan los espacios por cumplir con un requisito para la formulación y no porque estos espacios realmente tengan incidencia, el autor recalca la importancia de la comunicación y la divulgación de estos espacios para el aprovechamiento de la ciudadanía.

De esta investigación realizada en Arauca se destaca la importancia que se le da a la comunicación al recalcar que hay que fortalecer las estrategias de difusión de la información para propiciar el interés de los diferentes actores en los espacios de participación para la formulación del POTD, consolidando la incidencia en la toma de decisiones, no solo usando los medios de comunicación tradicionales, de la misma manera el autor destaca la importancia sobre los mecanismos de participación para que

estos sean tenidos en cuenta en la formulación de políticas públicas y territoriales para la atención de las necesidades de la población y no como un condicionante para la presentación de los planes de desarrollo.

Siguiendo con la búsqueda de investigaciones, abordaremos un trabajo realizado en la ciudad de Bogotá sobre la participación ciudadana en los humedales. “Ni sordos ni mudos: La participación ciudadana en la gestión ambiental de los humedales en Bogotá” concluye que los mecanismos creados por el distrito doblegan el papel de las organizaciones creadas a favor de los humedales en diferentes localidades y que terminan no cumpliendo las expectativas de la ciudadanía asegurando que existen problemas de comunicación entre las entidades y las comunidades colindantes con los humedales, haciendo que los ejercicios participativos queden en un segundo plano tomando como opción principal las vías legales al sentirse relegados.

Esta investigación está encaminada a “determinar la capacidad de los mecanismos distritales de participación para generar un cambio en las políticas. Es decir, si el modelo de participación propugnado por el distrito –y ejemplificado en el sonado caso de los humedales- tiene los resultados e impactos esperados, que sirvieron para justificar su aplicación” (Cubillos, 2015).

Si bien en esta investigación se concluye que las políticas de participación existen, las entidades utilizan estos espacios a manera de rendición de cuentas y no para tomar decisiones que benefician a los humedales y a la comunidad y que los avances que se han dado alrededor de los mismos han sido obtenidos por la comunidad y las organizaciones sociales, así como reconoce que como mecanismo final se utilizan las vías legales y que no existe una buena comunicación entre las partes, sus conclusiones apuntan a la integración de la parte técnica de las entidades y los conocimientos de la ciudadanía, sin apuntar al fortalecimiento de los mecanismo de comunicación ni a la incidencia ciudadana.

Otra de las investigaciones que se han dado analizando los mecanismos implementados por los diferentes gobiernos de la ciudad de Bogotá es “La participación

como práctica performativa de la democracia: una mirada desde los ciudadanos. El control social a la gestión pública en Bogotá: análisis de los aportes de la herramienta ISO IWA 4, aplicada por la Veeduría Distrital al período de gobierno 2013-2015.” La metodología de esta investigación fue cualitativa por lo que buscaba hacer aportes a la metodología y herramientas usadas por la veeduría para fortalecer la participación ciudadana a través de entrevistas y grupos focales. Esta investigación explora las políticas públicas poniendo como centro las experiencias de participación ciudadana y el control social entre al año 2013-2015 con la implementación de la norma ISO 18091:2014 por la Veeduría Distrital, esta norma busca “busca estandarizar el control social a la gestión pública, teniendo en cuenta que el contexto social e institucional de origen de la norma es diferente al contexto social e institucional de Bogotá”. a partir de este trabajo se busca ver la concordancia del proyecto con las diferentes realidades en las localidades de Bogotá.

Dentro de las conclusiones encontradas en esta investigación es de resaltar que las entidades públicas crean barreras para el acceso a la información, es por esto, que la ciudadanía accede a ella a partir de derechos de petición, adicional a esto a pesar de la creación de unos observatorios locales las entidades del distrito no reconocen a los ciudadanos participantes de estas como interlocutores, a pesar de que la veeduría buscaba la creación de un diálogo entre la ciudadanía y la administración distrital. Esta investigación demuestra que a pesar de que los esfuerzos de esa administración se encaminaron a fortalecer los procesos participativos para ver cómo funcionaban en cada localidad, las entidades públicas no toman a la ciudadanía como un interlocutor incidente y lo siguen relegando a un actor que participa por el cumplimiento de una disposición de las leyes.

Dentro de la investigación de Participación ciudadana en el desarrollo de la localidad de Chapinero, Bogotá D.C. (2013-2014) se busca conocer cómo se dio el proceso de participación ciudadana teniendo como hipótesis que la participación se da con el fin de cumplir un requisito, es decir que es un proceso instrumentalizado para legitimar decisiones que se toman desde la institucionalidad, su metodología es

cualitativa, haciendo un análisis sobre la propuesta presentada por la localidad, concluyendo que se evidencia poca incidencia por parte de los ciudadanos, también se identifican dos tipos de participación, una promovida por las instituciones (instrumentalizada) y otra generada desde los movimientos sociales por intereses en común como la defensa de los cerros orientales. Este análisis reafirma que la participación desde la institucionalidad es un requisito, sin embargo introduce un nuevo tipo de participación dado desde la comunidad en la cual la unión se da a partir del reconocimiento de los intereses comunes, se hace relevante al plantear dentro de esta investigación que los procesos participativos usados desde el distrito no son suficientes y hacen que la comunidad busque nuevas alternativas.

Siguiendo con las investigaciones que reconocen la participación desde la comunidad como otro tipo de participación encontramos “Análisis del impulso institucional a la participación ciudadana para la paz en las administraciones de Gustavo Petro (2012-2016) y Enrique Peñalosa (2016-2017): Implementación de consejos de paz” distinguiendo que la implementación de los consejos de paz no tuvo mayor alcance debido a la institucionalidad llevando al desinterés, esto lleva a que desde organizaciones e iniciativas comunales se incentiven actividades para avanzar, estas propuestas suelen tener mayor favorabilidad al ser iniciativas de la comunidad pensadas desde las dinámicas directas de cada territorio.

El papel de la comunicación en estas investigaciones no es tomado de forma relevante, si bien se hace mención sobre la importancia de fortalecer las estrategias de difusión de la información y la comunicación entre las entidades y las comunidades. En resumidas cuentas podemos ver que estas distintas investigaciones tienen una mirada general de la participación en la cual la institucionalidad genera espacios de participación en donde la ciudadanía hace aportes sin mayor incidencia, adicional a esto se diferencia de los espacios de participación desde las entidades y las iniciativas comunitarias que suscitan mayor interés y contribución por parte de la ciudadanía.

5. MARCO TEÓRICO

Este trabajo toma como base teórica tres abordajes que nos permiten acercarnos a la comprensión de la manera como se puede explicar la participación ciudadana desde la comunicación. Por ello, el lector encontrará algunas aproximaciones teóricas a categorías como la comunicación, la participación ciudadana y acción colectiva.

5.1. COMUNICACIÓN

En la realización de esta investigación, es la comunicación un componente importante y es que al ser un campo de estudio, puede abordar desde su multidisciplinariedad, relaciones con varios elementos sociales y no concentrarse en función de los medios masivos de información.

La escuela latinoamericana ha buscado enfocar su producción académica e investigativa en los procesos de comunicación desde otros espacios como lo popular o el cambio social, pues las teorías que venían desde otras escuelas no se ajustaban a las realidades de los pueblos de América Latina. Cuando hablamos de lo popular no hacemos referencia a la contraparte de la masificación sino a la reconstrucción de la historia desde la gente y sus diferencias.

“Pero en América Latina la problemática de lo popular no es una moda. Es “el lugar” desde el cual se hace posible pensar hoy tanto los procesos de comunicación que desbordan lo nacional por arriba, es decir, los procesos, macro que involucran la puesta en funcionamiento de los satélites y las tecnologías de informática; como los procesos de comunicación que desbordan lo nacional por abajo, desde la multiplicidad de las formas de protesta regional, local, ligadas a existencia negada pero viva de la heterogeneidad cultural.” (Barbero, 1984)

La comunicación, entonces, trae consigo la creación de subjetividades propias a partir de las experiencias de los individuos o las colectividades, generando espacios de reflexión y convirtiéndola en un punto de partida de la producción social y circulación de

sentidos que como lo asegura Erick Torrico tiene como objeto de estudio, el proceso en sí mismo con todo lo que esto conlleva, “proceso social de producción, circulación mediada, intercambio desigual, intelección y uso de significaciones y sentidos culturalmente situados” (Torrico, 2004).

Barbero por su parte nos habla de la comunicación también como un entramado social desde donde se construyen los sujetos sociales, esto reafirma lo que Torrico ya nos dice, la comunicación hace parte de la creación de identidades, a partir de las relaciones cotidianas “Hoy no podemos comprender la comunicación sin reflexionar sobre lo que ella tiene de secreto escenario de la interpelación y constitución de los sujetos sociales, de reorganización del sentido y las identidades ciudadanas.” (Barbero, 1990)

La comunicación, como se mencionaba en la justificación, debe pensarse como un proceso dialógico que fortalezca las relaciones de las comunidades, buscando la apropiación de los procesos y la comprensión por parte de la ciudadanía de los alcances de su rol, entendiéndose finalmente como Comunicación para el cambio social. Alfonso Gumucio la definiría como “diálogo y participación, con el propósito de fortalecer la identidad cultural, la confianza, el compromiso, la apropiación de la palabra y el fortalecimiento comunitario” (Gumucio, 2010).

Proponemos entonces, que el papel de la comunicación sea el de defender la cultura y las subjetividades que se crean alrededor de ella, no centrándonos en los medios masivos de información y su manera de comunicar a las audiencias ni mucho menos de la falsa idea de participación que traen consigo para hacer sentir parte a los ciudadanos de las agendas planteadas por estos. “El objetivo está entonces en el cambio de la sociedad pero por acción, voluntad y decisión de los sujetos sociales insertos en ella, donde la comunicación tiene un papel cohesionador y de potencialización pública y orgánica importante.” (Alfaro, 1988), creando así, espacios en los cuales la ciudadanía pueda reunirse en torno a intereses en común.

“La inserción de la persona en un proceso de comunicación, donde ella pueda convertirse en sujeto de su proceso de conocimiento, donde pueda educarse por

medio de su participación en actividades concretas en el seno de nuevas relaciones de sociabilidad que dicho ambiente permite construir.” (Peruzzo, 2001)

La comunicación debe apuntar a crear espacios en donde la ciudadanía se una pensando en sus particularidades para potenciarlas de manera colectiva, una comunicación en la que los receptores sean creadores de los espacios de difusión de esa información así como de los mensajes; de la misma manera que los consumidores de información de los medios masivos están llamados a vincularse activamente a los procesos de comunicación más allá de su papel pasivo, en los procesos de participación ciudadana, como el llevado a cabo en el sendero de las mariposas, estos están en la obligación de potenciar ideas propias hacia la colectividad por medio de procesos comunicativos colectivos y así consolidar espacios participativos en los que se puedan construir y organizar las acciones que lleven a las comunidades a garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

5.2. PARTICIPACIÓN

Sobre la participación se encuentran múltiples ideas; (Gordillo, 2011) desarrolla tres conceptos: *tomar partido*, aludiendo a la elección popular; *tomar parte*, haciendo referencia a una participación de manera continua en decisiones de la vida cotidiana y *formar parte*, que se deriva como consecuencia de tomar parte, enfocada no solo en potenciar lo que ya existe, sino hacia proyectos futuros.

La participación que busca tener incidencia en diferentes escenarios conlleva un ejercicio que una a los ciudadanos, este tipo de prácticas fortalecen la comunicación, generando un nivel de compromiso mayor al de informarse al momento de elegir algún tipo de representante, este compromiso supone otras formas de interacción social, “Para aprender a tomar partido quizá sea suficiente con una formación que vaya poco más allá de la mera información, pero para aprender a tomar parte y a formar parte es necesario desarrollar otras capacidades diferentes de las competencias conceptuales” (Gordillo, 2011).

Lo que une a la ciudadanía para actuar, son diferentes necesidades que suelen ser compartidas ya sea para cambiar la manera en que funciona algún tipo de política o para crear una nueva que proporcione y se ajuste a las condiciones de los ciudadanos “Participar es poder hacer y crear transacciones en función de intereses, individuales o colectivos orientados por el proyecto ético de dignidad humana” (Toro, 2011), esto nos acerca un poco a reconocer que el orden establecido se puede cambiar y que son los ciudadanos a través de los espacios de participación quienes pueden cambiar lo que no está funcionando de manera adecuada, tal a como hace referencia Toro (2011) “Lo que me hace ciudadano es poder ser actor social, poder participar, poder modificar o crear órdenes sociales”

Hacer sentir parte a todos, tanto desde la institucionalidad como desde las organizaciones del estado, es una de las tareas pendientes con la intención de fomentar una buena participación, para generar espacios incidentes, esto quiere decir que se les garantice a la ciudadanía la discusión y disputa de manera igualitaria y por parte de la ciudadanía el organizarse en torno a visiones del mundo que potencialicen las condiciones de vida en una comunidad, la organización implica reconocer las inquietudes e ideas de los otros y a partir de ello construir agenda en torno a una comunidad interesada en la transformación de las políticas públicas, “No es posible construcción colaborativa de conocimiento ni participación de calidad sin información y formación sobre los contenidos y proyectos en torno a los cuales gira la colaboración y la participación” (Martínez, 2011)

La finalidad de la participación es que cada individuo sienta que sus intereses están siendo contemplados dentro de la sociedad y que sus derechos sean respetados como lo aseguran (Velásquez & González, 2003) “La participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes” sin embargo, esto en la realidad no se lleva a cabo, generalmente las prácticas participativas llevadas a cabo en el desarrollo de políticas públicas son para la formalización de un requisito en el que la comunidad es llamada a acudir para escuchar sin permitirle expresar sus inquietudes o necesidades,

“incorporan procedimientos participativos como es el caso de algunas experiencias de planeación participativa que terminan “Instrumentalizando” la participación en favor de intereses ajenos a los de los participantes” (Velásquez & González, 2003).

Lo que impulsa a los ciudadanos a participar de las decisiones o por lo menos a entrar en las dinámicas que desde la institucionalidad se presentan para la incidencia y toma de decisiones, es el beneficio que traería en un futuro dicho proyecto o política pública “Se participa *para algo*, para obtener un beneficio, para construir redes solidarias, para contribuir al bien común o para ejercer las virtudes cívicas. No se participa solo por participar, sino para alcanzar objetivos específicos en situaciones concretas.” (Velásquez & González, 2003), si estos beneficios que la comunidad identifica no se ven reflejados en la propuesta final de dicho proyecto, las comunidades perderán la credibilidad en las instituciones.

El alcance de la participación no es el mismo en todos los espacios, Jaume Trilla desde la posición de Miquel Martínez propone cuatro tipos de participación, partiendo desde la participación simple basada en seguir indicaciones, la importancia de este tipo de participación radica en lo cuantitativo, se mide de manera favorable por la cantidad de asistentes. La participación consultiva o segunda categoría que abre el espacio a la opinión, esta categoría o tipo de participación tiene subcategorías, la primera se enfoca en pedir la opinión sin que esta genere algún tipo de cambio sobre las inquietudes recibidas y la otra enfocada a la consecución de resultados como las votaciones. Por otro lado se encuentra la participación proyectiva, que pide de la comunidad un mayor esfuerzo al incluirla en diferentes fases de los proyectos, y por último el autor habla de la metaparticipación en donde los sujetos generan los espacios de participación al no sentirse representados buscando algún tipo de representación política.

A partir de las ideas de participación presentadas, esta se debe encaminar a fortalecer los procesos que integren realmente a la comunidad en donde sus aportes sean escuchados y tomados en cuenta para la visión que se tiene sobre la ciudad, una participación en donde no sean más importantes los acuerdos económicos sino el bien

de la comunidad, es por esto que tomaremos como referente una participación ciudadana crítica en donde primen los procesos de diálogo e intercambio entre la comunidad y las diferentes instituciones y no como un proceso que apunte a la participación sólo como la fase de un proyecto.

5.3. ACCIÓN COLECTIVA

Abordar la acción colectiva como categoría dentro de esta investigación reafirmará la idea de participación y el por qué se buscan diferentes tipos de incidencia en la formulación de proyectos y/o políticas públicas. Desde hace algunas décadas se optó por estudiar la acción colectiva dentro distintos movimientos que fueron surgiendo, Alberto Melucci hace un recorrido por diferentes teóricos que abordaban a los movimientos sociales.

Autores como Le Bon y de Tarde (Le Bon 1895 y 1912 y Tarde 1890 y 1901), proponen que las multitudes se dan debido al grado de manipulación y su tendencia a la imitación, idea que no es muy diferente a la de Ortega y Gasset (Ortega y Gasset, 1979) que describe a las masas como incapaces y fáciles de manipular.

Todo esto empieza a cambiar con los diferentes movimientos y sucesos que se dieron en la década de los sesenta con autores como Merton (1966) que reconoce que existen dos tipos de comportamientos, los desviados y los inconformes.

Los desviados van en contra de las normas sin desconocer su validez, mientras que los inconformes buscan generar nuevos valores y normas que consideran ilegítimas, sin embargo ninguno de estos desconoce la institucionalidad, es decir unos atacan las normas y los otros buscan transformar sus principios.

Melucci hace una crítica a la manera de abordar las acciones de los movimientos como una unidad, desconociendo las diferentes realidades de los actores que forman parte de los movimientos. (Melucci, 1999) “Una acción colectiva no puede explicarse sin

tomar en cuenta cómo se movilizan los recursos internos y externos, cómo se constituyen y se mantienen las estructuras organizacionales y cómo se garantizan las funciones de liderazgo”, hay que entender que dentro de los diferentes procesos sociales convergen e interactúan actores con diversas orientaciones, acercándose un poco al análisis que hace Melucci reconociendo que en este tipo de agrupaciones existe la pluralidad.

La manera en la que se relacionan los actores promueve lazos afectivos que dan sentido a las acciones que buscan, para (Melucci, 1999) “los movimientos son sistemas de acción en el sentido de que sus estructuras son construidas por objetivos, creencias, decisiones e intercambios, todos ellos operando en un campo sistémico”. Los actores construyen, ajustan y comparten orientaciones que encaminan las intenciones que después se convertirán en acciones dentro de los movimientos, esto hará que cada individuo se reconozca como parte del grupo.

Lo que define como movimiento social Melucci, apela a la solidaridad, reconociendo a los individuos como parte de una unidad social que disputa diferentes campos con diversas organizaciones o actores que ya sobrepasaron algún tipo de límite en donde el sistema ya no intercede. (Melucci, 1999) “La definición analítica que propongo de movimiento social como forma de acción colectiva abarca las siguientes dimensiones: a) basada en la solidaridad, b) que desarrolla un conflicto y c) que rompe los límites del sistema en que ocurre la acción”.

Dentro de las organizaciones, las acciones se ejecutan de manera individual o grupal según los acuerdos que convengan, lo que los hace llegar a reconocerse como movimiento es la unión de las formas de actuar encaminadas hacia un mismo fin “lo colectivo es el resultado de la suma de acciones individuales atomizadas, que siguen el mismo patrón sólo por la relación con un evento específico” (Melucci, 1999).

Por su parte Sidney Tarrow recopila las ideas de autores que no precisamente se dedicaron a hablar de la acción colectiva, pero que para su teoría aportaron. En primer lugar hace un recorrido por los aportes de Marx, al retomar la conciencia de clase de los trabajadores y su contradicción con sus antagonistas. Para Tarrow, uno de los problemas

de la acción colectiva se encuentra en cómo se incorpora el individuo en términos de clase a las disputas, sigue hablando de los aportes que realizaron Lenin y Gramsci a los movimientos con la organización y el beneficio de las oportunidades políticas, Lenin ve en la organización un desafío, por su parte Gramsci reconoce que la organización es importante con el desarrollo de la conciencia de los trabajadores por su propia cuenta.

Tarrow retoma las ideas de estos autores, reconociendo como Melucci, que existe un principio de solidaridad al entrar en los movimientos, pues los participantes llegan por distintos tipos de motivación como los beneficios personales o por el compromiso con algunos principios. De igual manera Tarrow reconoce que los movimientos se componen de relaciones con otras organizaciones o grupos sociales y objetivos comunes. “Sus recursos externos fundamentales son las redes sociales en las que tiene lugar la acción colectiva y los símbolos culturales e ideológicos que la enmarcan” (Tarrow, 1997).

Para Tarrow el principal factor que activa la acción colectiva son las oportunidades políticas, las cuales se forman cuando la ciudadanía responde a oportunidades de quiebre, “el poder de la acción colectiva procede de tres características potenciales: desafío, incertidumbre y solidaridad” (Tarrow, 1997), con esto, Tarrow argumenta que la acción colectiva no solo desafía a los oponentes sino que los enfrenta a resultados indeterminados a partir de actos de solidaridad de diferentes organizaciones encaminadas hacia un mismo objetivo.

En el proyecto del “sendero de las mariposas”, la importancia de este actuar se da en el fomento de acciones para así reconocerse como un actor válido en las disputas que se puedan generar, en este caso por la incidencia en la participación ciudadana en temas territoriales, pues este proyecto buscaba la construcción de un sendero en terrenos de protección natural y zonas que ya se encuentran habitadas en los cerros orientales, afectando así a diferentes comunidades.

Es por esto que la comunicación entendida como el puente entre la creación de subjetividades propias y la circulación de sentidos para fortalecer la relación de los sujetos y comunidades que se reúnen en torno a un mismo sentir, llevarán a los procesos de

solidaridad de los que se habla en la acción colectiva y a la búsqueda de objetivos comunes que propiciarán la participación ciudadana al proponer dignificar las necesidades de las comunidades.

La unión de las categorías presentes en el marco teórico de esta investigación (comunicación, participación y acción colectiva), busca potenciar el análisis de los escenarios participativos en los que se llevaron a cabo las discusiones sobre las políticas públicas, particularmente las territoriales, develando los aportes de la comunicación en la construcción de una sociedad más participativa y que promueva el desarrollo de las comunidades.

6. METODOLOGÍA

Para ampliar la idea de participación ciudadana en el proyecto “Sendero de las Mariposas”, esta investigación busca realizar un análisis y comprensión de manera cualitativa, ya que “Las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar de manera probabilística los resultados a poblaciones más amplias.” (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006). Este tipo de investigación busca hacer un análisis particular sobre algún fenómeno que se centra en la experiencia social.

“El proceso de indagación cualitativa es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en "reconstruir" la realidad tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido. A menudo se llama "holístico", porque se precia de considerar el "todo", sin reducirlo al estudio de sus partes”. (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006).

El paradigma es hermenéutico al buscar interpretar los sentidos que se le dan a la participación desde la institucionalidad e identificar acciones colectivas que se enmarcan en procesos participativos. “El propósito de la investigación es entender y reconstruir las construcciones que la gente (incluyendo al investigador) sostiene inicialmente, con el objeto de obtener un consenso, pero aún estar abierto a las nuevas interpretaciones...” (Guba & Lincon, 2002).

Las herramientas de investigación para la recolección de la información usadas son: una matriz de análisis documental con un enfoque en la participación, un análisis al informe de participación y la realización de entrevistas semiestructuradas a actores que hicieron parte de los espacios participativos creados para la discusión del POT, que serán analizadas en una tabla a partir de las categorías del marco teórico (Comunicación, participación, acción colectiva).

Se propone hacer un análisis, al intentar ampliar la comprensión de la idea de participación ciudadana, en este caso en el estudio del Proyecto “Sendero de las

Mariposas” que fue presentado dentro del POT de Bogotá en el 2019 por el entonces alcalde Enrique Peñalosa, buscando interpretar el sentido sobre participación ciudadana que da la administración mediante la revisión documental del “informe general de participación”. El análisis busca identificar y describir las características y objetivos de la administración distrital, en los documentos presentados que dan cuenta de los espacios participativos.

La comunicación será abordada a partir del análisis del proceso en los espacios de participación que se organizaron por parte de la entidad encargada de la realización del POT con el fin de comprender cómo se desarrollaron estos espacios con la comunidad.

Por otra parte se busca identificar otros tipos de participación, analizando algunas acciones colectivas que se gestaron alrededor de la oposición a la realización de este proyecto en los cerros orientales de Bogotá, debido a que al momento de la creación de este proyecto varias organizaciones sociales se movilizaron de diferentes maneras para frenar el licenciamiento de este proyecto argumentando la falta de comunicación de las posibles afectaciones del mismo para la ciudadanía y los habitantes cercanos.

Para esto se hace necesario un análisis a partir de una matriz para considerar lo que se dice de participación desde el estado y otra para revisar lo que plantea el distrito, integrada a las entrevistas que buscan reconocer la idea de participación que dejaron algunos de los espacios creados por parte de la institucionalidad a la comunidad, para esto se plantea la entrevista a un personaje que representa a la institución que generó los espacios de participación, y por último a la ciudadanía que acudió a estos espacios para enterarse de la idea de ciudad que se planteaba y reconocer la creación de otros espacios de participación por parte de la comunidad para ampliar el concepto de participación alrededor de los temas que involucran al territorio.

La matriz de análisis documental toma la tesis central de algunos documentos que respaldan la participación ciudadana de manera estatal como distrital, se analizan los objetivos características y se realiza una tipificación de participación basándonos en los

postulados de participación de Jaume Trilla expuestos por Miquel Martínez en el marco teórico (participación simple, consultiva, proyectiva y metaparticipación) y finaliza con unas conclusiones de acuerdo al tipo de participación que se busca.

Modelo de Tablas.

Matriz de Análisis documental (enfoque participación)

Documento	Tesis central sobre participación	Objetivos	Características	Tipo de participación	Conclusiones
-----------	-----------------------------------	-----------	-----------------	-----------------------	--------------

Análisis Entrevista

Participación / Comunicación / Acción Colectiva	Análisis
---	----------

7. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Este apartado da cuenta del análisis realizado para responder a los objetivos de investigación.

7.1. RESULTADOS

A continuación se mostrarán los resultados de las herramientas aplicadas durante el proceso de trabajo de campo de esta investigación.

Es importante aclarar que los tipos de participación a los que se hace referencia en el análisis de esta investigación se retoman desde la caracterización que realiza Jaime Trilla reconociendo cuatro tipos de llamados a la ciudadanía desde un nivel básico hasta una participación vinculante con las necesidades de la comunidad.

El primer nivel de participación es mencionado como *simple*, al esperar reacciones y medir de manera cuantitativa aspectos como la asistencia de las personas sin que el sujeto intervenga; después se reconoce un tipo de participación *consultiva* al invitar a las comunidades a opinar sobre algo sin garantizar algún tipo de incidencia; el siguiente nivel es la participación *proyectiva*, no busca opiniones sino que la comunidad se convierta en agente frente a la formulación de proyectos; el último nivel de participación está encaminado en reconocer las acciones ciudadanas que buscan un mayor grado de participación al no sentirse plenamente identificados con los espacios creados o las decisiones tomadas, la *metaparticipación* busca reivindicar el papel de los sujetos como actores importantes en la toma de decisiones.

El análisis realizado en las matrices toma como referencia las resoluciones emitidas por el estado y el distrito que abren la posibilidad a la discusión sobre la participación ciudadana, la tipificación de participación se realiza tomando la tesis central de participación, objetivos y características.

La primera tabla toma como referencia por un lado a la constitución política que reconoce la participación ciudadana como un derecho fundamental, la ley sancionada

con referencia a los proyectos de desarrollo en donde se reconoce la participación ciudadana y la ley estatutaria que promueve y protege la participación democrática.

Los artículos elegidos hacen referencia al reconocimiento de la ciudadanía como un actor importante en la construcción de la visión de ciudad, región o país, es el estado quien da las disposiciones iniciales para que las entidades reconozcan la importancia de generar espacios para que la sociedad se vincule a la creación de políticas públicas que puedan beneficiar a la ciudadanía.

La tabla sobre el análisis distrital recopila los acuerdos y decretos distritales que toman como punto de partida lo que el estado reconoce como participación, para así crear acuerdos acorde a las necesidades del distrito para ratificar a la ciudadanía como un sujeto de derechos y que tenga las garantías para ejercer su rol como ciudadano. empezando por el acuerdo sobre la organización y funcionamiento de las entidades del distrito, el decreto de la creación del sistema distrital de participación ciudadana y la adopción de la política pública de participación incidente para el Distrito Capital.

Dentro de esta investigación se realizaron dos entrevistas, por un lado Andrés Ortiz Gómez secretario de planeación durante el 2016 - 2019, quien tenía bajo su dirección la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial que se presentó durante la administración del entonces alcalde Enrique Peñalosa, esta entrevista fue relevante para entender la postura desde la institucionalidad sobre la participación ciudadana y cómo esta se enmarcó en los procesos del POT.

Por parte de la ciudadanía hablamos con Iván Murcia integrante de la Mesa de Cerros y la colectiva Huertopía, que asistió a los espacios participativos creados para la discusión del sendero de las mariposas, el POT y participó de los espacios de acción colectiva que se crearon para frenar el licenciamiento por parte de la ANLA, esta entrevista nos ayuda a tener una perspectiva diferente de los espacios institucionales y las diferentes iniciativas que surgen desde la comunidad. Para conocer el contenido completo de las entrevistas puede remitirse a los anexos 1 y 2 en donde se encuentran transcritas las conversaciones.

7.2. ANÁLISIS

7.2.1. ANÁLISIS NORMATIVO

Tabla 1

Análisis de participación Estatal

Documento	Tesis central sobre participación	Objetivos	Características	Tipo de participación	Conclusiones
Constitución política de Colombia Título I Capítulo I Artículo 2	Son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones.	Proponer la participación como uno de los principios fundamentales del estado colombiano.	Este artículo reconoce que la participación es un derecho de los ciudadanos y esta condición es el punto de partida para garantizarla.	Participación Simple	Este artículo es base del concepto de participación en Colombia, sin embargo al ser muy general se presta para múltiples interpretaciones que pueden no responder a las necesidades de la ciudadanía.
Constitución política de Colombia Título II Capítulo 3 Artículo 79	La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.	Integrar a la comunidad a la protección de la diversidad y decisiones alrededor del medio ambiente.	En materia ambiental, el estado tiene el deber de garantizar la diversidad e integridad del ambiente para la ciudadanía.	Participación Proyectiva	Lo que se propone es un tipo de participación proyectiva, sin embargo la participación en materia ambiental por parte de la ciudadanía puede ser usada para reafirmar lo que se busca desde los proyectos que se planteen, es decir que sea llamada la ciudadanía a opinar sin garantizar que sean tomadas en cuenta sus recomendaciones o inquietudes.
Constitución política de Colombia Título X Artículo 270	Participación para vigilar la gestión pública.	Organizar formas y sistemas de control de la gestión pública y participación.	El control social por parte de la ciudadanía se rige a partir de lo que las leyes designen.	Participación Consultiva	Se proponen unos espacios para que la ciudadanía vigile la gestión pública, sin embargo están subordinados a lo que se dice desde las leyes.

¿CÓMO SE CONSTRUYEN SENTIDOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO “SENDERO DE LAS MARIPOSAS”?

Ley 388 de 1997 Capítulo I Artículo 4	En la acción urbanística, las entidades deberán fomentar la concertación mediante la participación de los pobladores	Asegurar la eficacia de las políticas públicas garantizando los intereses económicos y sociales relacionados con la organización del territorio.	Aparte de los espacios participativos que se crean desde la institucionalidad, en este artículo se reconocen otros recursos o mecanismos para la participación.	Participación Consultiva	Este artículo reconoce que la ciudadanía puede participar mediante derechos de petición, solicitud de audiencias públicas, entre otras, esto da a entender que tal vez los mecanismos que ofrecen las instituciones no son del todo incidentes.
Ley 388 de 1997 Capítulo I Artículo 22	En la formulación del POT las comunidades podrán elegir representación para proponer ideas.	Organizar la participación comunal en la definición del desarrollo urbanístico del plan de ordenamiento.	La ciudadanía tiene unos puntos específicos de intervención dentro de los espacios de participación creados para cada fase.	Participación Consultiva	La limitación en la participación hace que sean llamados a proponer usos del territorio sin alguna garantía de incidencia.
Ley estatutaria 1757 de 2015 Artículo 1	Proteger y garantizar modalidades del derecho a participar.	Regular la participación ciudadana	Regula iniciativas populares y normativas ante entidades públicas	Participación Consultiva	La ley no desconoce otros tipos de participación que no son enunciados en ella. Esta, es un punto de partida para entender cómo participar desde algunas iniciativas que surgen desde otros espacios no institucionales.
Ley estatutaria 1757 de 2015 Artículo 2	Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas.	Aclarar las temáticas o asuntos en los que pueden participar los ciudadanos.	La Ley estatutaria busca reconocer y proteger diferentes tipos o maneras de participación	Participación Consultiva	Si bien la ley busca ir un poco más allá, reconociendo que existen modalidades de participación que surgen desde las iniciativas ciudadanas, este artículo reafirma que las instituciones son las que deciden cómo se dará la participación.

Nota: Elaboración propia con información recopilada de la Constitución política de Colombia y leyes sancionadas por el estado

Tabla 2

Análisis de participación Distrital

Documento	Tesis central sobre participación	Objetivos	Características	Tipo de participación	Conclusiones
Acuerdo 257 de 2006 Título V Artículo 44	La administración promoverá la participación ciudadana impulsando la concertación entre las aspiraciones ciudadanas y las iniciativas de las entidades distritales.	Llevar a cabo procesos de orientación para la inversión territorial	Las iniciativas son distritales y se concertan con las aspiraciones de la ciudadanía.	Participación Consultiva	Los proyectos son generados por las entidades, es decir que se realizan desde lo que se entienden como las necesidades de la ciudadanía, y después buscan reafirmarlas.
Decreto 448 de 2007 Título III Capítulo I Artículo 10	Las autoridades de participación son el conjunto de servidores públicos, entidades e instancias del gobierno distrital.	Formular, adoptar, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar, promover y financiar los procesos institucionales y sociales de participación de las comunidades.	La Alcaldía Mayor dicta orientaciones y la Secretaría de Gobierno y sus entidades adscritas coordinan el sistema de participación.	Participación Consultiva	El distrito es el encargado de llevar la mayor parte del proceso de formulación de los proyectos, así como los espacios de participación, por lo que los procesos mayormente se dan de manera vertical.
Decreto 448 de 2007 Título III Capítulo II Artículo 14	Los actores sociales de participación son el conjunto de organizaciones comunitarias, gremiales, poblacionales, etc.	Concertar, evaluar, y hacer control social a las políticas públicas y a las actuaciones de las autoridades de gobierno.	Representar a las comunidades ante el distrito.	Participación Consultiva	En este artículo se da a entender que el rol que juega la ciudadanía es el de ratificar lo que dice el distrito.

¿CÓMO SE CONSTRUYEN SENTIDOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO “SENDERO DE LAS MARIPOSAS”?

Decreto 448 de 2007 Título IV Capítulo IV Artículo 34	Las autoridades distritales, los espacios de articulación de actores institucionales y los espacios cívicos, realizarán control social.	Estimular y facilitar el seguimiento y control social a las políticas públicas distritales.	Puede ser por mecanismos de control normatizados o coyunturales	Participación Consultiva	Puede ser que los espacios creados por la institucionalidad no sean eficientes, por lo cual la ciudadanía puede acceder a participar por otros mecanismos.
Decreto 503 de 2011 Artículo 2	Entiéndase la participación ciudadana como el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública.	Hacer efectivo el derecho de participación, para desarrollar y ejercer control social en las políticas públicas.	Participación sin discriminación de cualquier índole, para afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia.	Participación proyectiva	Aquí se busca ratificar la idea de participación como el uso del poder pleno de las personas, no solo al tener acceso a los espacios de participación si no al hacerlo de manera libre en donde se les garantice el respeto y la incidencia.
Decreto 503 de 2011 Artículo 4	La participación incidente busca promover, concretar y fortalecer la construcción de lo público en los procesos de control de políticas públicas, planes de desarrollo y POT	Fortalecer los procesos de construcción democrática de lo público	crear condiciones que permitan reconocer y garantizar el derecho a la participación incidente de la ciudadanía y sus organizaciones.	Participación proyectiva	Este decreto es un reconocimiento claro a que la gente pueda participar de la construcción de ciudad, buscando brindarles garantía a las comunidades para tener incidencia, en el caso de estudio de esta investigación sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Nota: Elaboración propia con información recopilada de los acuerdos y decretos distritales

7.2.2. ANÁLISIS ENTREVISTAS

Tabla 3

Análisis entrevista ex secretario de planeación

Participación	Análisis
<p>"Nosotros el primer objetivo que nos pusimos con la participación, y es un reto grande es una parte inicial que se hizo, que fue una sensibilización aunque significa esto que mucha parte de la ciudadanía no es consciente porque, pues no es parte de su de su trajín no es parte de su día a día de la trascendencia que tiene un POT".</p>	<p>La participación ciudadana implica la organización de modos de pensar las necesidades del otro, reconociendo que se es un interlocutor válido, el que desde la Secretaría de Planeación se pensaran un primer momento de socialización reafirma lo que en el marco teórico se hablaba desde la postura de Martínez sobre la construcción colaborativa con información sobre los temas de los que se va a hablar, por esto se hace importante que la ciudadanía entienda cómo funcionan los espacios participativos y los objetivos de la construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial.</p> <p>La creación de un espacio para la socialización de la importancia del plan con las comunidades es una oportunidad para que se garantice una discusión informada entre las entidades y las comunidades.</p>
<p>"La idea era que una participación en proceso que fuera metódica entonces primero la sensibilización de la importancia el tema, segundo la presentación del diagnóstico y después del diagnóstico entonces se hizo el primer borrador de formulación o sea de propuesta y con ese borrador ya nos fuimos a un nivel muy distinto, un nivel que nunca se ha hecho en Bogotá y era a nivel de UPZ porque</p>	<p>Para que la ciudadanía pueda participar, es necesario entender sus preocupaciones y visiones sobre el territorio que habitan, la planeación debe hacerse no solo con lo que la institución busca, sino que el modelo de ciudad que debe basarse en la discusión con las comunidades y sus necesidades.</p> <p>Como lo documentan Velázquez y Gonzáles los procesos participativos terminan siendo</p>

en la segunda etapa de diagnóstico nos dimos cuenta fuimos mucho más conscientes de que la gente tenía preocupaciones mucho más al nivel de su UPZ"

"El objetivo desde la participación y digamos que ese era el gran reto era cómo compaginar todas las propuestas que hacía la gente en las reuniones, unas viables unas más difíciles de cumplir con la estructura de sostenibilidad, de visión de ciudad, porque al final un POT no puede ser la sumatoria de muchas cosas, lo que popularmente llamamos una colcha de retrasos, pero tampoco puede ser un POT, un plan hecho en los escritorios de Planeación Distrital sin escuchar a la gente y ese como era como el gran reto cómo compaginar todo lo que te decía estos objetivos de ciudad"

"Había también temas muy controvertidos y tengo que reconocer que al final decidimos que

instrumentalizados, es decir, que buscan de estos espacios solo la formalización y cumplimiento de un requisito para poder presentar los proyectos, sin tomar en cuenta lo que dice de la ciudadanía, aquí podemos hablar de los niveles de participación al hacer referencia de la poca garantía que tienen las comunidades en estos espacios, por esto, se podría decir que son consultivos al no brindar mayores garantías, ya que para la Secretaría habían unos puntos u objetivos que eran inalterables dentro del POT. Una de las razones por las que la ciudadanía accede a los espacios participativos es buscar que sus intereses sean reconocidos y discutidos ampliamente, por esto buscan que los espacios se reconozcan y respeten los diferentes puntos de vista en pro de mejores acuerdos que beneficien a la mayoría, se reconoce que las instituciones tiene un gran poder al ser quienes plantean la creación de los proyectos o políticas públicas, y son ellas quienes abren la discusión, es por esto que la mayoría de procesos son verticales y priman los intereses u objetivos que se plantean desde las instituciones, esto puede hacer que la ciudadanía llegue prevenida a los espacios o no participe al no garantizarles la incidencia de su participación.

La participación suelen medirla en términos cuantitativos, es decir prevalece para las instituciones la cantidad de gente que asiste y no los procesos dialógicos que se pueden presentar en estos espacios.

Este es un claro ejemplo de participación consultiva, al ser un proceso que viene con una

primaba como los objetivos estratégicos sobre propuestas específicas"

"Insisto que el gran reto de los POT es cómo cumplir esos objetivos de ciudad y tomar y tener en cuenta los planteamientos que más se puedan de las comunidades"

"Yo creo que una de las enseñanzas que nos quedó, es que la participación si uno quiere que sea efectiva o quiere que sea incidente digamos que incida en las decisiones, se da mucho más cuando uno va más local, ... pero la que realmente creo yo que es la que hay que desarrollar y profundizar más en mejorar los métodos es esa local porque allí era donde veíamos realmente gente o con ideas muy concretas o con oposición también muy concreta a proyectos de ciudad que no les parecía para su barrio"

"Voy a tratar de devolvértelo en porcentaje yo creo que en un 80 % de la ciudad sí, creo que hay otros sectores donde definitivamente no se logró... pero yo quedo con la satisfacción de que es él pot que de lejos más sesiones de participación logró porque primera vez en la vida

planeación desde arriba, es decir, que si bien se buscan opiniones de externos en este caso la ciudadanía, prevalecen los intereses del creador del proyecto sobre lo que piense la ciudadanía termina siendo un proceso de participación en el que se busca la aprobación antes que la participación.

El reconocimiento de que priman los objetivos sobre las opiniones es una clara muestra de participación consultiva, sin embargo, si bien la gran mayoría de dinámicas que se dan en los espacios participativos apuntan a la validación del modelo presentado desde la institucionalidad, también se reconocen algunos avances o intentos de pasar de lo consultivo a un nivel tal vez más vinculante.

Los procesos participativos deben apuntar a conocer los intereses de las comunidades, desde lo micro hasta lo macro, que la estrategia planteada se enfocara en conocer todos los puntos de vista, si es una apuesta ambiciosa por reconocer la participación ciudadana como un eje fundamental en la creación de este tipo de proyectos, que finalmente terminan afectando a toda la ciudadanía.

Dentro de la conversación sostenida con el ex secretario se planteó un ejercicio retrospectivo preguntándole si ya viendo que ha pasado más de un año de que el POT no pasara en el concejo, sentía que el POT si respondía a los espacios de participación que se dieron, al ver su respuesta

en la historia que se hace a través de UPZ, primera vez que se logra como decía más de 30.000 ideas por el internet pero hay que decirlo con claridad hay muchas cosas que se logran y otras que definitivamente van en contra"

"Hay muchos casos donde lo que hicimos hoy en vista de que había una clara oposición al algún tema hacer muchas más reuniones y al final pues cambiar la propuesta"

"En el caso del sendero de las mariposas y si era un debate en que nosotros podríamos plantearlo o no plantearlo, nosotros teníamos ese este caso y entre otras cosas sí creo que estoy mucho más de ciudad que de UPZ, una discusión mucho más a nivel ciudad y había era más como los grupos fuertes de ambientalistas y tenían una posición en contra del sendero de las mariposas, había otras personas que coincidían con la posición nuestra que es un poquito lo que ha definido Hábitat, ... y ese fue debate mucho más académico, mucho más en las universidades, hubo gestiones de participación no sólo de comunidad sino también en un grupo de interés que eran organizaciones, universidades, gremios, etcétera"

se puede analizar que aunque se realizan esfuerzos para ampliar el concepto de participación se sigue pensando de manera más cuantitativa, cómo si la única manera de analizar la participación fuera de manera numérica, pues su respuesta va enfocada en resaltar que ese planteamiento del POT fue el que abrió más espacios de participación sin profundizar en las cualidades del tipo de participación que se plantearon en la estrategia general de participación, o la metodología que se planteaba dentro de los espacios participativos.

Esto muestra que existía una voluntad de ampliar los escenarios de conversación para buscar llegar a algún tipo de consenso, se evidencia que no todos los espacios fueron consultivos sino que se abrió un espacio al diálogo.

El planteamiento del Sendero de las Mariposas logra convocar a diferentes grupos de interés, en este caso instituciones que no representan la "institucionalidad" como la academia, sobre las decisiones con los cerros orientales, la creación de otros espacios expande la idea de participación al ampliar la discusión a otros escenarios, desde los planteamientos de diferentes tipos de actores.

Comunicación	Análisis
<p>"Nosotros hicimos todo un esfuerzo de convocatoria, una semana antes con gente tal, tiempo antes por ahí cuatro semanas con carteles en los salones comunales"</p>	<p>Adicional a la convocatoria en los barrios, desde la página web de la Secretaría de Planeación se publicó el cronograma de socialización del POT por localidad y UPZ en cada una de las fases (3), para difundir la información sobre el proceso de participación a la ciudadanía, se buscaba una participación amplia de la ciudadanía.</p>
<p>"Es muy difícil llevar la gente, eso también es importante decirlo yo creo que hay un reto grande y sobre todo convocar jóvenes, el promedio de edad de la gente que iba a las reuniones era muy alto para lo que nosotros quisiéramos que fuera fuimos mejorando en eso pero al principio nos llegaban toda gente de 50 años en adelante pero llevar gente de 30 años era bien difícil que fuera a la sesión."</p>	<p>La creación de estrategias digitales no implica la participación de la comunidad más joven, el que se realice una convocatoria digital no garantiza ningún tipo de éxito.</p>
<p>"Naturalmente que la participación digital pues que era la primera vez que el POT de Bogotá hacía eso claro y que es muy satisfactorio un resultado había un perfil más joven, no muy joven, pero más joven pero uno de los grandes retos que tuvimos fue cómo llevar gente joven a la sesión de participación"</p>	<p>Con este espacio para recibir propuestas de manera digital se amplían las formas de participación al buscar no solo llegar de manera tradicional a los espacios sino de integrar la tecnología, con la inclusión de este canal se abre una nueva posibilidad a recibir visiones de ciudad más variadas, sin embargo, ¿cómo se garantiza algún tipo de relevancia o incidencia sobre los comentarios o ideas recibidas por este medio, cómo saber si lo que se dice de manera digital es relevante para la formulación del POT?</p>
<p>"Nosotros hacíamos primero en cada sesión tanto la de sensibilización, como la del diagnóstico ,como la de la formulación, hacíamos una presentación y después se hacían unas mesas de trabajos que dividían en el auditorio grupos de 6 según la cantidad de</p>	<p>La comunicación debería apuntar al fortalecimiento de lo comunitario, a la comprensión ciudadana de la importancia de los espacios creados para discutir el modelo de ciudad, es decir, un proceso de intercambio, de diálogo en el que para las instituciones prime el</p>

gente que hubiera y se hacían una mesa de trabajo, se llevaban planos para cada mesa de la UPZ se ponían sobre la mesa y ya se hablaba específicamente de la UPZ y la gente de sentada en una mesa y yo creo que eso fue la parte más más productiva"

"Cuando llegábamos a una comunidad cuando estamos en medio ya de campaña al concejo Bogotá, la comunidad ya estaba prevenida, ya estaba como con una actitud de este aquí lo que viene a hacer es a contarme lo que van a hacer, pero no van a escuchar o también aquí lo que usted me viene a contar no es cierto eso no es cierto, usted nos está echando un cuento y por otro lado están haciendo un POT distinto, eso nos generó mucha dificultad"

"Nosotros tratamos pues de hacerlo lo más lo más claro posible lo más didáctico, también tengo que decir que en el camino nos tocó mejorar en un tema y es que empezamos con unos procesos de participación, las dos primeras fases cuando acabamos la participación del diagnóstico hicimos un proceso de autoevaluación y nos dimos cuenta que estábamos haciendo participación con un lenguaje demasiado técnico y es un riesgo que uno corre porque uno lleva treinta años, llevo yo en este tema y la gente que tenía ya pues también y tal y hay cosas que a uno le parecen obvias que no son o bien o que terminan siendo demasiado técnicas en su presentación

proceso de interacción con las comunidades, para lograr un trabajo colectivo y una relación más cercana.

En este punto es importante ver qué tan informada está la comunidad de los planes que se tienen en el territorio, si bien puede ser que quienes estaban haciendo campaña al Concejo de Bogotá les hicieran algún tipo de recomendación o comentario referente al plan de ordenamiento, es la ciudadanía quien decide qué hacer con la información que recibe. Otra de las cosas que se puede interpretar es que las comunidades están a la defensiva con las instituciones al sentir que el lenguaje utilizado apela solo a la validación de un plan y no a la búsqueda de un intercambio de puntos de vista.

Los ejercicios de participación pueden tener buenas intenciones, pero si la institución no adecua sus actividades a un lenguaje que se acerque a las comunidades puede que los espacios no sean efectivos y mucho menos incidentes, pues las comunidades pueden perder el interés, por esto aunque se intenten hacer procesos de pedagogía para que la gente conozca la importancia de estos planes, puede que los ejercicios planteados no respondan a las necesidades comunicativas de la comunidad, esto convierte a estos espacios de participación en espacios de información al no existir una unidad entre lo que se plantea y lo que se logra con la comunidad.

entonces después, entiende uno que de pronto la gente no entendió tan claramente como uno creyó que había entendido y hay que entender que hay gente que naturalmente se cohibe un poquito para preguntar"

El proceso de autoevaluación que se plantean desde la secretaría demuestra que se tienen unas intenciones en que la ciudadanía conozca los planteamientos del POT, al reconocer que el lenguaje que se estaba utilizado no era asertivo.

Acción Colectiva	Análisis
<p>"tratamos siempre de ser muy didácticos y esforzarnos en eso, contestar lo que no estaban preguntando pero, también la parte política en eso nos afectó, te pongo un ejemplo, para los derechos de petición uno tiene para contestar en tiempo máximo creo que son diez días al calendario, no recuerdo y por ejemplo un día nos radicaron de pablo sexto 3000 derechos de peticiones en un día y que buscaban yo sé que después supimos que fue un poquito manipulado por un edil pero buscaban era que no fuéramos capaces de cumplir y responder los 3000 derechos de petición, nos tocó contratar recuerdo como diez personas extras para esos días y lograr cumplir pero, con eso solo quiero ejemplificar que no siempre uno logra hacerlo como lo quisiera hacer"</p>	<p>Melucci reconoce que las personas actúan por objetivos, creencias o intenciones. La ciudadanía tal vez se organizó para hacer valer su derecho a la participación al sentir que el ejercicio principal no fue lo suficientemente vinculante, no por esto se dice que la comunidad ha sido manipulada, es tal vez el espacio que encontraron apelando a las dimensiones de las que habla Melucci: principio de solidaridad al estar todos interesados en lo mismo; desarrollo de un conflicto al ver que sus intereses no están siendo tomados en cuenta en los espacios que se crearon y rompe con los sistemas en que ocurre la acción al no tomar únicamente los espacios creados por la secretaría para participar.</p>

Nota: Análisis realizado a partir de la entrevista realizada al ex secretario de planeación Andrés Ortiz

Tabla 4

Análisis entrevista Iván Murcia

Participación	Análisis
<p>"Desde nuestra perspectiva en la participación ciudadana y es que a la gente no se le permite hablar a la gente del común a la ciudadanía del común no se le permite hablar de temas cómo decirlo, macro de ciudad sí no que tienen que ser sobre los problemas específicos que son importantes pero no se les permite discutir del conjunto del ordenamiento territorial, sí, es decir, la ciudad no solo se plantea digamos como que la lógica de la ciudad también qué tiene que ver tiene que ver con macro proyectos, macro perspectivas de ciudad, no solamente con yo quiero un cai aquí, sino cómo se está pensando, es más frente al tema del POT"</p>	<p>El enfoque de participación de la secretaría tal vez no fue suficiente para algunos ciudadanos que no buscaban solo que se les dejara hablar de sus particularidades, sino entrar en una discusión más amplia y real sobre la visión de ciudad que se tenía, la participación que busca la comunidad va enfocada a encontrar espacios en los que no solo se les de información sino que pasen a ser tomadas en cuenta sus opiniones, es decir pasar a un tipo de participación más vinculante en la toma de decisiones.</p>
<p>"Nosotros lo que pensábamos realmente, digamos era que ellos ya habían formulado el plan, que ellos ya habían hecho el plan, la propuesta de plan de ordenamiento territorial y lo único que hicieron digamos lo único que querían hacer era como... lo que nosotros sentimos y realmente fue lo que pasó es que ellos querían validar ese modelo de ciudad que ellos ya habían discutido, no hablo de las cosas micro pues de la UPZ sino en términos generales de la de la localidad del modelo de ciudad"</p>	<p>Los procesos de participación vistos desde la ciudadanía fueron utilizados desde la institucionalidad para reafirmar la idea que estaban planteado, también para el cumplimiento de un requisito dentro de la formulación de este tipo de planes, estas son características de la participación consultiva al buscar contarles sobre temas que de alguna manera los afecta, sin garantizar que sus opiniones o sugerencias toman algún tipo de relevancia durante el proceso.</p>
<p>"Algunas cosas que ellos para ellos eran digamos lineales y creo que si uno va a irse con inamovibles a un proceso de participación pues eso es muy complicado, sí es decir, habían cosas que para ellos eran inamovibles y creo</p>	<p>La horizontalidad del proceso hace que sea la institución quién dicta las reglas de cómo participar, sobre qué hablar, y hacia dónde debe ir encaminada la discusión, los objetivos que se tenían planteados para la realización del POT</p>

que si uno va a irse con inamovibles a un proceso de participación pues es muy complicado, es decir, ellos ya llevaban direccionado para dónde quería ir la participación, para dónde quería ir el modelo de ciudad y la participación solamente servía para legitimar el modelo de ciudad que ellos quieren imponer...es decir como una participación muy instrumentalizada"

"Es también un poquito de infantilización de la participación, es como le damos un refrigerio a la gente nos firma asistencia y ya con eso validamos lo que esperamos no importa que tú te pares a decir que estás en contra de todo el plan, tú te puedes parar a hacer eso pero desde que tú llegues firmes y tomen fotos de que estuviste ahí ellos lo suben el informe como de que eso fue el proceso de participación"

"Construir también una idea de que la participación no puede ser solamente con los barrios inmediatamente aledaños o por donde iban a crear la entrada al sendero sino que tendría que ser una discusión mucho más amplia, más horizontal"

"Hay una propuesta concreta que se llama la mesa de cerros que es muy importante para la ciudad y la lectura que siempre se le ha dado desde la mesa de cerros a la participación yo creo que se resume como una frase que siempre se dice y es "ninguna decisión sobre nosotros

eran los pilares de la estructuración del proyecto, esto lo reconoció el ex secretario de planeación al decir que claramente primaban los objetivos sobre las posiciones de algunos ciudadanos.

Participación simple al solo tomar la asistencia para tener como documentar el proceso de participación pero, también consultiva al recibir opiniones pero no abrir el espacio para debatirlas abiertamente ni generar algún tipo de incidencia en el proceso, eso es un poco de instrumentalización de la participación porque se ve que solo abren espacios para difundir información y medir cuantitativamente la asistencia como requisito para la aceptación y/o aprobación del plan.

Para el entrevistado el enfoque de participación y el nivel de cobertura por parte de la secretaría no fue suficiente para algunos ciudadanos que no buscaban solo informarse, sino entrar en una discusión más amplia y real sobre la visión de ciudad, más específicamente sobre un proyecto que afectaría a cinco de las veinte localidades de la ciudad.

Las comunidades cercanas a los cerros orientales se han organizado al sentir que su derecho a la participación se ha visto vulnerado o que los espacios no han sido suficientes, por esto se unen para crear nuevos espacios y así poder ser incidentes en las decisiones cercanas

sin nosotros" y creo que condensa todo el ejercicio participacional que se camina desde las comunidades"

a los cerros orientales, este tipo de participación es reconocido como la metaparticipación.

Comunicación	Análisis
<p>Bueno digamos ya en términos de convocatoria en terreno no, no se hizo convocatoria de las instituciones en terreno y la participación fue muy pocas realmente tanto en el proyecto sendero de las mariposas como en el tema del POT y fue muy muy limitada realmente.</p>	<p>Aquí es importante recordar que según la información dada por el ex secretario si se había realizado una convocatoria previa, puede ser que esta, no allá llegado a todos los barrios para invitar a participar, sin embargo Iván cuenta que se enteraron por el cronograma que publicó la página web de la secretaría.</p>
<p>"yo creo que ninguno de los dos casos fue suficiente, ni eficiente para decir espacios de participación por qué porque en ambos casos y lo digo no solamente con una percepción subjetiva sí no porque efectivamente en ambos casos los procesos se cayeron"</p>	<p>Preguntándole a Iván sobre la eficiencia de los espacios participativos hace un análisis que podemos abordar desde lo que se plantea de comunicación en el marco teórico desde la mirada de Rosa María Alfaro al buscar que los procesos comunicativos, en este caso los que se dieron dentro de las actividades planteadas para la participación se debieran encaminar a que las comunidades potencializaran y fortalecieran el proyecto a través de un ejercicio de discusión amplio.</p>
<p>"Hicimos una visibilización no solamente esto es a través de redes, sino también digamos de visibilización dentro de las comunidades que era una cosa que para nosotros era muy importante pues digamos los niveles de acceso que al activismo En Twitter pues también son muy restringidos no son para todo el mundo y en veredas y barrios populares como la mayoría de los cerros donde en ese momento más que ahorita pues era mucho más difícil tuvieron acceso a internet etcétera entonces era muy importante pedagogizar con las personas en los</p>	<p>Estos procesos que nacen desde las necesidades propias de las comunidades suelen ser un poco más horizontales, buscando el diálogo para crear una discusión más amplia de lo que puede pasar, aquí se ve un poco de lo que se habla en el marco teórico al proponer a la comunicación como la creación de un puente para que la ciudadanía entienda el alcance de su rol, encaminado a la idea de comunicación para el cambio social de Gumucio (2010) "diálogo y participación, con el propósito de fortalecer la identidad cultural, la confianza, el</p>

territorios y hablar con ellos, hacer talleres, pintar murales que hicimos un montón de murales en diferentes barrios de los cerros días antes de la audiencia pública sería una movilización por la UPZ diciendo mariposas si sendero no entonces había un ejercicio digamos de todo el tiempo de hacer pedagogía en los territorios que también se manifestó en redes sociales con el hashtag mariposas sí sendero no y también había como un equipo fuerte de comunicaciones en términos de lo virtual pero también de ir a poner el cartel ,de ir a hablar con el presidente de la Junta, es decir, como una comunicación en dos vías, presencial y virtual"

compromiso, la apropiación de la palabra y el fortalecimiento comunitario"

Acción Colectiva	Análisis
<p>"Empezamos a pensarnos si era viable hacer la consulta popular una consulta popular donde la ciudad en un momento lograra discutirse cómo hicieron en Cajamarca, en Tauramena si es decir es como una posibilidad que en algún momento nosotros nos planteamos, porque es que los cerros son una identidad de Bogotá, de nosotros como bogotanos, casi que la orientación de la ciudad de la mayoría de ciudadanos de esta ciudad se da gracias a los cerros, es un paisaje común en la historia y en la memoria de todos los bogotanos, es el lugar de fundación de Bogotá, es el lugar donde surgen los ríos entonces para nosotros es muy importante porque es comprender y decirle a la gente que los cerros pues son de todos"</p> <p>"Nosotros nos volcamos, recogimos, nos hicimos terceros intervinientes que también una</p>	<p>En una acción colectiva no puede de ninguna manera reconocerse que sus integrantes tienen una única voz, sentido o entendimiento sobre el problema que se aborda, No puede entenderse una acción colectiva como una unidad de criterios, porque hay una diversos intereses y puntos de vista al interior de ellos, en cambio sí se puede entender como una unidad de personas que piensan distinto, quienes deciden formar parte de las actividades o recursos planteados llegan porque tienen intereses similares, pero no quiere decir que sus maneras de pensar sean las mismas, se reconoce que las intenciones van encaminadas a la consecución de un mismo objetivo que los hace sentir parte de un mismo grupo, pero hay que reconocer la pluralidad dentro de estas colectividades.</p> <p>Para Tarrow el principal factor que activa la acción colectiva son las oportunidades políticas,</p>

figura muy importante que tiene el ANLA que son terceros intervinientes son como personas que participan en él en el proyecto y que llegan a ser como personas interesadas en el proyecto y recibirán toda la información, como terceros intervinientes logramos poner casi 400 personas de terceros intervinientes y paralelamente a través de firmas también como 500 o 600 firmas si logramos solicitarle al ANLA la audiencia pública"

"Este fallo de tutela lo expidió el juzgado primero del circuito, y realmente dice que el proyecto del sendero de las mariposas va generar un cambio muy grande digamos en la forma de relacionar a los habitantes con el territorio por eso era necesario que los procesos de participación fueran mucho más profundos entre otras cosas por ejemplo exige al distrito que si quiere hacer procesos de participación realmente incidentes se recojan, es decir que sean de mayor profundidad y dos que además se amplíe el tema de la participación que era algo que nosotros ya habíamos solicitado entonces del fallo de tutela lo que dice es que el distrito tiene que ampliar a los municipios circunvecinos de los cerros y hacia el oriente de Bogotá"

"El sendero de las mariposas marcó un segundo momento si se quiere de acción colectiva desde los barrios y las veredas de los cerros, porque logró digamos lo que son permanentemente como luchas por la legalización, por liquidación

las cuales se forman cuando la ciudadanía responde a oportunidades de quiebre, "el poder de la acción colectiva procede de tres características potenciales: desafío, incertidumbre y solidaridad". La existencia de la figura de tercero interviniente es la oportunidad que encontró la comunidad para enfrentar el desafío de participar de un espacio en el cual, sus preocupaciones frente al proyecto fueran consideradas, y generar la incertidumbre al poder presentar recursos y aportar pruebas para la toma de decisiones frente a la licencia aparte de las ya presentadas por la secretaría.

Este fallo es la consecuencia de una "tutelatón" implementada como estrategia por los habitantes de los cerros orientales pues la ciudadanía decide reunirse entorno a diferentes recursos para frenar el licenciamiento, es importante decir que este fallo es emitido dos días antes de la audiencia pública convocada por la ANLA, esto demuestra que las comunidades se organizaron en torno a diferentes apuestas que les permitieran ser escuchados ante las inconformidades con la realización de este proyecto.

La Mesa de Cerros es claramente la muestra de un proceso de acción colectiva al reunirse en torno a la identificación de ciertas necesidades de los diferentes barrios cercanos a los cerros, hay que reconocer que dentro de esta

del bien, por servicios públicos, por reconocimiento de sitios, todo eso que todo el tiempo está trabajando ahí en los barrios de los cerros que es algo que permanentemente está, se logró unificar y materializarse en un solo proyecto es lo que te digo que es unificar las agendas de luchas de los barrios y en las veredas entonces hay que resaltar por ejemplo que uno de los escenarios más importantes de articulación que tiene los barrios de los cerros y de los barrios populares de los cerros pues es la mesa de cerros"

organización se reúnen colectivos que trabajan en diferentes zonas de las cinco localidades que atraviesan los cerros. Tarrow reconoce que los movimientos se componen de relaciones con otras organizaciones o grupos sociales y objetivos comunes. "Sus recursos externos fundamentales son las redes sociales en las que tiene lugar la acción colectiva y los símbolos culturales e ideológicos que la enmarcan", las estrategias implementadas se impulsan debido a las redes creadas por las diferentes colectividades que finalmente terminan fortaleciendo las acciones y los procesos comunitarios que se enmarcan en la Mesa de Cerros.

Nota: Análisis realizado a partir de la entrevista realizada a Iván Murcia

7.2.3. ANÁLISIS DOCUMENTO “INFORME GENERAL DE PARTICIPACIÓN”

Dentro del “Informe General de Participación” del Plan de Ordenamiento Territorial se reconoce a la participación como un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política, por esto han organizado una política pública para garantizar la intervención de la ciudadanía.

La idea de la Administración Distrital para el planteamiento del POT era ir un paso más allá, no cumplir solo con la participación como un requisito de la formulación de este tipo de planes, sino realizar una discusión más amplia y abierta para tener diferentes visiones de ciudad, “se propuso poner en marcha un amplio proceso de consulta a la ciudadanía a través de una estrategia territorial, que no se limita exclusivamente al cumplimiento formal de los requisitos exigidos en las normas nacionales y distritales de planeación” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Sin embargo, a medida que avanza el documento, la administración misma se contradice al decir que algunos planteamientos de la ciudadanía van en contra de los objetivos que se plantean con el POT, “las propuestas ciudadanas han sido revisadas y valoradas por la Administración, teniendo como criterio principal la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del POT de Bogotá.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019) es decir, todo este proceso es importante, se valoran las propuestas, pero si lo que se propone no va con los lineamientos de estructuración del POT no es tenido en cuenta.

La estrategia de participación del POT se acoge a la ley 388 de 1997 y los diferentes acuerdos que se han firmado por el Distrito, buscando que la ciudadanía haga parte de las discusiones de interés público para así poder incidir en las diferentes fases de planeación de este proyecto en donde prevalezca el interés general sobre el particular y que las propuestas no vayan en contra de los principios del ordenamiento territorial.

Esta estrategia se dividió en cuatro fases: I contextualización y motivación, II divulgación del diagnóstico, III formulación y consulta y IV aprobación y adopción. Dentro

del análisis de esta investigación tomamos como referencia la etapa III en la que se va a las comunidades a consultarles opiniones y recomendaciones sobre el avance/borrador del POT antes de terminar de estructurar y presentarlo ante el Concejo Territorial de Planeación Distrital y luego al Concejo Distrital

“La estrategia tuvo como propósito general fomentar y convocar la participación amplia de toda la ciudadanía a un intercambio constructivo en el que los bogotanos y bogotanas, a través de acciones de pedagogía social, pudieran expresar sus intereses, deseos, necesidades, opiniones y aportar soluciones que favorecen al interés colectivo y cumplen con los principios del ordenamiento territorial.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019)

Cada fase traía consigo el cumplimiento de un objetivo específico, basado en criterios como el diálogo para alcanzar un proceso horizontal y el reconocimiento de diferentes formas de organizarse, con lo que la institucionalidad se comprometía a producir resultados de acuerdo con los aportes y garantizar el acceso a la información para poder ejercer la veeduría.

Estos objetivos apuntan a un proceso de participación consultiva en el que se comprometen a escuchar las inquietudes, opiniones y a debatirlas sin comprometerse a realizar cambios, este caso no implica que las recomendaciones fueran tenidas en cuenta en la formulación del POT, sin embargo, dedicaban espacios para socializar y explicar cómo se tomaron las decisiones de los proyectos que se tuvieron en cuenta desde la formulación del plan.

“Podría haber numerosos ejemplos de participación consultiva en los que el resultado de la participación no fuera necesariamente vinculante pero que en cambio quién ostentará la responsabilidad del proyecto se comprometiera a tomar en consideración las opiniones expresadas negociarlas de verdad y ofrecer explicaciones sobre las decisiones tomadas” (Trilla & Novella, 2001)

Para la planeación de este POT se realizaron reuniones preparatorias con las alcaldías locales y sus oficinas de prensa, las juntas administradoras locales y se hicieron alianzas con organizaciones de participación para la realización de las convocatorias en las localidades y así lograr un nivel de alcance más grande, toda la estrategia de participación estuvo bajo la dirección del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC), con la estrategia de comunicaciones se entregaron afiches para las convocatorias en diferentes puntos de las localidades, se utilizaron diferentes recursos periodísticos y canales de comunicación de acuerdo a un plan de medios, que abarcó la página web de la Secretaría, redes sociales, medios de comunicación, medios comunitarios, entre otros.

Esto hace que finalmente los procesos o actividades no fueran completamente horizontales, porque como dice (Gumucio, 2011) los espacios de comunicación y participación deben apuntar al diálogo, debate y negociación y no tiene nada que ver con el modelo lineal de difusión de la información que usaba la secretaría. La amplia difusión no es garantía de que la convocatoria sea efectiva, la creación de los espacios y su proceso de comunicación deben apuntar a cumplir un papel de potencialización pública como lo asegura (Alfaro, 1988), si no se tiene en cuenta lo que los ciudadanos desean no hay lugar en el que la comunicación cumpla con su papel.

La participación no se realizó en actos masivos sino que se convocó a los representantes de la comunidad cualificados, durante la fase III se realizaron 347 actividades en diferentes espacios de los cuales 110 fueron de divulgación territorial, 62 mesas de trabajo convocadas por la ciudadanía y 37 sesiones con las juntas de acción comunal, que daban cuenta de las dos primeras fases y en la que se recogieron aportes sobre el borrador presentado para que la Secretaría las evaluara.

En el documento se evidencian las contradicciones, si la metodología estaba enfocada a convocar a la ciudadanía en general, al sector privado, a los actores comunitarios y a la ciudadanía no organizada ¿por qué a las actividades eran convocados los representantes de las comunidades más calificados? aparte de esto, termina siendo

una estrategia excluyente al invitar solo a algún porcentaje de la comunidad que se supone está cualificada para participar de estos talleres, si bien se reconoce que hay unos avances en ampliar los escenarios de participación para que cada vez pueda asistir más gente, siguen teniendo una idea de participación poco vinculante con la ciudadanía.

El informe es claro con que ninguna ley ordena una participación vinculante sino la difusión de la información y la solicitud de opiniones, sin generar algún tipo de compromiso para tomar en cuenta las sugerencias, claramente desde las instituciones Distritales ven a la participación como un requerimiento previo para la presentación de algún proyecto de desarrollo, es claro que el modelo de participación que desde la institucionalidad reconocen es el consultivo “se les demanda su parecer sobre asuntos que de forma directa o indirecta les conciernen. Se les alienta a opinar, proponer o valorar y se facilitan canales para ello.” (Trilla & Novella, 2001).

Es importante resaltar que este proceso participativo generó diferentes espacios para recoger las opiniones ciudadanas como los espacios digitales, y las actividades directas en los territorios. Los aportes recibidos durante la fase III eran clasificados para tener en cuenta la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del POT. Dentro de los cambios registrados en la propuesta gracias a las peticiones ciudadanas están el reconocimiento del cuidado hídrico, la protección del medioambiente, así como propuestas con enfoques poblacionales, étnicos, de género y ambientales.

Las actividades realizadas buscaban exponer los documentos con los proyectos que se planteaban el POT desde la Secretaría de Planeación para recolectar opiniones y sugerencias. “El objetivo de esta técnica no era necesariamente llegar a consenso, sino hacer explícitos los puntos de desacuerdo y acuerdo, y tener claridad respecto a los argumentos y motivaciones detrás de cada uno de los intereses de la ciudadanía.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Analizando lo que se dice referente al Sendero de las Mariposas, desde la Secretaría se reconoce la oposición de parte de la ciudadanía a la construcción de este

proyecto al sentir que no se les aclararon las afectaciones que traería consigo para los habitantes cercanos a la construcción de este sendero.

“Las solicitudes de participación ciudadana coincidieron en no estar de acuerdo con la construcción del Sendero de Las Mariposas, pues no existe la suficiente información acerca de la construcción de dicho proyecto. Por otro lado, también se dice que incluir la construcción del Sendero de las Mariposas dentro del POT es una manera de no acatar el fallo del Consejo de Estado, instancia que no permite la intervención de lo que se constituye como la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental de Bogotá.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019)

Sin embargo, la secretaría se escudó al decir que en ningún momento se habla de un Sendero de las Mariposas sino de un modelo de ocupación urbano para la consolidación de un circuito ambiental con la posible conexión de los senderos existentes en la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá teniendo en cuenta lo que se declara desde el ministerio para el cuidado de esta reserva y darle el manejo apropiado a la franja de adecuación entre la ciudad y la reserva.

La idea con la que inicia el informe muestra una intención para ampliar la participación con un proceso dialógico y no solo quedarse en los ejercicios participativos que buscan entregar la información a la ciudadanía, buscando una amplia difusión de las convocatorias, sin embargo, lo que ellos concluyen de sus ejercicios participativos con el proyecto del Sendero de las Mariposas demuestra que se crearon espacios para la difusión de información al no tomar en cuenta las inquietudes que se estaban presentando alrededor del sendero por parte de la ciudadanía.

Retomando las tablas de análisis de las leyes y las entrevistas realizadas, se evidencia que aunque existe un reconocimiento a la participación ciudadana por parte del estado y se ha avanzado con la promulgación de leyes para reconocer diferentes mecanismos, existen unas limitaciones claras en la visión que se tiene sobre participación, las leyes son muy generales y son susceptibles a múltiples interpretaciones como se evidencia en el “Informe General de Participación” al entender la participación

como una condición para presentar un proyecto sobre ordenamiento territorial y en donde se reconoce que la Ley 388 no obliga a el Distrito a hacer ejercicios vinculantes en donde las inquietudes o sugerencias presentadas por la ciudadanía sean significativas para el proceso de formulación del POT.

Se reconoce que existen avances en la formulación de políticas públicas por parte del Estado y del Distrito para reconocer otros mecanismos de participación cuando la ciudadanía siente que las instituciones están tomando decisiones que los pueden afectar y que los espacios o actividades realizadas no fueron suficientes y mucho menos eficientes en fortalecer la construcción de lo público.

La Secretaría de Planeación planteó una metodología ambiciosa al querer ampliar los escenarios participativos no solo los que se daban directamente en el territorio sino abrir espacios digitales para recibir más ideas de ciudad. Sin embargo es claro en que si las propuestas o inquietudes de las comunidades estaban enfocadas en los proyectos u objetivos estructurales del POT primaban los intereses del planteamiento sobre los de la ciudadanía, esto lo dice el informe y dentro de la entrevista realizada al ex secretario de planeación es reafirmado al asegurar que primaban los objetivos específicos.

La comunidad sentía que las actividades iban enfocadas a validar el modelo de ciudad planteado desde las instituciones distritales, aunque se supone que las entidades deben buscar el bien de la comunidad puede que los proyectos no siempre vayan encaminados a cumplir esto, como lo expresaba Iván Murcia en la entrevista, ellos sentían que los espacios eran usados para validar el proyecto y no para pedir sugerencias ni tomar en cuenta lo que se planteaba desde la comunidad y terminan instrumentalizando la participación.

Por su parte la comunicación es usada por la institucionalidad como un instrumento para la difusión de la información, aunque en el informe digan que apuntaban al proceso como horizontal y dialógico, se evidencia que lo planteado no es lo que se ejecutó, es decir, se buscaba una sensibilización sobre la importancia del POT para que la ciudadanía acudiera a los talleres de participación sin embargo, esto no era lo que

pasaba, el objetivo de las actividades no era generar consensos con las comunidades sino reconocer los acuerdos y desacuerdos frente al POT, a los participantes se les abría un espacio para presentar sus opiniones y distintas posturas, pero eso no implicaba un compromiso por parte de la secretaría a estudiarlas y mucho menos a hacer algún tipo de cambio en la formulación del documento.

Tomando lo que se dice desde la ciudadanía, la difusión de las convocatorias tampoco fue lo suficientemente amplia, entonces la idea de la Secretaría de generar un diálogo con la comunidad y convocar a la ciudadanía a través de diferentes herramientas como las redes sociales y las convocatorias en las localidades con la difusión de posters no es eficiente.

Analizando la entrevista realizada a Iván, la idea de comunicación que tienen se acerca a la que se aborda desde la teoría latinoamericana, al buscar que la relación fuera diferente, si bien si buscaban un poco de visibilidad en redes sociales para que más gente se pudiera unir a la discusión o por lo menos tuviera una idea de lo que estaba pasando en los cerros orientales, su estrategia se enfocó en dialogar con las comunidades, hacer un ejercicio que se acercara más a la cotidianidad y apelara al fortalecimiento de la comunidad para así generar que las acciones se dieran desde el principio de solidaridad del que habla Melucci.

La acción colectiva no es un tema que se aborde desde la institucionalidad, los esfuerzos y reconocimientos hacia la organización de las comunidades es una iniciativa desde la ciudadanía al ver que sus intereses o derechos están siendo vulnerados, y que los mecanismos o instancias habilitados por las entidades no son suficientes, la necesidad de ser escuchados los lleva a organizarse en torno a intereses comunes que los llevan a generar disputas con las instituciones.

El análisis realizado a partir de los resultados obtenidos por las diferentes herramientas, permite entender el sentido que se le dio, por parte de la administración de Enrique Peñalosa, a la participación y cómo fue usada la comunicación, así mismo reconocer los esfuerzos que se dan desde la ciudadanía por buscar la ratificación de su

derecho a la participación y velar por garantizar que los proyectos estén enfocados en el bienestar de las comunidades a través de diferentes mecanismos que desbordan los habilitados desde las organizaciones encargadas de la formulación del POT.

7.3. CONCLUSIONES

A partir del ejercicio realizado en el análisis quedan varias conclusiones de este proceso de investigación. Dentro del planteamiento de los objetivos se buscaba entender cómo desde la Administración Distrital se entendía la participación y cómo integraban la comunicación dentro de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, adicional a esto dentro del planteamiento del Sendero de las Mariposas se realizaron diferentes acciones que llevaron a que las comunidades pudieran hacerse escuchar frente a sus inquietudes con ese plan.

La idea de participación presentada en la formulación del POT se encamina a buscar la articulación de la ciudadanía en general, si bien se reconoce que por parte de la administración se realizaron unos ejercicios para replantearse su manera de convocar a la ciudadanía y ser más vinculantes, en la ejecución esto no fue lo que pasó, los espacios fueron usados para difundir los proyectos que se iban a ejecutar.

El ejercicio de reconocer que las leyes no los obliga a ser vinculantes demuestra que existe un vacío entre lo que se plantea el estado para garantizar los derechos ciudadanos y las múltiples interpretaciones que se pueden dar a una norma o ley al ser tan generales.

Por otra parte desde la Secretaría de Planeación se le da mayor protagonismo a la participación en términos cuantitativos, esto se concluye a partir de la entrevista al Ex secretario de planeación, al darle énfasis a que esta manera de formular el POT había tenido más espacios y canales para participar, esto también se puede evidenciar en el informe, pues la mayor parte de los resultados se presentan de manera cuantitativa, los resultados de manera cualitativa son minimizados, un claro ejemplo de esto es el Sendero

de las Mariposas al aclarar que las comunidades no estaban de acuerdo con este proyecto y escudarse en no hablar de ningún proyecto de este tipo dentro del POT.

Por otro lado está la participación vista desde las comunidades, que buscan que sea vinculante, que realmente se generen espacios de diálogo y horizontalidad, que realmente se sienten con las comunidades a entender sus necesidades y se estructuren proyectos de acuerdo con las necesidades de todos y primen los intereses generales.

Una vez analizado todo esto, se reconoce una voluntad por querer implementar un sistema que llame a una participación vinculante y que pase de cierta manera a ser proyectiva, sin embargo esto no es lo que pasa, el distrito sigue tomando los espacios participativos como una mera formalidad para cumplir un requisito que les permita presentar algún tipo de proyecto.

Abordando la comunicación y cómo se dio en los espacios participativos, es evidente que la comunicación sigue cumpliendo el papel de difundir información, con la realización de una estrategia que buscaba llegar a toda la ciudadanía integrando las redes sociales, lo mediático y las convocatorias en terreno con la difusión de posters en los diferentes puntos de encuentro para los talleres. Las actividades realizadas estaban estructuradas para recibir comentarios al final y lo que sentía la comunidad es que eran muy limitados y aunque se abriera un espacio para generar inquietudes eso finalmente no era relevante en la formulación del POT.

Haciendo una comparación entre el proceso comunicativo de la estrategia de participación y la de las comunidades para frenar el licenciamiento del sendero, vemos que desde las comunidades enfocan sus acciones comunicativas a fortalecer los lazos con las comunidades y desde allí potencializar esfuerzos que en este caso se vieron reflejados en la tutelación y su inscripción como terceros intervinientes ante la ANLA para conocer el estado del proyecto Sendero de las Mariposas.

Otro de los hallazgos que deja esta investigación es que la participación es una idea que está presente desde la institucionalidad independientemente desde el punto que

la aborden o el nivel de incidencia que busquen, por otro lado se encuentra la comunicación de una manera más instrumentalizada, buscando integrarla a estos espacios a manera de difusión, sin embargo la acción colectiva no es algo que tenga algún tipo de reconocimiento desde las organizaciones distritales.

Haciendo el ejercicio de identificar procesos alternativos de participación ciudadana, vemos que aunque existen leyes que reconocen otro tipo de acciones que sirven como recursos para acceder a la participación, desde la institucionalidad no se habla de esto, no se reconoce e incluso se puede ver en la entrevista con Andrés Ortiz el ex secretario de Planeación que de alguna manera se deslegitiman las acciones que vienen desde la ciudadanía.

Se reconoce que la acción colectiva surge desde las comunidades, con la organización de diferentes colectividades y ciudadanos que no están conformes con los planteamientos de las instituciones para el manejo de diferentes temas referentes a la ciudad.

El interés por parte de las comunidades de incidir en temas territoriales los lleva a buscar diferentes modelos o ejemplos en diferentes poblaciones, es decir que las acciones colectivas no solo logran tener una incidencia en una temática en particular, sino que tienen otros tipos de alcance al volverse referencia para otras colectividades que encuentran en esas maneras de organizarse diferentes cualidades que los pueden llevar a conseguir sus objetivos, Iván Murcia reconocía esto al contar que revisaron la viabilidad de replicar diferentes mecanismos utilizados en otros departamentos de Colombia en temas que también tienen que ver con el cuidado del medio ambiente y la defensa de los recursos naturales.

En la oposición frente al proyecto del Sendero de las Mariposas es notorio el actuar colectivo y se reconocen las características que autores como Tarrow o Melucci identifican en una acción colectiva. Como se mencionaba anteriormente, es claro el actuar bajo el principio de solidaridad, la organización y articulación de diferentes

colectivos enmarcados es una causa general que era la oposición a la construcción del proyecto.

Adicional a esto también se reconoce que la unión de las diferentes colectividades y comunidades cercanas a los cerros fue el punto de partida para buscar otros recursos o herramientas para hacer sentir el descontento general por la poca información suministrada.

Desde lo hablado con Iván Murcia integrante de la Mesa de Cerros se evidencia que en las iniciativas populares, la comunicación ayuda a la creación de procesos dialógicos, no solo como el espacio de enunciación de un problema, sino como una estrategia para el fortalecimiento de los lazos comunitarios y el reconocimiento de las necesidades e intereses comunes que se enmarcan en las acciones colectivas.

Finalmente para responder al objetivo general de esta investigación se concluye que dentro de la administración Distrital se le atribuyó un sentido vinculante a la participación en la formulación de la metodología para la creación del POT, no obstante y aunque se reconocen avances, este no fue el tipo de participación promovido, pues el desconocimiento del sentir ciudadano es evidente en el Informe General de Participación presentado por la secretaría de planeación, debido a que los aportes ciudadanos recibidos expresan su negativa ante la construcción del proyecto “Sendero de las Mariposas”, mientras el distrito argumentaba la no estructuración de un proyecto como este, sino la búsqueda de la consolidación de un circuito ambiental alrededor de los cerros orientales.

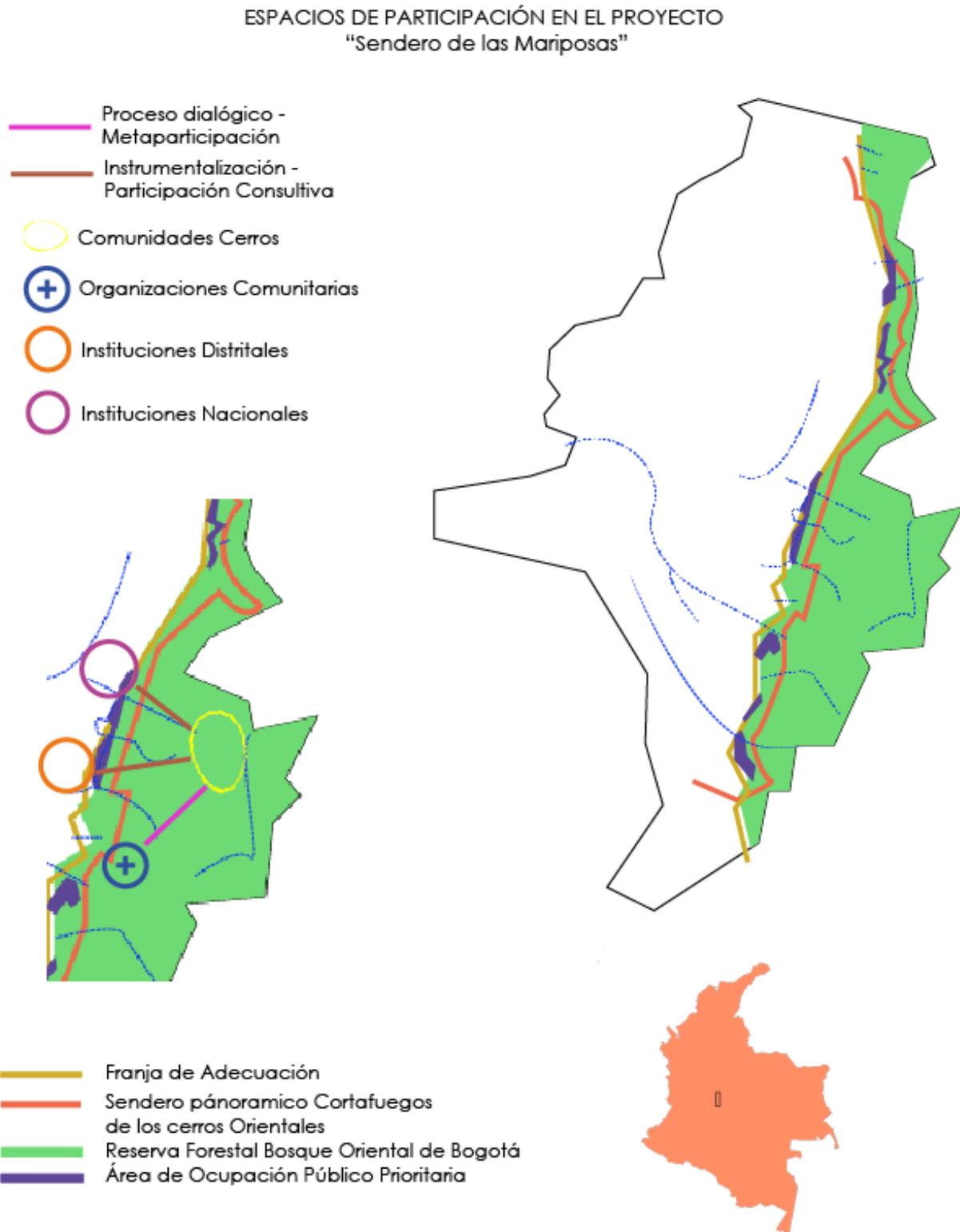
Concluyendo que el sentido de la participación ciudadana se basa en el fortalecimiento de las comunidades reconociéndolos dentro de las discusiones sobre el desarrollo de la ciudad, para esto se hace necesario el diálogo entre las instituciones y la ciudadanía en la búsqueda del bienestar general, respetando los intereses y las necesidades de las comunidades y la protección de la estructura ecológica.

A continuación se relacionará una ubicación geográfica/espacial del territorio con el fin de ubicar el contexto, el corema presenta dinámicas y relaciones alrededor del proyecto “Sendero de las Mariposas” y los diferentes actores cercanos a los cerros. Así como la representación de un circuito de comunicación que muestra las relaciones que se dieron entre las entidades y las comunidades en los espacios de participación que finalmente los llevaron a ser un proceso consultivo, así como el proceso de comunicación realizado entre las comunidades, las organizaciones y colectivos que trabajan en el territorio que fortalecieron el diálogo y ampliaron procesos de metaparticipación para la consecución de acciones colectivas.

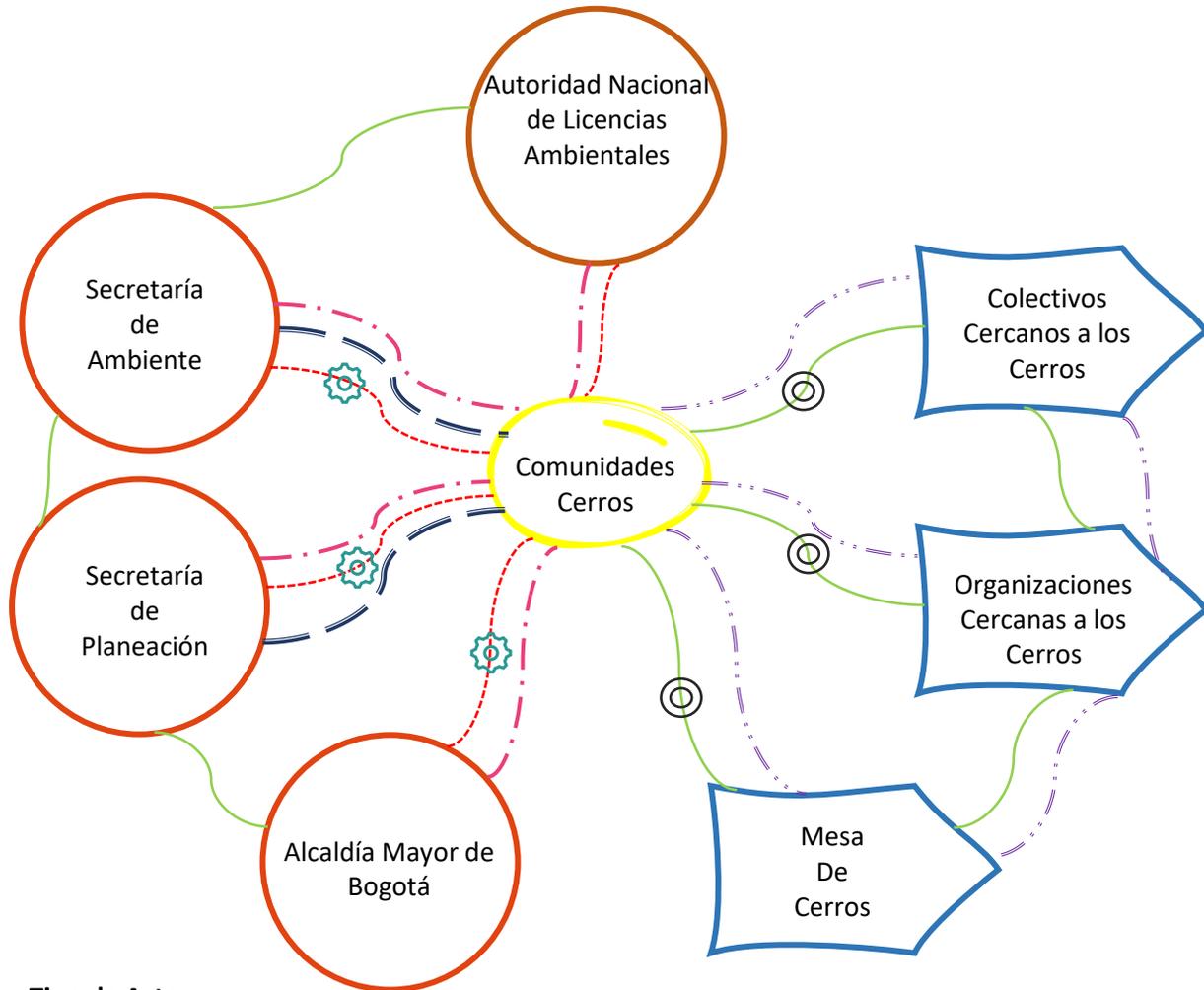
Corema

-  Sendero pánoramico Cortafuegos de los cerros Orientales Proyecto de la administración de Enrique Peñalosa (2016-2019) argumentando un déficit de espacio público para el disfrute de la ciudadanía, este proyecto atravesaba los cerros de norte a sur.
-  Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá
Con el fin de darle un manejo ambiental a los cerros orientales el Ministerio de Agricultura declaró los cerros orientales como Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con un área aproximada de 14.197 hectáreas mediante a resolución 076 de 1977
-  Franja de Adecuación Zona otorgada al Distrito por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 973 hectáreas que hacían parte de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá.
-  Área de Ocupación Público Prioritaria espacio que cumple con el fin de consolidar y contener los procesos de urbanización alrededor de los cerros orientales
-  Proceso dialógico - Metaparticipación La estrategia de las organizaciones se basó en el diálogo con las comunidades para ampliar la comprensión de la problemática.
-  Instrumentalización - Participación Consultiva La estrategia de las instituciones buscó la reafirmación del modelo de ciudad planteado por el Distrito
-  Organizaciones Comunitarias Colectivos, organizaciones que convergen en la Mesa de Cerros Orientales por la defensa de los cerros
-  Instituciones Distritales
-  Instituciones Nacionales
-  Comunidades Cerros

Ilustración 1



Circuito de Comunicación



Tipo de Actor



Institución Distrital



Comunidades



Organizaciones Comunitarias



Institución Nacional

Flujo de Comunicación e Información

Asertivo

Instrumentalizada



Diálogo - Confianza



Instrumentalización - Desconfianza

Tipo de Participación

Simple

Consultiva

Metaparticipación

Ilustración 2

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfaro, R. M. (1988). ¿Participación para qué? Un enfoque político de la participación en comunicación popular. *Revista Diálogos* nº 22.

Barbero, J. M. (1990). Teoría, investigación, producción en la enseñanza de la comunicación. *Diálogos de la Comunicación*(28°), 8. Obtenido de <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Teoria%20%20de%20la%20comunicacion%20de%20Martin%20Barbero.pdf>

Barbero, J. M. (2012). De la Comunicación a la Cultura: perder el "objeto" para ganar el proceso. *Signo y Pensamiento*, XXX(60), 76-84. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/860/86023575006.pdf>

Barbero, J. M. (2018). Ciudadanías contemporáneas en la escena latinoamericana. En J. I. G., *Comunicación y ciudadanías* (págs. 15 -24). Bogotá D.C.: Ediciones desde abajo .

Cedeño, E. S. (15 de 07 de 2019). *La participación ciudadana en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca 2016-2019*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/43907/La%20Participaci%c3%b3n%20Ciudadana%20en%20la%20Construcci%c3%b3n%20del%20POTD%20de%20Arauca%202016-2019%20-%20Eduardo%20Simon%20Cede%c3%b1o%20Alvarez.pdf?sequence=4&isAlloved=y>

Congreso de Colombia. (04 de Julio de 1997). *LEY 388*. Colombia: Diario Oficial No. 43.127.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 2 Título I*. Bogotá, Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). Título 12 Capítulo 2. Artículo 342. Bogotá, Colombia .

Cubillos, E. B. (2015). *Ni sordos ni mudos la participación ciudadana en la gestión de los humedales en Bogotá*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/19043/CubillosQuinteroErikaBeatriz2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

EL TIEMPO. (23 de Septiembre de 2020). Retiran solicitud de licencia para Sendero de las Mariposas. *EL TIEMPO*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-retiran-solicitud-de-licencia-para-sendero-de-las-mariposas-en-los-cerros-orientales-539469>

Forero, I. (2018). *Análisis del impulso institucional a la participación ciudadana para la paz en las administraciones Petro (2012-2016) y Peñalosa (2016-2017) : implementación de consejos de paz*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/36112>

González, H. (2016). Participación ciudadana en el desarrollo de la localidad de Chapinero, Bogotá D.C. (2013-2014). *Trabajo Social*(18), 99-214. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/58585/56287>

Gordillo, M. M. (2011). Ciencia, tecnología y participación ciudadana. En B. Toro, & A. Tallone, *Educación, valores y ciudadanía* (Organización de Estados Iberoamericanos ed., págs. 41-55). Madrid, España.

Guba, E. G., & Lincoln, I. S. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En D. C, & H. J.A., *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (págs. 113-142). Colegio de Sonora. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38467888/1.Guba_y_Lincoln.pdf?1439494263=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D1_Guba_y_Lincoln.pdf&Expires=161453956

- 4&Signature=d4AIOldjsP4yL4zm-M0j5NrIT-
pIX9K~gzHQLZ7v4EGDEmDYec2BJNu98p4x~TymSt0h0W8WXvq
- Gumucio, A. (2011). Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo. *Signo y Pensamiento*, XXX(58), 26-39. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/860/86020038002.pdf>
- Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA. (30 de 09 de 1977). ACUERDO 030 DE 1976. Bogotá D.C., Colombia.
- Martín, M. M. (2010). Educación y ciudadanía en sociedades democráticas: hacia una ciudadanía colaborativa. En A. T. Bernardo Toro, *EDUCACIÓN, VALORES Y CIUDADANÍA* (págs. 59-71). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Martínez, M. (2011). Educación y ciudadanía en sociedades democráticas: hacia una ciudadanía colaborativa. En B. Toro, & A. Tallone, *EDUCACIÓN, VALORES Y CIUDADANÍA* (págs. 59-72). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Melucci, A. (1999). Capítulo 1. Teoría de la acción colectiva. En A. Melucci, *ACCION COLECTIVA, VIDA COTIDIANA Y DEMOCRACIA* (págs. 25-54). México. Obtenido de https://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf
- Mesías, O. (s.f.). La investigación cualitativa. *Universidad central de Venezuela. Doctorado en Urbanismo.*
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO. (14 de 04 de 2005). RESOLUCIÓN NÚMERO 0463 DEL 14 DE ABRIL DE 2005. Colombia.
- Oraisón, M. (2011). Individuación y participación: tensiones en la construcción de ciudadanía. En B. Toro, & A. Tallone, *Educación, valores y ciudadanía* (págs. 75-94). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

- Peruzzo, C. M. (2001). Comunicación comunitaria y educación para la ciudadanía. *Signo y Pensamiento*, vol. XX(núm. 38), 82-93. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86011717008>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). Metodología de la Investigación. En R. H. Sampieri, C. F. Collado, & P. B. Lucio, *Capítulo 1 Similitudes y diferencias entre los enfoques cuantitativo y cualitativo* (págs. 3-29). México: McGraw-Hili. Obtenido de <http://187.191.86.244/rceis/registro/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20SAMPIERI.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Informe General Proceso de Participación*. Bogotá D.C. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/CONCEJO/8-INFORME_PARTICIPACION_CONCEJO/INFORME_GENERAL_PROCESO_DE_PARTICIPACION.pdf
- Secretaria Distrital de Planeación. (2019). *Participación en el proceso de Revisión General del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ*. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/CONCEJO/8-INFORME_PARTICIPACION_CONCEJO/INFORME_GENERAL_PROCESO_DE_PARTICIPACION.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de POT 2019: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/resultados_participacion_san_cristobal.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Secretaría Distrital de Planeación*. Recuperado el 1 de noviembre de 2020, de POT 2019: <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot-2019/estrategias-de-participacion>
- Tarrow, S. (1997). Capítulo 1 La Acción Colectiva y los Movimientos Sociales. En S. Tarrow, *El Poder en Movimiento* (págs. 33-63). Madrid: Alianza Editorial. Obtenido de <https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/sidey->

tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf

- Tibaquirá, J. E. (18 de 08 de 2018). *La participación como práctica performativa de la democracia: una mirada desde los ciudadanos. El control social a la gestión pública en Bogotá: análisis de los aportes de la herramienta ISO IWA 4, aplicada por la Veeduría Distrital al período de gobierno*. Obtenido de Universidad Externado: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/819>
- Toro, B. (2011). Participación y valores ciudadanos. Tesis para la formación política. En B. Toro, & A. Tallone, *EDUCACIÓN, VALORES Y CIUDADANÍA* (págs. 23-29). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Torrice, E. (2004). Capítulo 1. Un Campo (Inter)disciplinario. En E. T. Villanueva, *Abordajes y períodos de la Teoría de la Comunicación* (págs. 15 - 25). Bogotá, Colombia : Grupo Editorial Norma.
- Trilla, J., & Novella, A. (Agosto de 2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, 137-164. Obtenido de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/56924/1/502327.pdf>
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia : Fundación Corona.