

36

TRABAJOS DE GRADO CIDER

ISBN: 978-958-774-157-5

INCIDENCIA DE  
LA SOCIEDAD  
CIVIL EN ESPACIOS  
INSTITUCIONALIZADOS  
DE PARTICIPACIÓN EN  
BOGOTÁ  
ESTUDIOS DE CASOS

Ana Margarita Almonacid Rojas

 Universidad de  
los Andes

Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre Desarrollo - Cider



# Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá

Estudios de casos: Consejo Distrital de Política Social; Comité Operativo de Infancia y Adolescencia; Consejo Distrital de Mujeres y Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio

Almonacid Rojas, Ana Margarita

Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá: estudios de casos / Ana Margarita Almonacid Rojas. – Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes, 2015.

128 páginas; on line. – (Trabajos de grado Cider)

ISBN 978-958-774-157-5

1. Participación ciudadana – Investigaciones – Bogotá (Colombia) 2. Sociedad civil – Investigaciones – Bogotá (Colombia) 4. Política pública – Participación ciudadana – Bogotá (Colombia) I. Universidad de los Andes (Colombia). Cider II. Tit.

CDD 323.042

SBUA

Primera edición: junio del 2015

© Ana Margarita Almonacid Rojas

© Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider)

Ediciones Uniandes  
Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 3394949, ext. 2133  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

ISBN on line: 978-958-774-157-5

Corrección de estilo: Adriana Paola Forero Ospina  
Diagramación interior y de cubierta: Precolombi EU-David Reyes

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Editorial.

# Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá

Estudios de casos: Consejo Distrital de Política  
Social; Comité Operativo de Infancia y  
Adolescencia; Consejo Distrital de Mujeres y  
Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio

ANA MARGARITA ALMONACID ROJAS

Director del Cider  
Óscar Armando Pardo Aragón

Autora  
Ana Margarita Almonacid Rojas

Director del trabajo de grado  
Andrés Hernández Quiñonez

Codirectora  
Juny Montoya Vargas

Lectores  
Interno: Ángela Pinilla  
Externo: Édgar Forero

Gestora de Comunicaciones del Cider  
Susana Londoño

## **PERFIL ACADÉMICO Y PROFESIONAL DE LA AUTORA**

Licenciada de la Facultad de Economía y Empresa por la Universidad de Salamanca, España. Especialista en Organizaciones, Responsabilidad Social y Desarrollo, Máster en Estudios Interdisciplinarios de Desarrollo por la Universidad de los Andes. Se ha desempeñado en cargos de coordinación para la formulación e implementación de políticas públicas para la paz, los derechos humanos y políticas sociales desde iniciativas públicas y de la sociedad civil, así como en la gestión organizacional y en la formulación y el seguimiento a proyectos de desarrollo, potenciando alianzas público-privadas y con organismos de cooperación internacional en Colombia.

## RESUMEN

En Bogotá, el modelo de participación ciudadana ha favorecido la creación de escenarios promovidos desde el Estado, entre ellos los comités y consejos consultivos, los cuales se caracterizan por ser espacios regulados mediante normas específicas, en donde confluyen tanto actores sociales como del Estado con la intención de interactuar en la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas y así promover una cultura democrática que otorgue legitimidad a las acciones de gobierno.

Con el propósito de contribuir al análisis de los procesos de fomento de la participación ciudadana en Bogotá, esta investigación busca determinar cuál es la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas por medio de su participación en estos escenarios, así como observar los elementos que condicionan la incidencia a partir del análisis de cuatro estudios de caso, a saber: el Consejo Distrital de Política Social (CDPS); el Comité Operativo de Infancia y Adolescencia (Codia); el Consejo Consultivo Distrital de Mujeres (CCM) y el Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio (CDACP).

*Palabras claves:* participación ciudadana, incidencia de la sociedad civil y espacios institucionalizados de participación.



## **ABSTRACT**

In Bogota citizen participation model, it have been crating scenarios of participation promoted by the State. Its main feature is that specific law regulates them, and that State and social actors come together with the intention of improving decision-making related to public policy and to promote democratic culture and give legitimacy to the actions of government.

In order to contribute to the analysis of the processes of promoting citizen participation in Bogota, this investigation seeks to determine the influence of civil society on public policy through its participation in these scenarios as well as the elements that condition this issue from the analysis of four case studies, namely the Social Policy Council CDPS, the Operating Committee for Children and Adolescents Codia, the CCM Consultative Council of Women and the District Council of Culture and Heritage CDACP.

*Keywords:* citizen participation, involvement of civil society and institutionalized spaces of participation, Lobby.



*A todos los ciudadanos que dedican su tiempo, esfuerzo y trabajo como representantes de sectores y organizaciones sociales para promover el desarrollo de la ciudad y mejorar la calidad de vida, convivencia y justicia a partir de su vinculación a los escenarios de participación de Bogotá.*

*A todos los funcionarios que se han abierto a recibir con respeto y consideración las propuestas de la sociedad civil, y a quienes tienen a su cargo la difícil labor de dinamizar estos escenarios.*



## CONTENIDO

LISTA DE CUADROS	17
LISTA DE GRÁFICOS	18
SIGLAS Y ABREVIATURAS	19
INTRODUCCIÓN	21
<b>CAPÍTULO 1</b>	
MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS	27
PROPÓSITOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA DEMOCRACIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
DISPOSITIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	32
CONCEPTO DE INCIDENCIA Y SU VÍNCULO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	39
ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPACIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN	43
<b>CAPÍTULO II</b>	
DISEÑO METODOLÓGICO	51
ESTRATEGIA PARA ANALIZAR LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPACIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN EN BOGOTÁ Y PARA DETERMINAR LOS ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA	51

HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	54
--	----

### CAPÍTULO 3

INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL; EL COMITÉ DISTRITAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA; EL CONSEJO DISTRITAL DE MUJERES Y EL CONSEJO CONSULTIVO DISTRITAL DE ARTE, CULTURA Y PATRIMONIO	57
--	----

FUNCIONAMIENTO DE ESCENARIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN	57
Funcionamiento del Consejo Distrital de Política Social	57
Funcionamiento del Comité Distrital de Infancia y Adolescencia	61
Funcionamiento del Consejo Distrital de Mujeres	63
Funcionamiento del Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio	65

INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESCENARIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN	68
Incidencia de la sociedad civil en el Consejo Distrital de Política Social (CDPS)	68
Incidencia de la sociedad civil en el Comité Operativo de Infancia y Adolescencia (Codia)	74
Incidencia de la sociedad civil en el Consejo Consultivo Distrital de Mujeres	79
Incidencia de la sociedad civil en el Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio (CDACP) de Bogotá	82
Percepción de la sociedad civil con relación a su incidencia en espacios institucionalizados de participación: Consejo Distrital de Política Social; Comité Distrital de Infancia y Adolescencia; Consejo Consultivo de Mujeres; Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio	87

ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL; EN EL COMITÉ DISTRITAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE MUJER Y GÉNEROS Y EN EL CONSEJO DISTRITAL DE ARTE CULTURA Y PATRIMONIO	89
CONCLUSIONES	93
ANEXOS	97
ANEXO 1. FUNCIONES DEL CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL (DECRETO 460 DE 2008)	99
ANEXO 2. CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA REPRESENTANTES DEL COMITÉ OPERATIVO DISTRITAL DE INFANCIA Y FAMILIA PARA LA ELECCIÓN 2012	101
ANEXO 3. FUNCIONES DEL COMITÉ OPERATIVO DISTRITAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA (CODIA). RESOLUCIÓN 1612 DE 2011	103
ANEXO 4. FUNCIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE MUJERES DE BOGOTÁ. DECRETO 403 DE 2007	105
ANEXO 5. FUNCIONES DEL CONSEJO DISTRITAL DE ARTE CULTURA Y PATRIMONIO. DECRETOS 627 DE 2007 Y 455 DE 2009	107
ANEXO 6. PRESENTA LOS DIFERENTES NIVELES DE INCIDENCIA EN EL CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL Y LA REPRESENTACIÓN DE ESTA FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA	111
ANEXO 7. RESUMEN DE INCIDENCIA SEGÚN EL MARCO DE ANÁLISIS PROPUESTO PARA EL COMITÉ DISTRITAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA	115

ANEXO 8. INCIDENCIA EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE MUJERES DE BOGOTÁ	117
ANEXO 9. INCIDENCIA EN EL CONSEJO DISTRITAL DE ARTE, CULTURA Y PATRIMONIO DE BOGOTÁ	119
LISTA DE REFERENCIAS	121



## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Propósitos de la participación ciudadana para la democracia	29
Cuadro 2.	Resumen de los propósitos de la participación ciudadana en las diferentes fases de política pública	31
Cuadro 3.	Escalera de la participación que determina niveles de intensidad y características de la participación ciudadana	33
Cuadro 4.	Presenta los dispositivos de participación ciudadana para la participación en la toma de decisiones públicas	36
Cuadro 5.	Opciones en el diseño institucional de consejos ciudadanos	37
Cuadro 6.	Formas de incidencia de la sociedad civil en cada ciclo de la política pública según Ferrer <i>et al.</i> , (2005)	42
Cuadro 7.	Relación entre diferentes categorías de capital que están determinadas desde la TMR y EOP con los resultados de la incidencia	48
Cuadro 8.	Representación de la incidencia de la sociedad civil en la política pública a partir de procesos de participación ciudadana en espacios institucionalizados de participación	53
Cuadro 9.	Diseño institucional del Consejo Distrital de Política Social	60
Cuadro 10.	Diseño institucional del Comité Distrital de Infancia y Adolescencia	62
Cuadro 11.	Diseño institucional del Consejo Consultivo de Mujeres	65
Cuadro 12.	Diseño institucional del Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio	67

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Importancia de los espacios para la sociedad civil	88
Gráfico 2.	Valoración de la participación de la sociedad civil para solucionar los problemas sociales en espacios institucionalizados	88

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

Ascún: Asociación Colombiana de Universidades

CCM: Consejo Consultivo Distrital de Mujeres

CDACP: Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio

CDM: Consejo Distrital de Mujeres

CDPS: Consejo Distrital de Política Social

CEDAW: Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer

Cinde: Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano

Codia: Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia

DABS: Departamento Administrativo de Bienestar Social

EOP: Teoría de estructura de oportunidades políticas

FSC: Fundación Saldarriaga Concha

Fundalectura: Fundación para el Fomento de la Lectura

Idepac: Instituto de Participación y Acción Comunal

IDPAC: Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal

IDR: Instituto para la Investigación de Desarrollo

OEI: Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación de la Ciencia y la Cultura

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

PC: Participación ciudadana

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

RPA: Responsabilidad penal adolescente

SDIS: Secretaría Distrital de Integración Social

SDS: Secretaría Distrital de Salud

TMR: Teoría de la movilización de recursos

UAT: Unidad de Apoyo Técnico

Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## INTRODUCCIÓN

Como parte de la política de participación ciudadana, Bogotá —como otras muchas ciudades del mundo— se ha propuesto el desarrollo y fortalecimiento de espacios en donde confluyan tanto actores sociales como instituciones del Estado; esto con el propósito de fortalecer la democracia y de otorgar mayor efectividad al desarrollo de las políticas públicas (Decreto distrital 503 de 2011).

No obstante, algunas investigaciones sobre la política de participación en Bogotá son críticas de la evolución de estos espacios, argumentan que son instancias creadas desde las entidades públicas de forma desarticulada, que no han generado impactos de incidencia de la ciudadanía en las acciones estatales (Velásquez, 2009a), que la agenda discutida en los escenarios es “estatizada”<sup>1</sup> ya que buena parte de los temas son formulados desde la función pública, que por tanto carecen de representatividad y no se escapan de los procesos clientelistas (Botero, 2010). Se advierte que en su interior los procesos de participación alcanzan tan solo niveles de información y consulta, sin trascender a la incidencia (Velásquez 2009a). Según afirma la encuesta de Bogotá “Cómo vamos” (2011) persiste un elevado nivel de desconocimiento ciudadano de los espacios; un bajo compromiso sostenido con los mismos por parte de las diferentes administraciones

<sup>1</sup> Se refiere a que la agenda promovida en los escenarios es liderada por el Estado y no por la sociedad civil.

de gobierno de la ciudad; y, una escasa capacidad para reducir asimetrías de información que generen procesos deliberativos como base para la toma de decisiones (Velásquez, 2009b), asimismo incapacidad para fortalecer procesos y dinámicas de acción colectiva y movilización ciudadana (Hernández, 2010).

Pese a este panorama, en la ciudad de Bogotá persisten escenarios donde diversos actores de la sociedad civil buscan participar en las políticas públicas (García, Prado y Suárez, 2011). Estos escenarios son institucionalizados por estar contenidos en marcos legales y normativos, suelen ser creados desde la función pública como instrumentos para la promoción de la cultura democrática, para propiciar la eficacia en las decisiones y la gestión pública y para otorgar legitimidad al gobierno (Ziccardi, 2004). Según Villarreal (2009), en estos escenarios se involucra a representantes de movimientos sociales, sectores privados y estatales como fundamento del fortalecimiento de un modelo democrático participativo y deliberativo en el que se espera materializar el poder político de los ciudadanos.<sup>2</sup>

En Colombia, la mayoría de políticas públicas incorporan instrumentos institucionales de participación ciudadana como los comités y consejos consultivos, por lo que analizar la incidencia de la sociedad civil mediante la participación en estos escenarios es un insumo fundamental tanto para quienes participan desde la sociedad con la pretensión de influir en las decisiones de las élites de gobierno a favor de los intereses de los grupos que representan, como para las administraciones públicas. En Bogotá, algunas de estas instancias se crearon antes de la reforma administrativa de Bogotá (Acuerdo 257 de 2006) y, con la reforma, se constituyeron como parte del Sistema de Coordinación del Distrito.<sup>3</sup> Han permanecido como herramientas

<sup>2</sup> Según Villarreal (2009), la gobernanza es un proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también los ciudadanos y sus organizaciones para alcanzar un bien público.

<sup>3</sup> El Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital es el

de la política de participación y como instrumentos de la sociedad civil para incidir en las acciones de gobierno. Sin embargo, no existe un análisis de la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas a partir de la participación en estos escenarios distritales. Tampoco existe un análisis de los elementos que condicionan esta incidencia.

En Brasil, un estudio de los consejos de servicios sociales concluyó que la promoción en este espacio institucionalizado de la participación ciudadana, tanto federal como estatal, ha permitido desarrollar propuestas innovadoras y democráticas para las políticas sociales; informa que su funcionamiento supera los desafíos de la acción colectiva y permite la consolidación de acciones de control frente a los prestadores de servicios y frente a la política pública del país (Hevia, 2009). Se sugiere que es posible que los espacios de participación institucionales mixtos generen resultados positivos en la sociedad, más aún cuando buena parte de las políticas locales y nacionales involucran espacios para la concertación de políticas públicas, en el entendido de que para solucionar los problemas sociales es necesaria la articulación entre el Estado y el resto de actores de la sociedad.

En Bogotá, uno de los objetivos en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2015 es “la construcción de un nuevo modelo de participación ciudadana para impulsar la incidencia de la ciudadanía y recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del distrito”.<sup>4</sup> El análisis de la construcción del nuevo modelo de participación analiza la incidencia de la sociedad civil en las acciones públicas a partir de su participación en los escenarios institucionalizados para tal fin, así como los elementos que condicionan esta incidencia.

---

conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales para garantizar la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos; también propende por el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios a sus habitantes.

<sup>4</sup> Acuerdo 489 de 2012, artículo 34.

Con la intención de analizar los procesos de fomento de la participación ciudadana en Bogotá para determinar la incidencia de la sociedad civil en las acciones de gobierno, el documento que aquí se presenta tiene como objetivos específicos:

- 1) Identificar la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas por medio de su participación en los consejos: Distrital de Política Social; Consultivo Distrital de Mujeres; Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio; y, en el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia.
- 2) Identificar los elementos que condicionan la incidencia de la sociedad civil que participa en los espacios institucionalizados de participación sobre las políticas públicas a partir de los estudios de caso de las instancias anteriormente señaladas.

Para esto, el capítulo 1 presenta un marco teórico que se fortalece con la presentación de los conceptos de participación ciudadana y su relación con las fases de desarrollo de las políticas públicas, también enmarca los propósitos de la participación para la democracia y las propias políticas.

A continuación se analizan los dispositivos que se fijan como herramientas para promover la vinculación de la ciudadanía con las acciones de gobierno —esto se hace desde diferentes autores—, lo que permite atribuir categorías a los espacios seleccionados como “estudio de caso de escenarios institucionalizados de participación”. Así mismo, se presenta el concepto de “incidencia” con la intención de enmarcar su alcance para esta investigación y se aclara el concepto de “sociedad civil” frente al que se desarrolla en el análisis, para luego analizar los elementos que condicionan la posibilidad de incidencia por parte de la sociedad civil de acuerdo con las teorías de movilización de recursos y la estructura de oportunidades políticas; y, por último, examinar la perspectiva de que el diseño institucional es determinante para los propósitos que persiguen los espacios de participación.



En el capítulo 2 se aclara el diseño institucional propuesto para el análisis inductivo en los cuatro espacios seleccionados como estudios de caso y en las herramientas de investigación, estas últimas consistieron en el análisis documental; en el desarrollo de veinte entrevistas exhaustivas a diferentes actores que, en diferentes momentos desde el 2004 hasta el 2012, participaron en los espacios de participación que se estudian; y, en la aplicación de una encuesta a veinticinco representantes de la sociedad civil en estos escenarios para verificar su percepción de la incidencia sobre las políticas públicas en estos espacios y sobre sus condicionantes.

En el capítulo 3 se presenta la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas a partir de su participación en el CDPS, Codia, CDM, Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio (CCDACP). Con este fin se caracterizan los dispositivos de participación ciudadana en Bogotá presentándose, para cada uno de los escenarios de los estudios de caso, una descripción de su funcionamiento según el análisis de diseño institucional propuesto por Villarreal (2009). Así mismo, se determina la incidencia de la sociedad civil en las acciones públicas en los cuatro espacios seleccionados de participación ciudadana en Bogotá y se describen los elementos que condicionan su incidencia en estos escenarios del análisis inductivo. Para esto, por un lado se toman como referentes los aportes de Covey y Miller (1997) y de Gladkikh (2009), quienes determinan cuatro niveles de incidencia de sociedad civil en acciones de gobierno: normativa, institucional, social y subjetiva; y, por otro lado, se toman los aportes que desarrollan Cunill, (2002); Gaventa y Barret (2010); Irazábal (2005); Villar, Delamaza y Bebbington, (2005); Najam (1999) sobre los propósitos de la participación ciudadana en las políticas públicas. Posteriormente, los estudios de Ferrer, Monje y Urzúa (2005) que han hecho sobre incidencia en las políticas públicas.

Por último, se señalan las conclusiones de la investigación y se proponen nuevas líneas de trabajo con la intención de fortalecer la participación ciudadana en la ciudad de Bogotá a través de los espacios institucionalizados de participación.

Este estudio no permite extraer conclusiones generales frente a todos los espacios de participación institucionalizada de Bogotá puesto que, como se verá en las conclusiones, la posibilidad de incidencia de la sociedad civil depende del movimiento, de los condicionantes del entorno y del diseño particular de cada escenario; sin embargo, permite analizar cuatro escenarios dinámicos. A su vez, esta investigación define parámetros de incidencia en el marco de su contribución a las políticas públicas y a la democracia, sin analizar el impacto y pertinencia de la incidencia para la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de Bogotá.

Es preciso tener en cuenta que los cuatro casos propuestos tienen en común que son espacios distritales de participación que se caracterizan por ser escenarios institucionalizados consultivos y que en sus funciones está la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de una política pública sectorial o poblacional específica. Estos escenarios, según las normas que los crean, tienen como propósito acercar a representantes de diversos sectores al Estado y contribuir al desarrollo de Bogotá.

## CAPÍTULO 1

# MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS

Son diversas las teorías de pensamiento que se han interesado por la participación ciudadana (PC) como mecanismo para mejorar la eficacia de la gestión pública, el reconocimiento de las diferencias y para lograr la materialización del derecho a la igualdad política (Uribe, 2009). En este capítulo se exponen las ideas fundamentales de tres teorías que le otorgan propósitos específicos a la PC para la democracia. Estas son: la teoría liberal, la teoría de movilización social y la teoría o corriente republicana.

En el presente capítulo, por un lado, se presenta un vínculo entre la definición de PC con el de políticas públicas; y, por otro, el de PC con la noción de incidencia de la sociedad civil, así como los elementos que condicionan esta incidencia en élites institucionales. Lo anterior se hace a partir de las aproximaciones dadas por las teorías de la movilización de recursos y estructura de oportunidades políticas y por el enfoque del diseño institucional.

### PROPÓSITOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA DEMOCRACIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación ciudadana y su relación con el Estado han sido analizadas a la luz de diferentes corrientes de pensamiento, esto desde la

crisis de la democracia representativa de los años 80<sup>1</sup> y la vinculación de nuevos actores en el espacio público.<sup>2</sup> La teoría liberal amplió su interés hacia la participación, en el entendido de que esta mejora la eficiencia de la administración pública, potenciando las acciones de control social, la movilización de información y agregación de preferencias. También canaliza intereses y demandas sociales, permite la modernización del Estado y la legitimidad en las acciones de política pública (Uribe, 2009). Para las teorías de los movimientos sociales, la participación de los ciudadanos permite el reconocimiento de las diferencias y la exigibilidad de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales desde una lógica de pluralismo social, al determinar que “por medio de la participación se reconocen las diferencias y se hace contrapeso a los núcleos de poder” (PNUD, 2008, p. 182). Otra perspectiva (corriente republicana), determina que la participación ciudadana promueve el fortalecimiento de ciudadanos virtuosos, conscientes de sus derechos pero también de sus obligaciones y deberes (Hernández, 2010, p. 6). Para esta corriente, la participación permite la autorrealización, puesto que considera que hace parte de la vida y, como es un valor deseable para cada individuo, si se materializa, el ser se autorrealiza. Para los republicanos, la participación ciudadana se sustenta en el deseo de materializar el ideal de igualdad política a partir de la igualdad en la toma de decisiones y la aspiración de la autorrealización al conseguir individuos plenos en una sociedad armónica fundada en la solidaridad (Lindner, 1990, citado por Cortina, 1993, p 24).

<sup>1</sup> Crisis reflejada en las dificultades de las corporaciones elegidas para actuar frente a las necesidades e intereses de sus representados y frente a la ausencia de mecanismos de control de las actuaciones de los representantes (Font y Blanco, 2004). Los autores determinan que esta crisis se sintetiza en la abstención electoral, desconfianza en los partidos políticos, cinismo político, dificultad para procesar nuevas demandas y conflictos emergentes.

<sup>2</sup> La gobernanza como nuevo concepto de análisis en la relación entre sociedad civil con el Estado ha impulsado el estudio de la participación ciudadana en las ciencias sociales (Font y Blanco, 2004).

El cuadro 1 resume las tres corrientes presentadas, enfatiza los propósitos de la participación para la democracia, de conformidad con las teorías liberal, de movilización social y republicana.

*Cuadro 1.* Propósitos de la participación ciudadana para la democracia

<i>Corrientes</i>	<i>Propósitos de la participación ciudadana para la democracia</i>
Teoría liberal	Promueve el control social.
	Amplía el flujo de información.
	Agrega y canaliza intereses y demandas sociales mediante el reconocimiento de las organizaciones sociales como actores políticos.
Teoría de la movilización social	Fortalece el reconocimiento de las diferencias.
	Propone contrapeso a los núcleos de poder.
	Fortalece el capital social.
Teoría republicana	Promueve el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos.
	Los ciudadanos conocen sus derechos y obligaciones.
	Promueve el acceso a la toma de decisiones.

*Fuente:* elaboración propia.

Las teorías presentadas coinciden en que la participación ciudadana permite la construcción de un espacio en donde distintas fuerzas sociales, en función de sus intereses, intervienen directamente o por intermedio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización política (Uribe, 2009). Es justamente esa lucha por la transformación del sistema de organización política la que diferencia a la PC de otras categorías de participación, entre ellas la social, asociativa y comunitaria. La PC deja de lado las acciones que se preocupan por la intervención de los individuos y organizaciones en las actividades con el fin de producir bienes públicos o colectivos, objetivos específicos de la participación asociativa, comunitaria o social; más bien se concentra en tomar parte en la adopción de decisiones del sistema político,

representado en las acciones de gobierno y en las políticas públicas (Schneider, 2007). En este sentido, la participación ciudadana surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político, más allá de los períodos electorales, tenga en cuenta la voluntad de los ciudadanos durante todo el gobierno (Schneider y Welp, 2011).

Así, la PC alude al menos a tres elementos. 1) PC como mecanismo y herramienta de mediación entre el Estado y la sociedad civil. 2) PC como influencia de diversos intereses con el fin de mantener, transformar o reformar el orden social y político. 3) PC como conjunto de prácticas que determinan que una persona es competente para influir en las decisiones públicas con base en los derechos políticos, civiles, sociales y culturales reconocidos (Canto, 2010). Estas definiciones apuntan a que la PC permite que otros actores del sistema político puedan convertirse en actores estratégicos a partir de su capacidad para impactar o influenciar las decisiones de los gobernantes (Canto, 2010). La capacidad de influencia supone la búsqueda de un resultado político que permita exigir por vías directas o indirectas tomar parte en la adopción de las decisiones (Schneider, 2007).

Para Villarreal (2009), la participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas para la definición de metas colectivas. Por consiguiente, es un mecanismo de la sociedad civil para actuar en la consecución de los resultados e intereses a partir de la relación con el Estado (Valencia, 2012). De esta forma, se vincula a la PC con la sociedad civil en cuanto esta se concibe como la esfera de instituciones, organizaciones e individuos que se asocian voluntariamente para avanzar hacia intereses comunes, constituyéndose en una esfera que se ubica entre la familia, el Estado y el mercado (Anheuser, 2004).

La PC y la sociedad civil buscan que la política pública oriente la acción del Estado al desarrollo de alternativas de problemas de interés público, así como al logro de objetivos considerados de valor para la sociedad (Aguilar, 2009); se considera que es a partir del fortalecimiento de ellas que se cimienta el desarrollo de políticas públicas eficaces.

En este sentido, se identifican diferentes impactos de la PC sobre las políticas públicas con la intención de influir en ellas. Por una parte, la participación impacta la fase de formulación de políticas y decisiones públicas al ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño; al proveer información en relación con diferentes problemáticas; al aportar propuestas específicas para la solución de problemas; y, al mejorar la información con la que cuenta el gobierno para analizar los recursos necesarios, su monto y distribución (Cunill, 2002; Gaventa y Barrett, 2010). Asimismo, apoya la materialización de la acción normativa y el aval o desaprobación de la política (Irazábal, 2005). En la fase de implementación, la sociedad civil, por medio de la participación, se puede involucrar en la gestión de programas y servicios; en la generación de innovaciones; la prestación de servicios o intervenciones; apoyar la divulgación de los componentes de la política; desarrollar acciones de control de las políticas públicas a partir entre otros mecanismos; el diseño de indicadores para la implementación de la política pública (Najam, 1999, citado en Villar *et al.*, 2005).

*Cuadro 2.* Resumen de los propósitos de la participación ciudadana en las diferentes fases de política pública

<i>Fases de la política pública</i>	<i>Propósitos de la participación ciudadana</i>
Agenda	Ampliar el espectro de actores.
	Proveer y cualificar información.
	Determinación de demandas.
	Identificación de necesidades.
Formulación	Materialización de acciones normativas, creación de programas.
Implementación	Gestión de programas y servicios.
	Innovaciones promovidas en escala pequeña.
Seguimiento y evaluación	Control social.
	Información.

*Continúa*

<i>Fases de la política pública</i>	<i>Propósitos de la participación ciudadana</i>
Seguimiento y evaluación	Control de eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos.
	Opinión crítica acerca de los resultados.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Cunill, (2002); Gaventa y Barrett, (2010); Irazábal (2005); Villar *et al.*, (2005); Najam, (1999).

Por su parte, para el Instituto para la Investigación de Desarrollo (IDR) la participación ciudadana influye sobre las políticas públicas al propiciar transformaciones institucionales tanto en programas como en las conductas de los funcionarios y también repercute sobre la legislación, lo que genera un vínculo entre participación ciudadana e incidencia (Gaventa y Barrett, 2010).

## DISPOSITIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La PC se clasifica en diferentes niveles: información, opinión o consulta; colaboración e involucramiento; y, empoderamiento o decisión (Font y Galais, 2011). La modalidad de participación por medio de la información se caracteriza por ser unidireccional en el flujo de datos, en este sentido la comunidad informa sobre sus demandas y, frente a estas, el Estado informa los cursos de acción que va a seguir en el marco de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos (Canto, 2010, p 29).

En cuanto a la opinión o consulta, se crea un vínculo entre las partes que se relacionan en el proceso, en el que es típica la existencia de un interés recíproco por conocer las posiciones de ambos actores frente a un programa o política. Aquí se identifican flujos bidireccionales de información que dialogan de forma constante, y donde se espera que la ciudadanía emita una opinión o recomendación sobre la propuesta de la administración pública. En lo que respecta a la



colaboración, esta se da por la pretensión de que los ciudadanos se vinculen al proceso público y, basados en la deliberación, compartan decisiones sobre el diseño o rumbo de un programa. En la modalidad categorizada como “empoderamiento o decisión” existe una transferencia del control de las decisiones y recursos a la ciudadanía. Según Irazábal (2005) este es el nivel más intenso y robusto de participación puesto que la decisión del rumbo de las acciones públicas supone una transferencia de poder de los gobernantes a los actores participantes, otorgando la obligación vinculante de que las decisiones ciudadanas se incorporen en las políticas públicas. Por su parte, el control sobre las acciones de gobierno busca influir en las políticas públicas a partir de la supervisión del desempeño gubernamental, como estrategias se usan la solicitud de información y la emisión de juicios sobre el resultado de las acciones (Canto, 2010).

Para Irazábal (2005), la mera información no es un mecanismo de participación puesto que las acciones unidireccionales deben ser concebidas tan solo como comunicación; incluso se ha llegado a determinar que la consulta no es un mecanismo de participación, dado que no contribuye al propósito de la PC porque lo que esta busca es la redistribución de poder (Arnstein, 1997). En el cuadro 3 se recogen los diferentes niveles de participación propuestos por Arnstein (1971) y la adaptación que frente a esta realizaron Hambleton y Hoggett en 1994.

*Cuadro 3.* Escalera de la participación que determina niveles de intensidad y características de la participación ciudadana

<i>Núm. de escalafón</i>	<i>Características</i>	<i>Tipología</i>	<i>Resultados</i>
4	Capacidad de llevar a cabo el programa.	Poder ciudadano.	Control basado en la confianza.
	Poder delegado.		
	Control ciudadano.		Control independiente.
3	Decisiones compartidas.	Participación ciudadana.	Congestión de acciones.
	Información.		
	Consulta de alta calidad.		Consejeros escuchados.

*Continúa*

<i>Núm. de escalafón</i>	<i>Características</i>	<i>Tipología</i>	<i>Resultados</i>
2	Consulta.	Participación simbólica.	No puede garantizar que se implementen sus propuestas.
	Información.		Se le permite ser escuchada y tener voz.
1	Manipulación.	No participación.	Información pobre.
			Consulta clínica.
			Decepción ciudadana/ ciudadanos como público.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Arnstein (1971).

Según Arnstein (1971), con una baja calidad de información y un pobre conocimiento en relación con lo que se discute, el ambiente ciudadano frente a los procesos es percibido como decepcionante. Por un lado, se configura un proceso de participación simbólica cuando existen niveles de consulta que no pueden garantizar la vinculación de las reflexiones ciudadanas y tan solo el gobierno transmite información de sus decisiones; por otro, se conforma la participación ciudadana cuando, en los procesos de consulta, los consejeros son escuchados e incluso se logra la co-gestión de acciones.

En el último peldaño de la escalera se describe el poder ciudadano cuando, como producto de los procesos de participación, el ciudadano decide y el gobierno actúa frente a esa decisión incorporando el análisis ciudadano en la acción gubernamental. El mismo Arnstein (1971) reconoce que lograr este nivel es difícil de materializar porque configura una transferencia de control al actor participante y esto no siempre es un deseo de la administración pública.

Los análisis de experiencias de PC de aquellos mecanismos que permiten algún grado de incidencia ciudadana en la toma de decisiones determinan la existencia de tres categorías o mecanismos de participación (Font, 2002), a saber: 1) Mecanismos de consulta a las comunidades, cuyo objetivo es establecer un instrumento formali-

zado de interlocución entre la sociedad civil y el Estado. La mayoría de herramientas de consulta está acotada a un tema específico de discusión (social, habitacional, desarrollo económico, salud, etcétera) territorial o poblacional, su intención es aprovechar la existencia de un capital asociativo estable y dinámico, por lo que normalmente se realiza en reuniones con la participación de representantes de la sociedad civil organizada. El formato más común en esta categoría es el de consejos o comisiones que, por lo general, cuentan con algún tipo de representación municipal o sectorial definida. 2) Mecanismos deliberativos, se sustentan en la capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos organizados o no. Intenta combatir las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos para intervenir en la toma de decisiones y superar los problemas de información y debate; por lo tanto, su propósito es brindar información de calidad tanto a los ciudadanos como a los funcionarios públicos para potenciar el debate y concertación frente a las acciones públicas. En esta categoría se incluyen círculos de estudio, foros temáticos, grupo de expertos. 3) Mecanismos de democracia directa, pueden dividirse en referendos o asambleas para definir sobre un asunto específico.

El cuadro 4 presenta los dispositivos de participación ciudadana para injerir en la toma de decisiones públicas.

Estos mecanismos reciben diferentes denominaciones; para Welp y Schneider (2010) los mecanismos de consulta y deliberación se identifican como “instituciones ciudadanas semirrepresentativas”, en donde se incluyen consejos poblacionales o territoriales. Por su parte, Bombarolo (2004) identifica los mecanismos de participación que impulsan los gobiernos para promover la vinculación de la ciudadanía en el rumbo de la gestión pública con el nombre de espacios multiactorales. Hernández (2010) utiliza el término de “espacios institucionalizados” para referirse a las instancias creadas por la administración de Bogotá como escenarios de participación regulados por norma, en donde confluyen tanto actores del Estado como de la sociedad civil.

*Cuadro 4.* Presenta los dispositivos de participación ciudadana para la participación en la toma de decisiones públicas

<i>Nombre</i>	<i>Características</i>	<i>Mecanismos</i>
Consulta a las comunidades.	Conformación por temática poblacional y territorial.	Consejos comisiones.
Deliberativos.	Temáticas sectoriales.	Círculos de estudio, foros.
	Ampliar la PC más allá del voto.	
Democracia directa.	Las decisiones deben ser aprobadas por cambios institucionales.	Revocatorias.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Font (2002).

La PC define su alcance, de conformidad con el modelo democrático en el que se sustente el “ejercicio gubernativo” (Villarreal, 2009, p. 36). No todos los procesos de participación son justos e igualitarios por el hecho de promover la PC (Villarreal, 2009). Así, “para consolidar instituciones democráticas de calidad, estas deben sustentarse en procesos que posibiliten la participación ciudadana de cara a la confección de las decisiones públicas” (Mariñez, 2009, citado en Villarreal, 2009, p. 37).

“Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan solo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad” (Villarreal, 2009, p. 38). Así, el diseño de escenarios de participación presenta diferentes posibilidades, todas relacionadas con el perfil de democracia y de la capacidad de la sociedad para aprovechar la apertura y acercamiento entre la sociedad civil y el gobierno.

Los consejos y comités son los instrumentos más utilizados para formalizar las interacciones entre actores no gubernamentales y gubernamentales o estatales en asuntos públicos (Villarreal, 2009). En ocasiones se crean consejos de manera no sistemática pero, en otras, su diseño forma parte de una política pública de participación ciudadana coherente. En cualquier caso, la creación de consejos y comités

ha venido desarrollándose prácticamente en todas las ciudades de Latinoamérica (Schneider y Welp, 2011).

El diseño institucional en cuanto al funcionamiento de estos instrumentos está relacionado con el grado de democratización y con el tipo de ciudadanía que se pretende construir (Villarreal, 2009). Así,

[...] en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas. En otras sociedades, los consejos son exclusivamente de carácter consultivo y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental, la cual reserva la decisión sobre los problemas que serán atendidos en los gobernantes solamente (Villarreal, 2009, p. 42).

En el cuadro 5 se presentan las diferentes opciones de diseño institucional de los consejos y comités de participación ciudadana. Como se concluye de la tesis de Villarreal (2009), el diseño de estos depende de la propuesta de democracia que se pretenda implementar.

*Cuadro 5.* Opciones en el diseño institucional de consejos ciudadanos

<b>En cuanto a quienes lo integran</b>
Solo ciudadanos.
Mixta: funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de ciudadanos.
Mixta: funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de funcionarios.
<b>Representación de consejeros ciudadanos</b>
Participación individual.
Participación como representante de una organización (cámara empresarial, universidad, sindicato, asociación civil).
Participación como representante de la sociedad.
Participación como representante de un sector social: en condición de discapacitados, adultos mayores, mujeres, comunidad LGBTI, jóvenes, indígenas, usuarios de servicios.

*Continúa*

<b>Mecanismo de selección de consejeros</b>
Elección abierta.
Elección restringida a miembros de un sector.
Designados por organizaciones específicas.
Designados por autoridades gubernamentales.
<b>Permanencia en el cargo</b>
Fijada con criterios temporales.
Fijada por el cumplimiento de ciertos requisitos.
Remoción discrecional por parte de autoridades gubernamentales.
Remoción por iniciativa de grupos de la sociedad.
<b>Presidencia</b>
Presidido por un funcionario o funcionaria.
Presidido por una ciudadana designada por la autoridad.
Presidido por un ciudadano designado por los consejeros.
Presidencia rotativa.
Presidencia elegida por voto de mayoría.
<b>Atribuciones de consejeros ciudadanos</b>
Opinión, consulta, asesoría.
Determinación de objetivos y metas.
Diseño de políticas.
Gestión de políticas.
Seguimiento y evaluación.
Vigilancia y aplicación de sanciones.
<b>Funcionamiento</b>
Sesiones públicas.
Sesiones privadas.
Acuerdos por mayoría.
Acuerdos por consenso.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Villarreal, 2009, p. 14.

En regímenes democráticos con sociedades civiles participativas, la tendencia es diseñar consejos con participación mayoritaria o exclusiva de ciudadanos procedentes de un conjunto amplio de sectores (económico, académico, sindical, asistencial y cívico); la forma de composición idealmente será por elección ya sea por parte de una instancia superior o de la misma sociedad; la presidencia queda a cargo de un ciudadano seleccionado por los mismos consejeros; las atribuciones del consejo son amplias y de carácter decisorio, no solo consultivo; por obligación, sus sesiones son públicas y los documentos relacionados con la actividad del consejo están puestos a disposición de todo ciudadano en cualquier momento (Villarreal, 2009, p. 42).

En regímenes autoritarios con sociedades con una cultura débil de participación, los consejos tendrían una participación mayoritaria de funcionarios, los consejeros ciudadanos serían designados por la autoridad o por las organizaciones privadas con mayor poder y capacidad de influencia, por lo que los consejos no serían representativos de la sociedad sino de grupos de interés” (Villarreal, 2009, p. 42).

Las sesiones no serán públicas, sus atribuciones formales solo son de carácter consultivo. En este caso, la autoridad en turno designa al presidente y puede removerlo a discreción. Con la implementación de consejos de este tipo se pone de manifiesto que los representantes del espacio son actores que recogen buena parte de las demandas y propuestas sociales. El riesgo de estos espacios es que los consejos legitimen políticas alejadas de las demandas y necesidades sociales y cercanas a los intereses mercantiles de unos cuantos (Villarreal, 2009).

## CONCEPTO DE INCIDENCIA Y SU VÍNCULO CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La incidencia se relaciona con la PC en tanto esta busque la influencia en las decisiones de gobierno. Así, la incidencia se enmarca como un

proceso de PC para influir en las decisiones públicas de las élites institucionales (Leiras, 2007).

El término incidencia ha sido estudiado desde dos concepciones diferentes (Villar y Bonamusa, 1998). Por un lado, esta estaba determinada por la acción de “respaldar activamente una posición, un punto de vista o un curso de acción” (Hopkins, 1992, citado por González y Villar, 2003, p. 135). Por otro, se determinó una noción restringida que vinculaba a la incidencia con las acciones que se realizaban con el propósito de influir sobre las normas. Según determinan Villar y Bonamusa (1998), la segunda concepción adquirió más fuerza práctica, afín al concepto anglosajón de *lobby*.<sup>3</sup> Esta segunda noción creó una vinculación directa de la incidencia con los mecanismos formales del sistema político, dejando por fuera actividades como protestas callejeras y movilización de la opinión pública. Esta exclusión llevó a Jenkins (1983) a formular un concepto amplio de incidencia determinado como “el conjunto de decisiones y comportamientos que buscan influir sobre las élites institucionales en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados”, (Jenkins, 1983, p. 56). En el concepto se destaca la posibilidad de transformar el *statu quo* a partir de la influencia sobre comportamientos, actitudes y decisiones de aquellos sujetos susceptibles de tomar una decisión en un momento determinado, no exclusivamente en el campo legislativo. Bajo esta perspectiva, según precisan Villar y Bonamusa (1998), la incidencia incorpora la capacidad que pueden llegar a desarrollar las organizaciones de la sociedad civil para influir en las élites institucionales, no solamente desde el *lobby* (influencia legislativa), sino también por la participación en consejos o comités de consulta, foros públicos y con las formas de presión social contenidas en las manifestaciones, huelgas, etcétera.

<sup>3</sup> *Lobby*: forma de ejercer presión por parte de algunos grupos organizados.



La incidencia incorpora acciones organizadas en las que persisten ventanas de oportunidad,<sup>4</sup> pero en las que existe conciencia en el desarrollo de la acción por parte del grupo que las promueve, según determinan Covey y Miller (1997) y Gladkikh (2009). Las estrategias de incidencia pueden darse en los siguientes niveles: 1) El nivel normativo: se trata de incidencia en las normas, leyes, reglamentación. 2) El nivel institucional: incidencia para motivar cambios en las reglas formales institucionales. 3) Nivel social: nuevos posicionamientos en las agendas públicas y sociales así como nuevas interpretaciones de la realidad social. 4) Nivel subjetivo: cambios en las actitudes individuales de los actores del proceso, tanto de funcionarios públicos como de la sociedad en general.

Uno de los trabajos iniciales que exploró la incidencia de la sociedad civil (sc) en las políticas públicas fue el trabajo de Ferrer *et al.*, (2005). En él se muestran como resultados de la incidencia de la sc diferentes formas de ejercer influencia en los hacedores de política pública en las diferentes etapas. Así, en la fase de diagnóstico y formulación de una política pública, la sociedad civil se debe convertir en un actor que identifica y proporciona argumentos sobre un determinado problema. En este sentido se hace necesario el trabajo conjunto con otros actores a partir de la promoción de redes o asociaciones y en la generación de información confiable para mostrar el problema público.

En la etapa de formulación o diseño de la política, la incidencia está determinada por la aceptación u oposición al diseño mismo de la política; por tal motivo, la sociedad civil o los grupos que buscan incidir establecen coaliciones y buscan el apoyo público para promover sus opciones de política o para oponerse a aquellas que consideran contrarias a sus preferencias (Schneider, 2007). Según González y Villar (2003), la incidencia de la ciudadanía en la ejecución de las políticas

<sup>4</sup> *Policy Window*: oportunidad para incidir sobre un propósito específico. Puede ocurrir de forma impredecible por algún factor externo que la impulsa. El “emprendedor debe estar preparado para aprovecharla”.

públicas está compuesta por el conjunto de propuestas de las organizaciones de soluciones probadas en escalas pequeñas para ser aplicadas a escalas mayores o para desarrollar programas de manera diferente, incluso para ensayar opciones que no se habían considerado. Para esta autora, en las etapas de monitoreo y evaluación, el control social es fundamental puesto que permite mostrar el itinerario de la ejecución, en cuestiones tan sencillas como el uso de recursos y los impactos de la política pública.

La relación entre incidencia y políticas públicas y entre PC y políticas públicas son coincidentes con el análisis de Villar, Delamaza y Bebbington, (2005) en donde se concluye que la participación incidente contribuye a la eficacia en las políticas públicas, al vincular los problemas relacionados con la pobreza y exclusión con la agenda pública y a que las necesidades de los grupos afectados se tengan en cuenta en el diseño de las soluciones, pretendiendo la distribución equitativa de recursos. Además, se fortalece la vida asociativa ya que los incentivos para el empoderamiento de sectores tradicionalmente excluidos pueden ser reforzados cuando existen espacios de deliberación y concertación pública, así como alianzas entre actores gubernamentales y privados. Por último, destacan que la participación incidente apoya a la democracia en cuanto amplía las posibilidades de reivindicación de los derechos de la sociedad plural y la transmisión de las demandas sociales a las personas elegidas mediante mecanismos de representación.

El cuadro 6 presenta los elementos que se logran con una participación incidente de la sociedad civil en las políticas públicas según Ferrer *et al.* (2005).

Cuadro 6. Formas de incidencia de la sociedad civil en cada ciclo de la política pública según Ferrer *et al.*, (2005)

<i>Etapas de ciclo tradicional de la política pública</i>	<i>Formas de incidencia de la sociedad civil</i>
Diagnóstico	Identificación de las necesidades básicas en el ámbito de la política.
	Posibilidad de que un tema prioritario quede seleccionado.
Diseño	Generación de posibles soluciones a las demandas de la sociedad.

<i>Etapa de ciclo tradicional de la política pública</i>	<i>Formas de incidencia de la sociedad civil</i>
Diseño	Aceptación y oposición al diseño.
	Generación de posibles soluciones a las demandas de la sociedad.
Implementación y ejecución	Aceptación y oposición al diseño.
	Innovaciones para implementar a escala pequeña.
	Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política.
	Apoyo en la ejecución de la política.
Evaluación	Control de eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de recursos.
	Opinión formada y argumentada acerca de los resultados.

*Fuente:* elaboración propia a partir de la teoría de Ferrer *et al.*, (2005).

## ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPACIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN

La teoría de los movimientos sociales y el análisis del diseño institucional propuesto por el neoinstitucionalismo aportan elementos para comprender el desarrollo de los comportamientos colectivos desde el análisis de contextos institucionales; por consiguiente, apoyan el análisis de los elementos que condicionan la incidencia de la sociedad civil en los espacios institucionales de participación.

Específicamente, la teoría de los movimientos sociales plantea dos enfoques a saber: la teoría de movilización de recursos (TMR) y la teoría de estructura de oportunidades políticas (EOP). La primera, la TMR es una corriente fuertemente influenciada por la teoría de la elección racional, la cual determina que los individuos participen en una acción colectiva siempre que el costo no supere los beneficios, persiguiendo la consecución de sus intereses. Este enfoque hace operativo el funcionamiento y éxito de los movimientos sociales en tanto

que afirma que el desarrollo de estos depende de los recursos organizativos disponibles y de la capacidad que se tenga para lograrlos.

En el proceso de movilización, “el grupo se asegura del control colectivo sobre los recursos necesarios para la acción colectiva” (Jenkins, 1983, p. 121). Aunque no existe un consenso en la canasta de recursos necesarios para el funcionamiento de la acción colectiva, Jenkins (1983) propone dos clases de recursos: los recursos de poder y los de movilización. Los primeros proporcionan los medios de control de las acciones para la consecución de los objetivos, estos son la legitimidad y representatividad. Por su parte, los recursos de movilización ayudan a concretar los recursos de poder. Un ejemplo es la capacidad para captar adeptos a una causa, elemento que será descrito por McCarthy, Zald y Mayer (1977) con el término “conscience constituency”.

En el mismo sentido, Freeman (1955, citado por Jenkins en (1983) distingue dentro de la TMR, recursos tangibles (dinero, estrategias de comunicación, normas) y recursos intangibles (recursos especializados y las habilidades organizativas). Coppedge (2001) destaca algunos recursos que poseen actores estratégicos que participan en las políticas públicas, por ejemplo ideas e información, factores de producción, fuerza violenta, activismo y autoridad moral. Por su parte, Michael Mann (1997) resalta los recursos políticos, económicos e ideológicos como las tres principales fuentes de poder social para la movilización e influencia. Alonso (2001), además de determinar como fuente de éxito de los movimientos sociales los recursos económicos y políticos de Mann (1997), determina que recursos como los organizacionales, representados en la experiencia del grupo y de la capacidad de producir información, se constituyen en capital para la movilización social.

Por otra parte, Peter Eisinger (1973), en el marco de la corriente denominada teoría de estructura de oportunidades políticas (EOP), enfatizó en la influencia de variables externas al grupo, como elementos que afectan la capacidad de influencia del movimiento en las élites institucionales. En este sentido, determinó que los factores del entorno pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la

persecución de determinados objetivos políticos, generando una estructura de oportunidades políticas favorable o desfavorable para la influencia de los movimientos en la sociedad. Así, la EOP se preocupa por analizar las condiciones institucionales que regulan los procesos de toma de decisiones y por observar las características de los sistemas políticos que influyen en el desarrollo de los movimientos sociales, así como los recursos externos que pueden beneficiar a los grupos para sus acciones.

Con el propósito de analizar los elementos del contexto político, Schneider y Welp, (2011) propusieron tres elementos: 1) La relativa apertura o cierre del sistema político institucional, determinado por las oportunidades o limitaciones que ofrece el sistema para la representación formal de distintos grupos de interés. Entre mayor representación más permeable será el sistema a las necesidades ciudadanas y más abierta será su estructura. 2) La estabilidad o inestabilidad de los alineamientos políticos. A mayor inestabilidad mayor posibilidad de incidir en actores que posteriormente lograrán llegar al poder. 3) La presencia o ausencia de alianzas con las élites, considerándose que las alianzas están determinadas por “la sinergia entre las ideologías políticas de las diferentes organizaciones y su concordancia con las élites en el poder” (Schneider y Welp, 2011, p. 4. Adicionalmente, McAdam, McCarthy y Zald, (1996) determinaron como cuarto elemento para el análisis de la estructura de oportunidades, verificar la legitimidad de las instituciones a los ojos de los diferentes actores; así, a mayor legitimidad entre los actores mayor oportunidad para realizar acciones dentro de la estructura.

De conformidad con las teorías de oportunidades políticas y de movilización de recursos, Leiras (2007, pp. 68-87) propone diferentes variables para analizar la capacidad de incidencia de la ciudadanía organizada que se vincula a las políticas públicas mediante procesos de participación ciudadana. Plantea que la capacidad de los actores está dada por la posibilidad de desarrollar diferentes clases de capital. A continuación se exponen los capitales propuestos por Leiras (2007),

los cuales se relacionan con la teoría de movilización de recursos y la estructura de oportunidades políticas:

*Capital político*: designa el conjunto de recursos que permite imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias con otros. Este recurso está condicionado por la representatividad, la cual se refiere a la “probabilidad de que las decisiones de sus dirigentes expresen la diversidad de intereses y preferencias de los miembros de la organización” y de articular estrategias con otros actores (Leiras, 2007, p. 71). Este elemento está determinado por la capacidad de generar alianzas<sup>5</sup> y de motivar la participación de organizaciones u otros actores que no son miembros formales de la causa.

*Capital económico*: representado por el conjunto de activos físicos y financieros con los que cuenta el actor para desarrollar sus acciones de incidencia. Respecto a estos activos es importante señalar que para la efectividad del proceso de incidencia el origen, monto y estabilidad de recursos, según Leiras (2007), se constituye en un elemento determinante. Se espera que la variedad de fuentes de financiamiento otorguen mayor solvencia financiera a los actores para que puedan desarrollar sus actividades de incidencia de forma sostenida en el tiempo. Asimismo, la dependencia de las transferencias públicas limita la autonomía y, en este sentido, la capacidad de influencia política.

*Capital organizacional*: conjunto de elementos que permite al grupo desempeñar su actividad misional de modo eficaz. Una primera capacidad relacionada con la posibilidad de incidencia es tener un marco de acción claro y definido. Producir e interpretar información relevante es también un elemento categorizado en este capital. “La información se constituye en un recurso organizacional para la incidencia en la medida en que resulte relevante y creíble para otros actores y en la medida en que pueda ser analizada” (Leiras 2007,

<sup>5</sup> Alianzas: conjunto de acuerdos de cooperación que vinculan a los actores participantes entre sí (Leiras, 2007, p. 71).

p. 69). Otro elemento es la capacidad humana. En este sentido se espera tener mayor probabilidad de incidir sobre las políticas públicas cuanto mayor sea el número de personas bien formadas que dedican tiempo en la organización para las acciones misionales y de incidencia.

*Capital simbólico*: se refiere a los atributos de imagen pública de la organización. Designa las percepciones de otros actores acerca de la organización ciudadana medido por la legitimidad de los actores frente a otros.

*Capacidades del Estado*: la apertura del sistema político a las demandas sociales se constituye en un factor que condiciona la posibilidad de incidencia de la ciudadanía organizada. Es importante que el Estado tenga competencias políticas —tanto legales como institucionales— que le permitan desarrollar eficientemente sus acciones para producir, interpretar y comunicar información; y capacidades simbólicas que motiven a la ciudadanía y los actores políticos organizados, puesto que “sin capacidades estatales no hay objeto sobre el cual incidir” (Leiras 2007 p. 72). Un recurso importante en el marco del Estado es que sus funcionarios tengan voluntad, así como actitudes y conocimientos para desarrollar las funciones públicas, reconociendo la participación ciudadana.

El cuadro 7 relaciona las diferentes categorías de capital propuestas desde la TMR y EOP con la posibilidad de incidir en diferentes niveles.

Por su parte, el diseño institucional que se propone como análisis para examinar los elementos que condicionan la incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación busca enfatizar la importancia de los diseños institucionales de los escenarios para desarrollar los procesos de participación. Puesto en otros términos, en la medida en que el diseño institucional definido como el conjunto de acuerdos que determinan la orientación de la regulación del comportamiento entre actores (Pettit, 2003, citado por Tena 2009, p. 45) sea un buen diseño institucional, se fomenta el cumplimiento de las medidas prescritas por la institución. En este sentido, el diseño

*Cuadro 7.* Relación entre diferentes categorías de capital que están determinadas desde la TMR y EOP con los resultados de la incidencia

<i>Resultado de la incidencia</i>	<i>Recursos de poder (EOP) y recursos de movilización (TMR)</i>	<i>Representación del capital</i>
<i>Variables dependientes</i>	<i>Variables independientes</i>	
Nivel social: nuevos posicionamientos y nuevas interpretaciones de la realidad social. Nivel normativo: incidencia en las normas, leyes, reglamentación. Nivel institucional: motivaciones de cambios en niveles institucionales. Nivel subjetivo: solidaridades entre la sociedad, legitimidad.	Capital organizacional: conjunto de elementos que permite al grupo desempeñar su actividad misional de modo eficaz.	Posibilidades de generar evidencia. Información e ideas.
		Estrategia de comunicaciones.
		Capital humano.
		Enmarcamiento: objetivos del movimiento.
	Tiempo para incidir.	
	Capital político: designa el conjunto de recursos que permite imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias con otros.	Capacidad de articularse con otros actores y captar adeptos.
		Legitimidad y representatividad.
	Capital económico: activos físicos y financieros.	Origen, monto y estabilidad de recursos para evitar la dependencia de transferencias públicas.
	Capital o capacidad del Estado: apertura para incorporar iniciativas, capacidad de los funcionarios para incorporar otras perspectivas.	Apertura del sistema político (limitaciones y oportunidades).
		Alianzas del gobierno con el consejo.  Legitimidad de los actores para el consejo.

*Fuente:* elaboración propia a partir de la teoría de estructura de oportunidades y teoría de movilización de recursos.

institucional debe promover que los agentes estén motivados para seguir la conducta prescrita (Tena, 2009), determinando los comportamientos de los actores (Goodin, 2003) y que, a su vez, el éxito del diseño institucional pueda valorarse de conformidad con la capacidad de modificar los comportamientos de los actores para lograr lo que el arreglo institucional pretende (Lowndes y Wilson, 2003). Como con-



secuencia, si el diseño institucional del escenario logra democratizar la toma de la decisión sobre la política pública, el diseño permite la incidencia de la sociedad civil (Villarreal, 2009).

Tanto del análisis de las teorías de movimientos sociales presentadas, como del diseño institucional se infiere como tesis que la sociedad civil —por medio de su participación en escenarios institucionales de participación— puede generar incidencia sobre las élites políticas en la medida en que los actores desarrollen recursos relacionados con los capitales organizacionales, políticos, económicos y simbólicos; también, en la medida en que el Estado haya desarrollado capacidades para comprender e incorporar las iniciativas generadas por la sociedad civil; asimismo, en el grado en el que el diseño institucional del escenario ayude a lograr los propósitos que formula el escenario de participación, considerando que este diseño dependerá del modelo de democracia que se plantee.



## CAPÍTULO II

# DISEÑO METODOLÓGICO

### ESTRATEGIA PARA ANALIZAR LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPACIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN EN BOGOTÁ Y PARA DETERMINAR LOS ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA

El de estudio de casos es el método de investigación seleccionado para analizar la incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá y determinar los elementos que condicionan esta incidencia. Esto es así por la necesidad de analizar con profundidad la conducta y las características de los actores que han participado desde la sociedad civil en estos escenarios, por la diversidad de escenarios de participación en la ciudad de Bogotá, así como de actores de la sociedad civil y diseños institucionales en el marco de espacios de participación ciudadana. Como advierte Valencia (2012), “la mayor fortaleza de los estudios de caso radica en que a través de ellos se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos solo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios”. Además, en el método de estudio de caso, los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes tanto cualitativas como cuantitativas.

Los casos propuestos se enmarcan en cuatro escenarios de participación institucionalizada en Bogotá, fueron escogidos por estar referenciados en documentos de política pública como escenarios en los que se han generado procesos de incidencia de la sociedad civil para el desarrollo de las políticas.<sup>1</sup> En estos espacios participan representantes de la sociedad civil desde enfoques sectoriales, poblacionales y territoriales. Su carácter es consultivo, sin embargo dentro de sus fines está servir de punto de encuentro entre el Estado y la sociedad para la formulación, implementación y monitoreo a las políticas públicas sectoriales. Están formalizados a través de normas y dinamizados a partir de la convocatoria del gobierno.<sup>2</sup>

Para el diseño metodológico se optó por un estudio inductivo que integró los resultados de los estudios de Cunill, (2002); Gaventa y Barrett, (2010); Irazabal, (2005); Villar *et al.*, (2005); Najam, (1999) presentados en el cuadro 2 del capítulo 1, relacionados con los propósitos de la participación ciudadana en el ciclo tradicional de política pública; con los planteamientos de Covey y Miller (1997) y Gladkikh (2009) que determinan cuatro niveles de incidencia de la sociedad civil, así como con los de Ferrer *et al.*, (2005) que analizan la representación de la incidencia de la sociedad civil sobre el ciclo de las políticas públicas, presentados en los cuadros 6 y 7 del capítulo 1 respectivamente.

El cuadro 8 presenta la incidencia de la sociedad civil en la política pública a partir de procesos de participación ciudadana en espacios institucionalizados, considera la integración entre los propósitos de la participación ciudadana para las políticas públicas y la representación de la incidencia de la sociedad en cada una de las fases de política pública.

<sup>1</sup> Políticas Públicas de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social, agosto de 2012.

<sup>2</sup> Decreto 460 de 2008, por medio del cual se estructura el Consejo Distrital de Política Social. Decreto 403 de 2007, por medio del cual se reestructura el Consejo Consultivo de Mujeres. Decreto 627 de 2007, por medio del cual se regula el funcionamiento del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio. Decreto 031 de 2007, por medio del cual se crea el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia.

Así mismo, para determinar los elementos que condicionan la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas por medio de la participación en espacios institucionales de participación, se integró la propuesta de enfoques a partir de las teorías: movimientos sociales (TMR) y estructura de oportunidades políticas (EOP); igualmente, se incorporó el enfoque del diseño institucional verificando si la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas de Bogotá —teniendo en cuenta su participación en los escenarios institucionalizados seleccionados como caso— está condicionada por la acumulación de capital organizacional, político, simbólico y de la apertura o no del sistema político a las acciones promovidas por la sociedad civil en estos escenarios, así como si el diseño institucional de cada escenario facilita o no la incidencia. El cuadro 8 presenta la aproximación inductiva propuesta para el trabajo de campo con relación al objetivo específico 1.

*Cuadro 8.* Representación de la incidencia de la sociedad civil en la política pública a partir de procesos de participación ciudadana en espacios institucionalizados de participación

<i>Fases de la política pública</i>	<i>Propósitos de la participación ciudadana en las políticas públicas</i>	<i>Representación de la incidencia de la sociedad civil sobre etapas de política pública</i>	<i>Representación de incidencia sobre espacios institucionalizados</i>
Agenda	Ampliar el espectro de actores e intereses.	Identificación de las necesidades básicas.	Nuevos posicionamientos e intereses de la realidad social en la agenda pública (nivel social).
	Proveer o cualificar información.	Posibilidades de que quede priorizado.	Solidaridad entre otros actores sociales (nivel subjetivo y social).
	Determinar preferencias.		
Formulación / diseño	Materialización de acciones normativas y creación de programas.	Generación de alternativas a demandas de la sociedad.	Rechazo al diseño.
		Aceptación u oposición al diseño.	Aceptación. Incidencia en normas y reglamentación.

*Continúa*

<i>Fases de la política pública</i>	<i>Propósitos de la participación ciudadana en las políticas públicas</i>	<i>Representación de la incidencia de la sociedad civil sobre etapas de política pública</i>	<i>Representación de incidencia sobre espacios institucionalizados</i>
Implementación	Gestión de programas y servicios.	Aceptación u oposición a la implementación.	Cambios en las actuaciones de funcionarios y funcionarias (nivel institucional).
	Innovaciones promovidas a escalas pequeñas.	Aporta actividades y recursos para la gestión de la política.	Programas, proyectos específicos. Nivel institucional de incidencia.
Seguimiento y evaluación	Control social.	Opinión argumentada de los resultados.	Rechazo a la política pública. Nivel social de incidencia. Transformación de la política (nivel institucional y normativo).
	Información.		
	Control de la eficiencia y transparencia en el uso de recursos.		
	Opinión crítica acerca de los resultados.		

*Fuente:* elaboración propia.

## HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La recolección de información se desarrolló a partir de tres herramientas: 1) El análisis documental de las actas de las sesiones del CDPS, Codia, CCM, CCDACP a las que se logró acceso a partir de derechos de petición<sup>3</sup>; así como de documentos publicados que relacionan el pro-

<sup>3</sup> Actas del Consejo Distrital de Política Social: 21 de octubre de 2008; 16 de septiembre de 2011; 31 de octubre de 2012. Actas Codia: 8 de febrero de 2012; 20 de marzo de 2012; 19 de junio de 2012; 24 de julio de 2012; 26 de agosto de 2012; 9 de octubre de 2012; 18 de noviembre de 2012; 17 de diciembre de 2012. Actas CCDACP de 2010: 25 de mayo; 29 de junio; 13 de julio; 4 de agosto; 7 de septiembre; 14 de septiembre. Actas CCDACP de 2011: 29 de marzo; 28 de junio; 26 de julio; 30 de agosto;

ceso de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas atendiendo especialmente descripciones relacionadas en los procesos de participación ciudadana realizados en los escenarios. 2) La realización de veinte entrevistas semiestructuradas focalizadas, realizadas a trece representantes de la sociedad civil participantes en diferentes momentos de tiempo desde el 2004 hasta el 2012, así como a siete funcionarias representantes de instituciones de la administración distrital.<sup>4</sup> La selección de las personas para entrevistar se realizó a partir de una indagación preliminar con personas que han venido dinamizando estos escenarios desde el 2004 hasta el 2012. El inicio del período de entrevistas fue seleccionado así, ya que la formulación de la mayoría de políticas sociales en el distrito empezó en la administración de “Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” (2004-2008).<sup>5</sup> 3) La aplicación de una encuesta virtual dirigida a personas que han representado sectores de la sociedad civil en cada una de las instancias seleccionadas como estudio de casos para el período comprendido entre 2004 y 2012 con la intención de recoger su percepción en relación con los elementos que han condicionado la incidencia en los escenarios y la percepción frente a su incidencia. Al respecto, se solicitó a las secretarías técnicas de cada uno de los escenarios, enviar el *link* de la encuesta a los representantes de los sectores participantes de los espacios de participación en mayo y abril de 2013. La encuesta contempló 43 preguntas, unas cerradas con opciones de respuesta de selección múltiple y otras de respuestas abiertas.<sup>6</sup>

28 de octubre. Actas CCDACP de 2012: 24 de enero; 20 de febrero; 10 de abril; 10 de octubre; 31 de octubre; 19 de septiembre.

<sup>4</sup> Las personas contactadas por la administración para la entrevista fueron mujeres en su totalidad, pero no por intencionalidad del diseño de investigación.

<sup>5</sup> “Del dicho al derecho”, Políticas Públicas Distritales, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social, 2007.

<sup>6</sup> Véase <https://es.surveymonkey.com/s.aspx?sm=n3RnCqY9mfUX2Ht0m5%2bVRqxRygUZJIXYqOIW644Tos%3d>

Un total de veinticinco personas diligenciaron la encuesta. Del total de respuestas, el 20 % de las personas fue de representantes de la sociedad civil participantes del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio, el 12 % al Comité Distrital de Infancia y Adolescencia, 44% al Consejo Consultivo de Mujeres y 24% al Consejo Distrital de Política Social.



## CAPÍTULO 3

# INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL; EL COMITÉ DISTRITAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA; EL CONSEJO DISTRITAL DE MUJERES Y EL CONSEJO CONSULTIVO DISTRITAL DE ARTE, CULTURA Y PATRIMONIO

En este capítulo se presenta el propósito, funcionamiento y la composición de los escenarios seleccionados como estudios de caso y se presenta el análisis de la incidencia de la sociedad civil sobre el ciclo de las políticas públicas a partir de su participación en el Consejo Distrital de Política Social, el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia, el Consejo Consultivo Distrital de Mujeres y el Consejo Consultivo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.

## FUNCIONAMIENTO DE ESCENARIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN

### Funcionamiento del Consejo Distrital de Política Social

En Bogotá, en el 2001, como respuesta al Decreto nacional 1137 de 1999<sup>1</sup> se creó el Consejo Distrital de Política Social (CDPS), al igual que

<sup>1</sup> El Decreto nacional 1137 de 1999 estructuró el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

en el resto de ciudades, municipios y departamentos de Colombia. Desde sus orígenes, el espacio ha tenido la intención de promover la articulación de diversas instancias estatales de orden municipal y nacional, así como de la comunidad organizada para el seguimiento a la implementación de planes y programas en materia de infancia y familia.

Con la expedición del Código Nacional de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) se ratificó la necesidad de que en municipios y departamentos operaran los Consejos de Política Social con la función de apoyar a los órganos de gobierno en la formulación e implementación de la política de infancia y adolescencia.

En Bogotá, los decretos distritales 679 de 2001; 093 de 2004; 256 de 2006 y 460 de 2008 han regulado su naturaleza y objetivo, el cual, en la actualidad, es el de “servir de instancia de coordinación y consulta para analizar, investigar, asesorar, conceptuar y apoyar el proceso de construcción, formulación y seguimiento de la política social distrital para la garantía de los derechos fundamentales individuales y colectivos” (Decreto 460, 2008, Art. 2).

Las sucesivas modificaciones normativas de este espacio se han desarrollado para ampliar la diversidad de miembros de la sociedad civil en las acciones de formulación, implementación y evaluación de la política pública.<sup>2</sup> El CDPS ha pasado de contar con la participación de cuatro representantes de sectores sociales en 2001 a contar con veinticuatro en la actualidad.<sup>3</sup> Es un espacio mixto cuya composición está determinada por veinticinco miembros de sectores de la sociedad civil organizados y por veintidós funcionarios de distritales y nacionales de entidades públicas.

Operativamente el CDPS cuenta con una presidencia, la cual está en cabeza del alcalde mayor.<sup>4</sup> También tiene una instancia técnica

<sup>2</sup> Considerandos de los decretos distritales 679 de 2001; 093 de 2004; 256 de 2006 y 460 de 2008.

<sup>3</sup> Decreto 406 de 2008.

<sup>4</sup> La presidencia de los consejos municipales de Política Social es responsabilidad del alcalde mayor de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1098 de 2008.

cuya función es coordinar el funcionamiento del consejo, sirviéndose para ello de la Unidad de Apoyo Técnico (UAT), conformada por un representante de cada uno de los doce sectores de la administración pública de la ciudad, además de un representante del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de la Subsecretaría de Mujer y Géneros, hoy Secretaría Distrital de la Mujer y Géneros. La función de la UAT es apoyar a la Secretaría Técnica a partir del diseño de los instrumentos para el seguimiento de las recomendaciones y conceptos proferidos por el consejo, así como documentar las discusiones y temas relevantes para apoyar la formulación de la Política Social Distrital y el desarrollo de las agendas estratégicas.

Con la intención de abordar temáticas poblacionales y sectoriales, así como problemáticas específicas, existen comités operativos<sup>5</sup> en el seno del CDPS cuya función es realizar y mantener actualizados los diagnósticos de la situación de la población o sector que orienta su naturaleza, analizar las políticas sociales y la oferta programática nacional y de otras instancias para emitir recomendaciones sobre la aplicación de la política pública distrital. Por otra parte, estos se proponen coordinar la actuación de los diferentes actores involucrados y definir conjuntamente las estrategias de intervención, el papel de cada uno en la política pública y recoger las discusiones en el ámbito local.

El Consejo Consultivo de Mujer y Género, el Comité de Población LGTBI, el Consejo Distrital de Juventud y el de Adultos Mayores están presentes en el CDPS mediante la participación de un representante de organizaciones sociales para cada uno de los consejos; también están los sectores educativo, hábitat, cultura, discapacidad, víctimas de violencia intrafamiliar, planeación, las comunidades indígenas, el pueblo ROM, los raizales, las juntas de Acción Comunal, cajas de compensación, asociaciones de padres de familia y universidades

<sup>5</sup> Comités de Infancia y Adolescencia; Comité de Mujer y Géneros; Comité de Juventud; Comité Étnico; de Seguridad Alimentaria; de Empleo e Ingresos; de Vejez; y Comité de Ambiente y Ruralidad.

privadas. Estos representantes de la sociedad civil son designados por organizaciones sociales pero, en el caso de que no se designe o de que no se decida un delegado al CDPS para cada uno de los sectores, el alcalde mayor tiene la potestad de elegir el representante. Así, es claro que en el CDPS se combina tanto la designación por parte de sectores sociales como la designación de los representantes de ciudadanía organizada por parte del gobierno.

En el escenario están presentes los secretarios de los doce sectores administrativos distritales y, como representantes nacionales, asiste un delegado de la Mesa Social Nacional-Acción Social, un representante del ICBF, uno del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), un representante directivo de la Personería Distrital, uno de la Veeduría Distrital y uno de la Procuraduría para la Infancia y Adolescencia.

El anexo 1 presenta las funciones del Consejo Distrital de Política Social y la de los consejeros presentes en el espacio (Decreto 460 de 2008, artículo 5). De conformidad con la estructura propuesta por Villarreal 2005, el cuadro número 9 presenta el diseño institucional del Consejo Distrital de Política Social.

*Cuadro 9. Diseño institucional del Consejo Distrital de Política Social*

<i>En cuanto a quienes lo integran</i>	<i>Mixta. Funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de ciudadanos</i>
Representación de consejeros ciudadanos.	Participación como representante de un sector social.
Mecanismo de selección de consejeros.	Elección restringida a miembros de un sector cuya designación es por cada sector y en caso en que el sector no delegue es el alcalde el que elige al representante del sector en el CDPS.
Permanencia en el cargo.	Cuatro años a partir de su elección.
Presidencia.	Presidido por el alcalde mayor.
Atribuciones de los consejeros ciudadanos.	Opinión, consulta, asesoría para la formulación e implementación de política pública y control social.
Funcionamiento.	Sesiones privadas: al menos cuatro durante el año.
	No está definido cómo se establecen los acuerdos.

*Fuente:* elaboración propia.

## Funcionamiento del Comité Distrital de Infancia y Adolescencia

Desde 1998 se establecieron en Bogotá mesas de trabajo compuestas por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en beneficio de la niñez con el fin de incidir en los planes de desarrollo de la ciudad (Consejo Distrital de Política Social, 2003, p. 17). A partir de la creación del Consejo Distrital de Política Social<sup>6</sup>, estas mesas se convirtieron en el Subcomité Distrital de Infancia y Familia, denominado hoy Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia (Codia)<sup>7</sup>, cuya función es la construcción de agendas conjuntas para el diseño e implementación de la Política de Infancia y Adolescencia.

A partir de su creación, esta instancia ha pretendido ser un espacio mixto en el que confluyen representantes de la administración pública distrital y representantes de la sociedad civil. Las diferentes modificaciones de las normativas del Consejo Distrital de Política Social<sup>8</sup> han incidido en la modificación del Codia, otorgándole nuevas funciones y reformado su composición. Hoy es un espacio compuesto en un 70 % por instituciones estatales y en un 30 % por organizaciones de la sociedad civil.<sup>9</sup> Los miembros de la sociedad civil son elegidos mediante convocatoria pública por un período de un año. En el anexo 3 se presentan los criterios de selección del Codia para la convocatoria del 2012. Las funciones del Codia contenidas en la Resolución 1613 de 2011, norma que reglamenta el espacio, se describen en el anexo 4.

<sup>6</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto distrital 679 de 2001, artículo 9, 31 de agosto de 2011.

<sup>7</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto distrital 460 de 2008, artículo 12, 23 de diciembre de 2008. Secretaría Distrital de Integración Social, resolución 1613 de 2011, 15 de noviembre de 2011.

<sup>8</sup> Decretos distritales 679 de 2001; 093 de 2004; 256 de 2006 y 460 de 2008.

<sup>9</sup> Resolución 1613 de 2011. Secretaría Distrital de Integración Social, por el cual se establece, reconoce y reglamenta el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia al interior del Consejo Distrital de Política Social.

El Codia es coordinado por la Secretaría Distrital de Integración Social bajo la figura de Secretaría Técnica. Son funciones de la Secretaría Técnica: 1) Analizar y presentar las propuestas de los integrantes del Codia y de los comités locales de Infancia y Adolescencia para su discusión y concertación en las sesiones plenarias, realizar el seguimiento a los conceptos y recomendaciones emitidos por el Comité. 2) Coordinar la presentación de los informes de avances de la política pública que serán presentados en las sesiones del Consejo Distrital de Política Social. 3) Coordinar las actividades del Codia con otras instancias relacionadas con los lineamientos y directrices de la política social. 4) Incentivar la solidaridad del sector privado y la sociedad civil en los asuntos del Codia. 5) Convocar las sesiones y dar acompañamiento al funcionamiento de los consejos locales de Infancia y Adolescencia. El mecanismo utilizado para la discusión de los diversos temas de la política se desarrolla desde la conformación de mesas temáticas.

Por otra parte, existe un “nodo coordinador” compuesto por cinco entidades del distrito, cuyo objetivo es diseñar las agendas de cada una de las sesiones del comité y sugerir estrategias para mejorar el funcionamiento del mismo en torno a la implementación y seguimiento de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia. Aunque la resolución reglamentaria de funcionamiento fue recientemente sancionada, la dinámica anteriormente descrita ha sido el modelo general que desde el 2001 ha tenido este espacio.

En el cuadro 10 se sintetiza el diseño del Codia según la estructura del diseño institucional propuesto por Villarreal (2005) para consejos y comités de participación.

*Cuadro 10.* Diseño institucional del Comité Distrital de Infancia y Adolescencia

<i>En cuanto a quienes lo integran</i>	<i>Mixta. Funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de funcionarios y funcionarias</i>
Representación de consejeros ciudadanos.	Participación como representante de organizaciones sociales elegidas por funcionarios.
Mecanismo de selección de consejeros.	Elección restringida a miembros de organizaciones sociales previamente postuladas que reúnan requisitos.

<i>En cuanto a quienes lo integran</i>	<i>Mixta. Funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de funcionarios y funcionarias</i>
Permanencia en el cargo.	Un año a partir de su elección.
Presidencia.	No existe. Secretaría de Integración Social al ser la entidad que ejerce las funciones de Secretaría Técnica.
Atribuciones de los consejeros ciudadanos.	Opinión, consulta, asesoría para la formulación e implementación de política pública y control social.
Funcionamiento.	Sesiones privadas: al menos una al mes.
	No está definido cómo se establecen los acuerdos.

*Fuente:* elaboración propia.

## Funcionamiento del Consejo Distrital de Mujeres

Dando alcance a la Reforma Administrativa de Bogotá reglamentada por el Acuerdo 257 de 2006, la cual, en su artículo 39 estableció la posibilidad de crear consejos como instancias consultivas para la dinamización de políticas de carácter estratégico para Bogotá, se creó el Consejo Consultivo de Mujeres (CCM) mediante el Decreto 403 de 2007. En esta norma se estableció como objeto del Consejo “analizar y conceptuar sobre los temas de la política de Mujer y Géneros tendientes a erradicar las desigualdades y discriminaciones que experimentan las mujeres en razón de su género”.<sup>10</sup>

El CCM está conformado por 36 integrantes, 25 representantes de organizaciones sociales que trabajan en temáticas orientadas a cada una de las líneas que propone el Plan de Igualdad de Oportunidades creado desde el 2004. Es decir, en el Consejo tienen asiento: una representante de organizaciones que trabajan por el derecho a una vida libre de violencias; una representante por el derecho a la participación y la representación de mujeres; una representante por el derecho al trabajo; una por el derecho a la salud; una por el derecho

<sup>10</sup> Artículo 2, Acuerdo 403 de 2007.

a la educación; una por el derecho a una cultura y comunicación libre de sexismo. Así mismo, participan representantes de sectores relacionados con la diversidad sexual, mujeres jóvenes; mujeres del sector que protege los derechos de la población discapacitada; una representante de mujeres en situación de prostitución; una de mujeres en condición de desplazamiento; una de mujeres campesinas; una de organizaciones que trabajan desde sectores académicos; una del Consejo Territorial de Planeación; siete representantes de los subcomités de Mujeres y de Género que son seleccionadas de un universo de veinte localidades del distrito.

En el Consejo Distrital de Mujeres, la elección de las representantes desde la sociedad civil se realiza mediante una convocatoria pública en donde, de forma conjunta, instituciones de la administración distrital y organizaciones sociales establecen los criterios específicos de selección. Los criterios mínimos para participar en el proceso establecen que la postulante debe pertenecer a una organización que trabaje por los derechos de las mujeres y que esté articulada a la Mesa Diversa de Mujeres<sup>11</sup> o a los subcomités locales de Mujer y Géneros. El período de elección es de tres años, garantizando que el 50 % de las integrantes del Consejo Consultivo anterior integren el nuevo consejo para dar continuidad al enfoque, estrategias y principios del espacio. Es importante anotar que por norma ninguna mujer puede ser consejera por más de dos períodos.

El consejo se orienta por un plan de trabajo de tres años, que se implementa mediante la creación de mesas de trabajo temáticas, ajustado a las prioridades del plan de desarrollo de la ciudad.

De conformidad con el Decreto 403 de 2007, las funciones del consejo se presentan en el anexo 5.

<sup>11</sup> La Mesa Diversa de Mujeres es un espacio autónomo de las organizaciones de mujeres creado de forma anterior al Consejo Consultivo de Mujeres para iniciar la discusión del Plan de Igualdad de Oportunidades del distrito. Recuperado de [http://ciase.org/apc-aa-files/6e6f7469636961732d65732e2e2e2e/pnud/participacion\\_representacion.pdf](http://ciase.org/apc-aa-files/6e6f7469636961732d65732e2e2e2e/pnud/participacion_representacion.pdf)



El cuadro número 11 sintetiza el diseño del Consejo Consultivo de Mujeres según la estructura propuesta por Villarreal (2005).

*Cuadro 11. Diseño institucional del Consejo Consultivo de Mujeres*

<i>En cuanto a quienes lo integran</i>	<i>Mixta. Funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de ciudadanos</i>
Representación de consejeros ciudadanos.	Participación como representantes de un sector social y de conformidad a temáticas de trabajo específicas definidas por los lineamientos del Plan de Igualdad de Oportunidades.
Mecanismo de selección de consejeros.	Convocatoria abierta a organizaciones, grupos y redes de mujeres.
Permanencia en el cargo.	Tres años con posibilidad de renovarse por un período.
Presidencia.	No se establece una presidencia, sin embargo es la Subsecretaría de Mujer y Géneros (hoy Secretaría Distrital de la Mujer), el órgano que desde la institucionalidad dinamiza el consejo.
Atribuciones de los consejeros ciudadanos.	Opinión, consulta, asesoría para la formulación e implementación de política pública y control social.
Funcionamiento.	Sesiones privadas, al menos cuatro durante el año.
	No está definido cómo se establecen los acuerdos.

*Fuente:* elaboración propia.

## Funcionamiento del Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio

La ley nacional de cultura (Ley 397 de 1997), estableció en el artículo 60 la conformación de los consejos departamentales, distritales y municipales de Cultura con la intención de servir como “instancias de concertación entre el Estado y la sociedad civil”, para liderar y asesorar a los gobiernos locales en la formulación y ejecución de las políticas y en la planificación de los procesos culturales.

En respuesta a esta norma, en Bogotá se establecieron para el sector cultura diferentes espacios de concertación de planes y programas públicos y privados denominados comisiones, consejos y mesas

distritales, articulados en el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.<sup>12</sup> Uno de los escenarios es el Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio (CDACP) cuyas funciones se describen en el anexo 6.<sup>13</sup>

El consejo está compuesto por trece entidades distritales: las que componen el sector administrativo de Cultura<sup>14</sup>; las secretarías de Gobierno, Educación, Planeación y el Instituto de Participación y Acción Comunal (Idepac). Pertenecen al escenario 32 representantes de los espacios de participación del sector cultural incluidos Consejos temáticos específicos y mesas culturales pertenecientes al Sistema Distrital de Cultura, Arte y Patrimonio. Cada cuatro meses sesionan de forma ordinaria. Los representantes delegados de cada uno de los escenarios son elegidos por un período de cuatro años entre los miembros del correspondiente escenario.

Existen causales de retiro por la inasistencia a más de tres sesiones ordinarias sin excusa, asumir funciones no delegadas por el consejo, incumplir al menos dos funciones delegadas por el consejo o por mala conducta.

Hacen parte de la estructura del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio, la Presidencia y Secretaría Técnica. La primera es

<sup>12</sup> El Decreto 627 de 2007 crea el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio con el propósito de promover, articular y regular de manera concertada y corresponsable la interacción entre los agentes culturales y las entidades involucradas en los procesos de participación, planeación, fomento, organización, información y regulación propios de los campos del arte, la cultura y del patrimonio para la administración y gestión de las políticas públicas. El sistema fue modificado por el Decreto 455 de 2009, pero su función se mantiene.

<sup>13</sup> Reglamento interno del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio. Recuperado de <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sistemadistrital/consejodistrital>

<sup>14</sup> Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, Instituto Distrital de Recreación y Deporte; Fundación Gilberto Alzate Avendaño; Orquesta Filarmónica de Bogotá, Instituto Distrital de las Artes y Canal Capital.

elegida por mayoría simple por un período de un año.<sup>15</sup> La Secretaría Técnica es ejercida por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y tiene como tareas: presentar informes para la discusión en el Comité; realizar las actas de las sesiones; informar a medios de comunicación y a la comunidad sobre el trabajo del Comité y realizar diagnósticos sobre la realidad distrital del arte, cultura y patrimonio. Es importante anotar que los acuerdos que se determinen por el Comité son de obligatorio cumplimiento para la administración pública.<sup>16</sup>

De conformidad con la estructura del diseño institucional propuesto por Villarreal (2009) para consejos y comités de participación, el diseño del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio está determinado por las siguientes características (véase el cuadro 12).

*Cuadro 12.* Diseño institucional del Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio

<i>En cuanto a quienes lo integran</i>	<i>Mixta: Funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de ciudadanos</i>
Representación de consejeros ciudadanos.	Participación como representantes de un escenario del Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio ya sea Consejo Consultivo de algún sector o Mesa Temática por subsector específico.
Mecanismo de selección de consejeros.	Para ser del consejo se requiere la delegación por parte del Consejo Distrital del sector o subsector por mayoría simple. Para participar en el consejo o mesa específica debe participar en un proceso de convocatoria abierta. Los elegibles pueden ser personas naturales o jurídicas que deben registrarse previamente en los plazos establecidos por la Secretaría de Cultura.
Permanencia.	Cuatro años.
Presidencia.	Elegida por mayoría simple entre los participantes.

*Continúa*

<sup>15</sup> Desde el 2007 la Presidencia la ostenta algún representante de sectores sociales.

<sup>16</sup> Artículo 77, Decreto 455 de 2009 por el cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto distrital 627 de 2007, por medio del cual se reformó el Sistema Distrital de Cultura y se estableció el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio.

<i>En cuanto a quienes lo integran</i>	<i>Mixta: Funcionarios y ciudadanos con presencia mayoritaria de ciudadanos</i>
Atribuciones de los consejeros.	Asesoría y recomendaciones para la formulación e implementación de política pública y concertación de presupuesto, control social y seguimiento de la política, planes de desarrollo y planes de acción de las entidades que hacen parte del sector de Cultura, Recreación y Deporte.
Funcionamiento.	Se acuerdan metodologías específicas para la concertación y priorización de las líneas de inversión anual de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y de las entidades adscritas al sector de Arte Cultura y Patrimonio.

*Fuente:* elaboración propia.

## INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESCENARIOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN

En este capítulo se presentan los resultados del análisis documental de las entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes de la sociedad civil y de la función pública. También se presentan los resultados de la encuesta virtual en relación con las preguntas de incidencia.

### Incidencia de la sociedad civil en el Consejo Distrital de Política Social (CDPS)

Entre julio de 2002 y diciembre de 2003, en el CDPS se construyeron los “Lineamientos Generales de Política Social de Bogotá 2004-2014” (Consejo Distrital de Política Social, 2003) y durante la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) se aprobó la formulación de: las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia; el Plan de Igualdad de Oportunidades; la Política Pública de Juventud; la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional; la Política para Población en Condición de Discapacidad; la Política para Población LGBTI; así como la

Política para Población Afrocolombiana y la Política de Ruralidad.<sup>17</sup> La formulación de estas políticas se desarrolló mediante la realización de encuentros locales y distritales, foros de expertos, diagnósticos realizados por universidades y organizaciones sociales; puesto en otros términos, la formulación de estas políticas no solo vinculó a los actores participantes en el CDPS. Vale la pena destacar que aunque el distrito afirma que en el marco del Consejo Distrital se aprobó la formulación de dichas políticas, algunos consejeros manifiestan que en el Consejo estas no se han formulado, sino que el distrito informó y presentó, a manera de información, las políticas públicas diseñadas.<sup>18</sup> Al respecto, “si bien en las sesiones de CDPS no se debatía sobre la política en cuestión, se presentaban avances en relación con su formulación y finalmente se aprobaban”.<sup>19</sup>

Por otra parte, los representantes de las organizaciones sociales locales, a partir del impulso de la estrategia de Gestión Social Integral<sup>20</sup>, apoyaron la formulación de planes de acción para la implementación de programas y políticas sociales.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Actas del Consejo Distrital de Política Social: 21 de octubre de 2008; 16 de septiembre de 2011; 31 de octubre de 2012. Actas Codia: 8 de febrero de 2012; 20 de marzo de 2012; 19 de junio de 2012; 24 de julio de 2012; 26 de agosto de 2012; 9 de octubre de 2012; 18 de noviembre de 2012; 17 de diciembre de 2012.

<sup>18</sup> Representante del Consejo Distrital de Juventud durante el 2009 al CDPS.

<sup>19</sup> Asesora de la Subdirección para la Infancia. Secretaría Distrital de Integración Social. (Comunicación personal, 22 de febrero de 2013).

<sup>20</sup> Estrategia que se sustenta en la respuesta integral a las necesidades de los territorios y poblaciones por parte del conjunto de instituciones del Estado, a partir de la identificación de problemáticas sociales y creación de alternativas con la participación ciudadana.

<sup>21</sup> Convenio de Asociación 3298 entre Fundación ICONOS y la Secretaría Distrital de Integración Social para, entre otros temas, fortalecer los procesos de planificación y gestión de los consejos locales de Política Social.

Durante la administración de Samuel Moreno y Clara López 2008-2011, el CDPS acompañó<sup>22</sup> la formulación de las Políticas de Población Adulta; la Política de Envejecimiento y Vejez; la reformulación de la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes, así como la implementación de algunas de las políticas sociales anteriormente formuladas. Los procesos de formulación fueron diseñados desde la administración distrital, utilizando herramientas para la promoción de la participación como foros, encuentros y la realización de diagnósticos locales y distritales para cada una de las problemáticas que trascendieron el marco del CDPS. Las políticas formuladas fueron expuestas ante el consejo y aprobadas para su posterior sanción normativa. En el proceso de seguimiento se presentaron las estrategias y los avances de la administración en relación con el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo en lo relacionado con la implementación de la Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes, así como con el Plan de Igualdad de Oportunidades; igualmente se abordaron temas de coyuntura atendidos por la institucionalidad pública.<sup>23</sup>

En gran medida, las sesiones se han orientado en informar sobre las acciones que el distrito desarrolla en materia de metas sociales del Plan de Desarrollo, en donde el alcalde, con el apoyo de su equipo de gobierno, hace un balance de acciones relacionadas con la política social. El tiempo dedicado a las presentaciones de acciones ejecutadas por la administración contrasta con el poco tiempo que para cada sesión es destinado al diálogo e intervenciones de la sociedad civil.

Aunque en el período de gobierno 2008-2012 “Bogotá positiva para vivir mejor” se definieron siete temas estratégicos de la política

<sup>22</sup> Política por la Calidad de Vida de Niños, Niñas y Adolescentes 2004-2008. Recuperado de <http://portel.bogota.gov.co/portel/minisites/ninosyninas/politicainfancia.pdf>

El Plan de Igualdad de Oportunidades termina en septiembre de 2005 con la aprobación por parte del CDPS, según lo establece el Acuerdo 091 de 2003.

<sup>23</sup> Tratamiento a la ola invernal, necesidad de una política de infancia a partir de la muerte de estudiantes del colegio Agustiniiano.

social para avanzar en la implementación integral de las políticas sociales<sup>24</sup>, estos fueron abordados desde la administración sin una discusión ni debate por parte de los miembros de la sociedad civil.

Los grandes temas de ciudad no han sido reflexiones del CDPS, por ejemplo no se ha discutido la pertinencia de que la educación inicial sea abordada con el enfoque de la Secretaría de Educación o la propuesta por la Secretaría Distrital de Integración Social, lo cual impide que el alcalde pueda llevarse una opinión con relación a los debates que existen en el tratamiento de una problemática específica, por decir algo (Asesora SDIS).

Durante “Bogotá Positiva”, el CDPS hizo seguimiento permanente<sup>25</sup> a la Política de Infancia y Adolescencia a través del Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia, dando alcance a la directiva 1260 de 2008 de la Procuraduría General de la Nación y al “Plan de igualdad de oportunidades e implementación de la política de mujer y género”.<sup>26</sup> Así mismo, en el 2010 se inició un proceso de actualización de la política de infancia con herramientas alternativas de debate y discusión como foros, encuentros con expertos, evaluación de la política a partir del sistema de evaluación y actualización de diagnósticos, guiado por el Comité Operativo Distrital de Infancia y

<sup>24</sup> Temas de ciudad propuestos en la sesión del 10 diciembre de 2008 del CDPS por la Secretaría de Integración Social, estos fueron expuestos como temas de la agenda estratégica del Consejo: ciudad protectora y seguridad humana, corresponsabilidad social, participación política y desarrollo humano, redistribución y generación de ingresos, sistema de protección social, multiculturalidad y diversidad, valores y bienes públicos. Presentación realizada en Consejo.

<sup>25</sup> En todas las actas de sesiones del CDPS existe un espacio específico para esta política.

<sup>26</sup> El artículo 5 del Acuerdo 091 de 2003 estableció que el Consejo Distrital de Política Social y los consejos locales deben garantizar la ejecución, seguimiento, cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades.

Adolescencia. En el CDPS se aprobó la formulación de la Política para la Población LGBT, las políticas públicas de Participación Incidente, la Política Pública para Población Adulta, la de Población Indígena, la Política de Prevención y Atención al Consumo de Drogas Psicoactivas, la Política para la Comunidad del Pueblo ROM o gitano, la Política Pública para Comunidad Raizal.<sup>27</sup>

Para la administración de Samuel Moreno-Clara López, el Consejo Distrital se pensó como un espacio de participación, y representativo, con capacidad de canalizar los temas estratégicos de la ciudad en materia social, con la intención de ponderar las relaciones de fuerzas, sin embargo en el espacio no hay discusión ni debate profundo con relación a los temas estratégicos de ciudad.<sup>28</sup> [Sin embargo] es la instancia por excelencia, fue catalogada así desde el Código de Infancia y Adolescencia desde el 2006 como el escenario para la construcción de las políticas públicas de infancia y familia.

La sociedad civil que integra el consejo, por una parte informa sobre las acciones sociales que se realizan, por otro lado se genera iniciativas de control frente a la actuación de la administración pública con el análisis de casos particulares; canaliza demandas específicas para mejorar una situación determinada<sup>29</sup>; visibiliza los problemas sociales con la intención de que se consideren relevantes para la política social, lo cual también se hace a partir de la exposición de casos particulares.<sup>30</sup> También se plantean problemas con la intención de

<sup>27</sup> Acta del 28 de octubre de 2011. Sesión extraordinaria para la adopción de políticas públicas de Adultez; Comunidad Raizal; pueblo ROM; y, actualización de la Política de Infancia,

<sup>28</sup> Deidamia García, asesora SDIS, diseñó la reforma del Consejo Distrital de Política Social en 2008.

<sup>29</sup> Presentación del pueblo ROM realizada el 16 de marzo de 2011.

<sup>30</sup> Acta Codia del 16 de junio de 2011.



lograr el tratamiento público del tema, sin embargo las propuestas no se debaten ni tampoco se les hace seguimiento.

La delegada del Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio indicó que hay una práctica muy común en los pueblos gitanos relacionada con el matrimonio a temprana edad. Niñas de 12 o 13 años se hacen madres y pregunta qué propuesta tiene el Consejo para el tratamiento de este tema que aunque es cultural es difícil de abordar desde los derechos de los niños (Acta de la sesión del 16 de marzo de 2011).

La representante de la comunidad raizal manifestó que el distrito está trabajando en unas líneas de políticas en las que no se visibilizan las variables correspondientes a grupos étnicos (Acta de la sesión del 16 de septiembre de 2011).

Si bien buena parte de las políticas sociales con las que cuenta Bogotá en la actualidad fueron aprobadas en este escenario, el diseño y seguimiento de la sociedad de estas acciones se realiza en otros escenarios y con herramientas diversas como foros, encuentros, talleres.

Algunas organizaciones sociales consideran que para las acciones de incidencia lo que corresponde es una relación directa con la instancia de gobierno encargada del tema específico, sin considerar al CDPS como espacio para ello.<sup>31</sup>

Sin embargo, la sociedad civil presente en este espacio ha dado vía libre para que los diferentes gobiernos dinamicen la aprobación de acuerdos distritales.<sup>32</sup> Así mismo, a través de su participación en el CDPS, instan frecuentemente a la articulación interinstitucional para atender las necesidades sociales.

<sup>31</sup> Entrevista a representante de ASCUN 25 de marzo de 2013.

<sup>32</sup> Acta del Consejo Distrital de Política Social del 28 de octubre de 2011. Aprobación de políticas públicas.

Por último, algunos representantes de sectores de la sociedad civil que participan en el escenario afirman que el espacio favorece el intercambio de información entre ellos y entre la sociedad civil y la administración, permitiendo que se “esté informado de lo que ocurre en el distrito en materia social” (Ascún, comunicación personal, 25 de marzo de 2013).

De conformidad con las pruebas analizadas y con el análisis propuesto por Cover y Miller (1997) y Gladkikh (2009), el Consejo Distrital de Política Social logra incidencia normativa porque en él se aprueban las políticas públicas que en materia social el distrito lleva para su correspondiente aprobación en el Consejo de Bogotá o para ser sancionadas por el alcalde o alcaldesa, con lo cual se otorga legitimidad a la promulgación de las políticas. El anexo 8 presenta la incidencia de la sociedad civil por medio de su participación en el Consejo Distrital de Política Social según los niveles definidos por Covey y Miller (1997) y Gladkikh (2009) y sobre la política social de Cunill (2002); Gaventa y Barrett (2010); Irázabal (2005); Villar (2005) y Najam (1999).

### Incidencia de la sociedad civil en el Comité Operativo de Infancia y Adolescencia (Codia)

Los actores entrevistados coinciden en afirmar que la participación ciudadana en la formulación e implementación de la Política de Infancia y Adolescencia no se enmarca en el Codia, ya que históricamente este ha sido un espacio institucional, no obstante que en la formalización fue concebido como un escenario mixto de participación. Sin embargo, reconocen que el Codia es el espacio institucional que ha orientado la articulación para la implementación de la política y la discusión sobre el rediseño de la misma, por lo que reconocen niveles de incidencia del espacio para la política pública pero no de la sociedad civil.

Algunos funcionarios públicos creen —según se determina en las entrevistas— que durante la administración de Luis Eduardo Gar-

zón (2004-2007) algunas de las organizaciones sociales participantes en el Comité sí incidieron en la formulación de la Política de Infancia y Adolescencia dentro del Codia, generando información sobre los problemas y realidad social. Además, en espacios por fuera de este comité se socializaron estudios relacionados con la problemática de la población mediante foros, encuentros, discusiones de los lineamientos y construcción de los diagnósticos, teniendo como base los lineamientos de política aprobados por el Consejo Distrital de Política Social.<sup>33</sup> Los avances en la formulación de la política se fueron generando a partir de la dinámica de mesas temáticas específicas y a partir de discusiones locales (Coordinadora del convenio Unicef-Integración Social, comunicación personal, 22 de febrero de 2013). En este sentido, la participación de la sociedad civil aportó información útil para la “lectura no gubernamental de los problemas de la infancia”.<sup>34</sup> Lo anterior se dio a partir de las estrategias de participación propuestas para la formulación de la política pero no desde la participación en el espacio propiamente dicho, puesto que del análisis de su funcionamiento se determina un carácter mayoritariamente institucional.<sup>35</sup>

La discusión de temas específicos y el tratamiento a problemas de la infancia se dinamizó mediante la conformación de mesas temáticas específicas, así:

En el 2005 se creó la Mesa Intersectorial y Comunitaria de Atención Preescolar, integrada por el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), la Secretaría Distrital de Salud (SDS) y por el Movimiento Distrital de Casas Vecinales, que fue un espacio de decisión y

<sup>33</sup> Lineamientos generales de política social para Bogotá 2004-2014.

<sup>34</sup> Acta Codia del 16 de junio de 2011.

<sup>35</sup> Propuesta de análisis para el fortalecimiento del Comité Distrital de Infancia y Adolescencia. Recuperado de <http://www.slideshare.net/PoliticaInfancia/codia>

coordinación de acciones para la promoción de la salud de los niños y las niñas en el ámbito de los jardines y casas vecinales.<sup>36</sup>

Una vez formulada la política se activó la articulación entre las instituciones participantes del escenario para dar paso a la implementación de la misma, el esfuerzo en el establecimiento de metas e indicadores fue constante por parte de las instituciones presentes.<sup>37</sup>

En la administración de Samuel Moreno y Clara López (2008-2011) se generaron acciones relacionadas con el seguimiento de la Política de Infancia. Se crearon documentos para presentar los avances de conformidad con lo definido en el artículo 34 del Plan de Desarrollo; y, en respuesta al seguimiento de la política por parte de la Procuraduría, se construyeron indicadores de seguimiento, discusiones en torno a temas como seguridad y ciudad protectora, desplazamiento forzado, trabajo infantil, participación política, primera infancia y responsabilidad penal adolescente (RPA). Se evaluaron proyectos y rutas de atención asociados a servicios y a la articulación de actuaciones en torno a esta población. Se dinamizó la formulación del sistema de monitoreo y seguimiento a la política y el rediseño de la misma con un horizonte de tiempo hacia el 2020. En relación con todo lo anteriormente presentado participaron algunas organizaciones sociales, sin embargo no es factible determinar que el resultado de estos procesos haya generado procesos de incidencia de la sociedad civil, ya que estas acciones fueron del espacio y no se evidencia explícitamente que solamente lo fueran de la sociedad civil.

A partir de la realización del convenio 3188 de 2008, diecinueve organizaciones públicas y privadas se articularon en torno a la política

<sup>36</sup> Acta Codia, sesión del 18 de enero de 2011 en donde se presenta una evaluación de las acciones del Codia con la intención de analizar la reestructuración del espacio.

<sup>37</sup> El Plan de Acción del Subcomité de Infancia y Adolescencia determinó en el 2006 la necesidad de que cada institución estime sus metas específicas para cumplir los lineamientos de la política de infancia y adolescencia.

pública en lo relacionado con la primera infancia<sup>38</sup>, desarrollaron, en uno de los componentes, el impulso a procesos de participación y movilización social. Como consecuencia, los comités locales de Infancia y Adolescencia pertenecientes al Codia se consolidaron como escenarios de seguimiento a la política. Por localidad, se impulsó la creación de acuerdos ciudadanos para la primera infancia y la articulación de acciones con las “Redes del Buen Trato” y los comités locales de Atención a Violencias. Por otra parte, las organizaciones sociales aportaron experiencias desde la sociedad civil en prácticas para el cuidado y el desarrollo integral de los niños y niñas menores de seis años. Así mismo se buscó que los proyectos de inversión de las alcaldías locales integraran las agendas ciudadanas realizadas en los planes de Acción Local con acciones promovidas desde los comités locales de Infancia y Adolescencia, instancias territoriales del Codia.<sup>39</sup> Por otra parte, el convenio 3804 de 2011, impulsado también por organizaciones sociales, continuó el fortalecimiento del Codia y de sus comités locales. En este convenio se intensificaron los procesos de rendición de cuentas, formación para consejeros y consejeras y también se fortaleció el compromiso de los candidatos a la Alcaldía denle lo que concierne al desarrollo del “Encuentro con candidatos: decálogo de compromisos con la infancia, la adolescencia y la juventud”.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Secretaría Distrital de Integración Social. Fondo Financiero Distrital de Salud. Secretaría Distrital de Educación. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Regional Bogotá). Fundación Antonio Restrepo Barco. Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (Cinde). Fundación Ideas Día a Día. Fundación para el Fomento de la Lectura (Fundalectura). Fundación Saldarriaga Concha (fsc). Fundación Carulla. Fundación Éxito. Corporación Somos Más. Caja de Compensación Familiar Compensar. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Save The Children. Visión Mundial Internacional. Fundación Plan Internacional. Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación de la Ciencia y la Cultura (OEI). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

<sup>39</sup> Informe de resultados convenio 3188 de 2008.

<sup>40</sup> Acta Codia del 13 de septiembre de 2011.

En el proceso de reformulación de la política, a partir de foros con expertos, encuentros, mesas de discusión temática y análisis de problemas, organizaciones de la sociedad civil, hubo aportes de diagnósticos frente a nuevos problemas de la infancia, lo que dejó en evidencia que la sociedad civil y el gobierno distrital han ganado confianza para una interlocución constructiva y respetuosa, en donde la experiencia y la capacidad técnica se puso al servicio de la reformulación de la política<sup>41</sup>, la cual se materializó en el Decreto distrital 512 de 2011 aprobado por el Consejo Distrital de Política Social mediante solicitud del Codia.<sup>42</sup>

En el proceso de formulación del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, el Codia formuló diferentes recomendaciones para la incorporación de metas.<sup>43</sup> Las organizaciones sociales participantes en el escenario realizaron documentos y discusiones en torno al Plan de Desarrollo y, aunque los aportes no se realizaron en el Codia, sí tuvieron lugar en otros escenarios abiertos para la administración de gobierno.<sup>44</sup>

La reglamentación para la conformación del Codia (diciembre de 2012), tal y como se analizó en el apartado que explica el diseño institucional de este escenario, determinó la participación permanente de cinco organizaciones sociales seleccionadas mediante convocatoria y de dos invitadas permanentes, ellas son: la Alianza por la Niñez Colombiana y el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. Estas organizaciones consideran que aún es difícil determinar cuál ha sido su incidencia en este espacio, sin embargo es claro que su participación permite retroalimentar al gobierno con la información que arroja sus estudios. Las organizaciones valoran

<sup>41</sup> Entrevista realizada el 8 de febrero de 2013.

<sup>42</sup> Acta Codia del 17 de mayo de 2011.

<sup>43</sup> Entrevista realizada el 22 de marzo de 2013. Secretaría Técnica.

<sup>44</sup> Entrevista realizada el 27 de febrero de 2013. Representante de la Alianza por la Niñez Colombiana.

el escenario como instancia de articulación y coordinación para la implementación de la política, pero coinciden en afirmar que el carácter y dinámica todavía es muy institucional por lo que en el Plan de Acción 2013 buscan vincular al escenario con la sociedad civil de una forma más real.

Como se verifica en la lectura de este apartado, la incidencia del espacio no es exclusiva de la sociedad civil; en estos escenarios la incidencia va desde acciones normativas, pasando por la institucional, hasta la social y subjetiva. Según el planteamiento de Covey y Gladick (2009), la incidencia de la sociedad civil —a partir de los convenios de cooperación para la dinamización de la política— generó acciones pero su injerencia no se dio a través del espacio sino por fuera de él.

### Incidencia de la sociedad civil en el Consejo Consultivo Distrital de Mujeres

El Consejo Consultivo Distrital de Mujeres es el resultado de un proceso de movilización y participación política en torno a la necesidad de que las políticas públicas distritales dieran tratamiento diferencial a las necesidades e intereses de las mujeres, así como a la creación del Plan de Igualdad de Oportunidades. En el 2003, período previo a la elección de candidatos, organizaciones sociales de mujeres de diferentes partidos políticos realizaron un proceso de reflexión sobre cómo las mujeres estaban posicionadas en los temas relevantes de la ciudad, encontrando que no había un tratamiento que reconociera las problemáticas e intereses de este género en las acciones públicas.<sup>45</sup> Para la época, el único candidato que se comprometió a generar espacios de debate y acciones para las mujeres fue Luis Eduardo Garzón, quien creó la Oficina Asesora de Mujeres desde su posesión como alcalde.

<sup>45</sup> Entrevista realizada el 14 de marzo de 2013.

El consejo, desde su inicio, fue concebido como un espacio político con participación de organizaciones sociales en el que la administración pública tiene la misión de pensar la gestión pública incluyendo las necesidades de las mujeres.<sup>46</sup> Con la participación de diferentes organizaciones, el Consejo Consultivo invitó a mujeres que estaban presentes en otras instancias de participación para que conformaran colectivos en torno a sus derechos. Una vez formulado el Plan de Igualdad de Oportunidades se realizó un esfuerzo importante para divulgar el Plan y para la formación y movilización social en torno a los derechos de las mujeres y su seguimiento.

La reforma administrativa generó un proceso de reflexión en el consejo en torno a su diseño institucional, con la intención de apoyar desde este espacio el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades. Así, la reforma definió dos instancias para la ejecución del Plan y la posterior formulación de la Política de Mujeres; estas son, por un lado, la Subsecretaría de Mujer y Géneros y Diversidad Sexual dentro del sector de Planeación; y, por otro, la Gerencia de Mujer y Géneros dentro del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC). A pesar de que desde el inicio el Consejo propuso una Secretaría para la Mujer, la decisión de crear dos instancias específicas para la promoción del Plan de Igualdad de Oportunidades fue considerada por el Consejo Consultivo y por las organizaciones de mujeres una acción de éxito parcial.

En la administración de Samuel Moreno y Clara López, a partir de herramientas de participación alternativas como foros, planeación participativa, encuentros, construcción de documentos diagnósticos, el consejo orientó sus acciones en hacer transversal el enfoque de género para la planeación de la ciudad.<sup>47</sup> La participación de las mujeres en la reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) fue un proceso liderado por las instancias distritales encargadas de la Política

<sup>46</sup> Acta Codia del 17 de mayo de 2011.

<sup>47</sup> Propuesta del Consejo en la reforma del POT.



de Mujer, pero consensuada en el Consejo Consultivo. La intención de ese momento fue poner en conocimiento que la reforma del POT tenía implicaciones para las mujeres en la planeación urbana, y que ellas tenían propuestas específicas para mejorar el ordenamiento territorial con la intención de mitigar efectos perjudiciales en la planeación urbana.

El Consejo Consultivo, amparado por el trabajo local en los consejos locales, ha permitido que en los presupuestos de los planes locales de desarrollo se distribuyan recursos para promover acciones de equidad de género, así como para apoyar los proyectos de género formulados desde organizaciones de mujeres. De igual forma, el consejo ha buscado incidir en otras políticas para que incorporen el enfoque de género en sus acciones, es el caso de la Política Distrital de Educación.

En el proceso preelectoral en el que Gustavo Petro fue elegido alcalde, el Consejo Consultivo desarrolló un foro con candidatos y la candidata Gina Parody para comprometerlos, por una parte, a cumplir con la Política de Mujer y Géneros y, por otra parte, en la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer.<sup>48</sup> En cuanto a la formulación de los programas del Plan de Desarrollo de Bogotá Humana (2012-2015), mediante interlocución con la Comisión de Género<sup>49</sup>, el Consejo formuló recomendaciones para el establecimiento de las metas del Plan de Desarrollo.

Desde el 2011, el Consejo ha solicitado un informe anual de rendición de cuentas en relación con los avances en la materialización del Plan de Igualdad de Oportunidades y la Política Distrital de Mujeres, también solicita informes a cada una de las secretarías para garantizar

<sup>48</sup> El único candidato que no se comprometió para la creación de la Secretaría fue Enrique Peñalosa, según indicó Martha Buriticá en entrevista.

<sup>49</sup> Comisión de Género conformada por Juanita Barreto y Martha Buriticá y seleccionada por el alcalde para asesorar al mandatario en lo relacionado con el direccionamiento en el Plan de Desarrollo de acciones específicas para las mujeres en Bogotá.

que las acciones sean transversales. Del mismo modo, ha participado en el seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas (CEDAW) en Colombia; ha construido indicadores particulares para el cumplimiento de acciones que garanticen la equidad de género y ha participado en informes de avance de la política pública.

Tanto para los sectores sociales participantes del escenario como para las funcionarias que han dinamizado las acciones del Consejo Consultivo, la autonomía de la sociedad civil es muy importante puesto que es en el escenario donde confluyen diversos sectores de mujeres con intereses particulares y por tanto donde se generan tensiones no obstante los consensos que se logren. Algunas de las mujeres entrevistadas destacan el aporte del Consejo Consultivo en relación con la formación política de mujeres líderes locales y distritales, puesto que para la defensa de sus intereses han tenido que generar estrategias de comunicación, negociación y argumentación.

Los niveles de incidencia del CCM se presentan en el anexo 9, de conformidad con el planteamiento de Covey y Miller (1997) y Gladkikh (2009), y de Ferrer *et al.*, (2005). La fuerte y mayoritaria participación de la sociedad civil en el escenario permite determinar su incidencia utilizando el Consejo Distrital de Mujeres.

### Incidencia de la sociedad civil en el Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio (CDACP) de Bogotá

En el CDACP, la participación de la sociedad civil se realiza mediante la representación de cada uno de los subsectores de cultura del Sistema Distrital de Cultura, Arte y Patrimonio.<sup>50</sup> A través del Sistema y

<sup>50</sup> El Sistema de Arte Cultura y Patrimonio es la interacción social, dinámica y organizada entre los agentes culturales, organismos y organizaciones de los campos del arte, la cultura y del patrimonio. Lo conforman 34 sectores entre ellos danza, literatura, teatro. (Artículo 1º, decreto 627 de 2007).

en el CDACP, con la participación de la sociedad civil, se han realizado diagnósticos sobre: los problemas que deben superarse para garantizar los derechos culturales en la ciudad; la concertación de las líneas de acción de la Política Distrital de Cultura<sup>51</sup> y la actualización de los mismos en el 2007 a partir de la discusión de la reforma al Sistema Distrital de Cultura, Arte y Patrimonio.<sup>52</sup>

En el 2010, el Consejo Distrital realizó la tarea de dinamizar, junto con las entidades distritales del sector, el Plan Decenal de Cultura 2006-2016 con la participación ciudadana. Una vez formuladas las políticas, se ha debatido la creación de la Política de Casas de Cultura, la cual aún no se ha concertado de forma definitiva.<sup>53</sup> En el CDACP se conciertan las líneas de inversión anual de las entidades del sector para dar cumplimiento al Plan Decenal y a las metas del Plan de Desarrollo. Para el 2012, los consejeros de la sociedad civil presentes en el espacio hicieron un esfuerzo importante para dar respuesta a los Encuentros Ciudadanos, Cabildos Ciudadanos y discusiones del Consejo Territorial de Planeación con la intención de participar en la formulación del Plan de Desarrollo de “Bogotá Positiva”; esta incidencia se realizó mediante el suministro de documentos relacionados con el enfoque que debía tener el Plan para abordar las temáticas culturales de forma transversal a los ejes estructurales definidos (Presidenta CDACP 2012-2013, comunicación personal, 3 de mayo de 2013) y con procesos de movilización ciudadana dar prioridad al arte, la cultura y el patrimonio como un sector importante dentro del Plan.

Asimismo, el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio —el cual es articulado por el CDACP— ha concertado los planes distritales

<sup>51</sup> Políticas Distritales de Cultura 2001-2004. Recuperado de [http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/descargas/documentos\\_pdf/sistema\\_dis\\_cultura/docs/Docs%20distritales%20cultura.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/descargas/documentos_pdf/sistema_dis_cultura/docs/Docs%20distritales%20cultura.pdf)

<sup>52</sup> Decreto distrital 627 de 2007, por el cual se reestructura el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.

<sup>53</sup> Acta del 11 de agosto de 2012.

en Arte, Prácticas Culturales y Patrimonio Cultural<sup>54</sup> mediante la discusión y debate de las propuestas que presenta la administración en los 46 espacios del Sistema (consejos distritales de artes, poblacionales, territoriales, así como los consejos de Patrimonio). Para la construcción de los planes, cada consejero dinamiza la participación de su sector o territorio en donde se reúnen organizaciones sociales dedicadas a la promoción de la cultura<sup>55</sup> y mediante estrategias de talleres, circulación de documentos, foros, encuentros, encuestas, desarrollo de diagnósticos y convenios de cooperación con universidades, se construye de forma participativa el Plan, que es finalmente estudiado por los consejeros y consejeras del CDACP.

Resulta interesante mostrar que en las sesiones del comité se presentan los programas y proyectos del sector cultura y, así mismo, los sectores presentes de la sociedad civil socializan los proyectos o actividades que se promueven en sus distintos sectores con el fin de articular acciones entre los actores que participan en este escenario.

El consejero de Antonio Nariño informa sobre el proceso que se viene desarrollando en su localidad frente a la conformación de la Casa de la Cultura que sirve de marco para la Feria Cultural que se desarrollará el 8 de agosto de 2010, invita a todos los consejeros presentes que se encuentren interesados formulación de indicadores que permitan hacer un seguimiento y evaluación al impacto de la Casa.<sup>56</sup>

Del análisis de las actas de las sesiones del consejo se identifica que la sociedad civil presenta propuestas de forma reiterada relacio-

<sup>54</sup> Acta del 28 de febrero de 2011.

<sup>55</sup> El proceso de concertación se realizó con los espacios de participación del Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio específicamente con los consejos de Subsistema, Asuntos Locales, Artes, Cultura de Grupos Étnicos y sectores sociales y etarios, equipamientos culturales y patrimonio cultural y posteriormente en una sesión de concertación con el Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio.

<sup>56</sup> Acta CDACP 4 de agosto de 2010.

nadas con demandas sectoriales y, de conformidad con los intereses que representa, genera recomendaciones y observaciones a los temas propuestos por la Presidencia del Consejo que, desde el 2007, es de la sociedad civil; posteriormente, debate con la intención de sentar posición frente a la actuación de la administración pública.

La delegada del CLACP de Tunjuelito, Gloria González, considera que la relación de la Secretaría de Cultura y las redes de Bibliotecas requiere de fortalecimiento e involucrar a otros actores como las Bibliotecas Comunitarias y generar una relación directa de estas con los Centros de Información Cultura de las localidades.<sup>57</sup>

[...]

La consejera Jenny Gómez, del Consejo de Cultura de Personas con Discapacidad, manifiesta su preocupación sobre el tema de la accesibilidad de los espacios para las personas que hacen parte de su sector en las Casas de la Cultura que cuentan con infraestructura y también sobre los programas de formación o circulación para esta población, que actualmente registra un número aproximado de 700 personas en toda la ciudad.<sup>58</sup>

[...]

El consejero representante del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural, haciendo referencia a la línea de proyecto del eje de equipamientos culturales: Identificar y poner en marcha mecanismos y procedi-

<sup>57</sup> El Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio es la interacción social dinámica y organizada entre los agentes culturales, organismos y organizaciones de los campos del arte, la cultura y del patrimonio. (Artículo 1º, decreto 627 de 2007).

<sup>58</sup> Decreto distrital 627 de 2007, por el cual se reestructura el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.

mientos para la adecuación progresiva de las estructuras físicas de los equipamientos culturales, acorde con las normas de seguridad y construcción vigentes, comenta que en casi todas las localidades existen bienes de interés cultural que se encuentran abandonados, los cuales podrían servir para dicha adecuación antes de iniciar la construcción de nuevos equipamientos y podría llegar a apoyar proyectos como el de Casas de la Cultura.<sup>59</sup>

Una de las acciones importantes de la sociedad civil presente en el consejo es demandar de la administración acciones de fortalecimiento de los procesos de participación, con lo cual se han desarrollado acciones de formación para los actores que integran el Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio, así como el fomento a la participación a través de concursos y reconocimientos.<sup>60</sup>

La sociedad civil presente en el escenario activa el control social mediante la vigilancia de programas y proyectos del sector y, aunque no lo hace con evidencia académica, contribuye a la mejora de los proyectos y programas.<sup>61</sup>

El anexo 8 presenta los diferentes niveles de incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas a partir de su participación en el Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio, considerando que este escenario está anclado al Sistema Distrital de Arte Cultura y Patrimonio conformado por 46 instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de cultura. El análisis que se presenta responde al planteamiento de Covey y Miller (1997) y Gladkikh (2009) con relación a los diferentes niveles de incidencia y

<sup>59</sup> Acta del 10 de abril de 2012.

<sup>60</sup> En el 2011 se realizó el Diplomado en Gestión Cultural a partir de un convenio entre la Universidad del Rosario y la Secretaría Distrital de Arte Cultura y Patrimonio, así mismo se ha institucionalizado el Concurso de Fomento a la Participación con apoyo de la Secretaría Distrital.

<sup>61</sup> Entrevista a profesionales especializadas de la Secretaría Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.

al planteamiento de Ferrer *et al.*, (2005) en cuanto a las posibilidades de incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas.

Percepción de la sociedad civil en relación con su  
incidencia en espacios institucionalizados de participación:  
Consejo Distrital de Política Social; Comité Distrital de  
Infancia y Adolescencia; Consejo Consultivo de Mujeres;  
Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio

De conformidad con la información que arroja la encuesta de percepción diligenciada por veinticinco representantes de la sociedad civil en los escenarios de estudio, un 76 % de los encuestados considera que los espacios de participación ciudadana son mecanismos valiosos para la dinamización de las políticas públicas, asimismo un 68 % percibe que a partir de su participación se generan procesos útiles para la solución a los problemas sociales de la ciudad, tal como se presenta en los gráficos 1 y 2.

Entre las estrategias que utilizan las organizaciones presentes en estos espacios para impulsar las políticas en las que pretenden incidir, se identifica que las instancias distritales de participación son en un 76 %, junto con la incidencia directa con entidades en un 88 %, los canales más utilizados por la sociedad civil. El 95,8 % de las personas encuestadas considera que en los espacios es posible generar incidencia, sin embargo, el 49,3 % considera que es difícil que un tema que no sea promovido por la administración quede seleccionado en los procesos de discusión que se realizan en estos escenarios.

El 78,3 % de los encuestados considera que la participación en los escenarios de estudio permitió que en la etapa de formulación de la política se recogieran las necesidades de la población y el territorio. El 65,2 % afirma que la participación ciudadana en los escenarios generó alternativas al tratamiento de la problemática social. El 69,6 % considera que la participación en la instancia ha promovido el desarrollo de acciones articuladas entre la organización que representa y otros

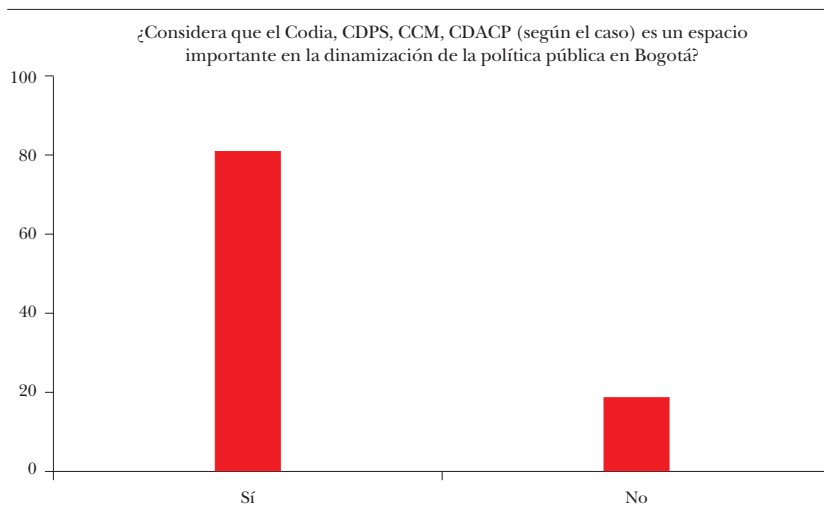


Gráfico 1. Importancia de los espacios para la sociedad civil

Fuente: elaboración propia.

¿Cómo valora su participación en el Comité/Consejo para solucionar los problemas sociales de Bogotá?

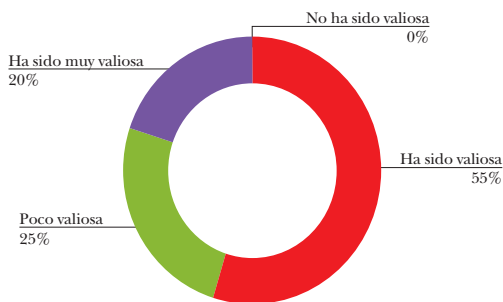


Gráfico 2. Valoración de la participación de la sociedad civil para solucionar los problemas sociales en espacios institucionalizados

Fuente: elaboración propia.

actores para la implementación de la política. El 73,9 % considera que la participación de la sociedad civil ha generado acciones de control; un mismo porcentaje considera que la participación ciudadana ha



promovido modificaciones en el actuar de la administración pública, aunque tan solo el 45 % considera que la incidencia de la sociedad civil haya transformado la política pública. Por otra parte, el 90,5 % de los encuestados ha generado información para el diseño e implementación de la política pública en los espacios analizados, pero tan solo un 71,4 % considera que la información generada ha permitido generar debates y discusiones en los escenarios.

**ELEMENTOS QUE CONDICIONAN LA INCIDENCIA  
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL  
CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL;  
EN EL COMITÉ DISTRITAL DE INFANCIA Y  
ADOLESCENCIA; EN EL CONSEJO CONSULTIVO  
DE MUJER Y GÉNEROS Y EN EL CONSEJO  
DISTRITAL DE ARTE CULTURA Y PATRIMONIO**

Con la intención de presentar los resultados de conformidad con el marco teórico propuesto para el diseño de la investigación, se presentan a continuación los resultados para cada uno de los elementos de los que partió el análisis.

A propósito del capital político, el 70 % de las personas encuestadas consideran que las iniciativas de incidencia que incorporan diversidad de intereses y preferencias mejoran el proceso en estas instancias por parte de la sociedad civil. Así mismo, consideran que la articulación con otros actores mejoran el proceso de incidencia en un 76,2 %. Según se percibe, la articulación a redes de organizaciones ha fortalecido el proceso de incidencia en estos escenarios en un 77,8 %. En cuanto a elementos que relacionan la legitimidad del actor que busca incidir como factor que condiciona las posibilidades de incidencia, el 90,5 % de las personas encuestadas consideran que el reconocimiento por parte del Estado y de otros actores afecta las posibilidades de incidencia.

En relación con el capital organizacional, el 71 % de los encuestados afirma que el conocimiento de las funciones y el alcance del espacio por parte de su organización es un factor importante en el proceso de incidencia. Un 65 % considera que el conocimiento sobre la problemática de la población o sector es un elemento que repercute en el proceso de incidencia; y, un 82 % considera que contar con personas con tiempo para insistir en el escenario es determinante para los propósitos de incidencia. El 30 % considera que contar con una estrategia de comunicaciones es un elemento que condiciona la incidencia en el escenario.

En relación con los recursos económicos tan solo una persona considera que contar con estos para la participación ciudadana en espacios institucionalizados no es un factor que afecte el proceso de incidencia. El 96 % de los encuestados considera que contar con recursos económicos influye en el proceso de incidencia. El hecho de contar con recursos para participar en el consejo “cambiaría mucho la situación de la participación e incidencia, puesto que se ha venido trabajando con recursos propios y pues esto ayudaría a que nosotras como consejeras hiciéramos mucho mejor nuestra labor puesto que a veces no se puede asistir a reuniones o desplazarnos para conocer y participar mejor en distas instancias y espacios dados por las mujeres de la localidad o a nivel distrital”.<sup>62</sup>

En cuanto a las capacidades del Estado, específicamente en lo relacionado con la apertura o no del sistema político como factor que condiciona la incidencia de la sociedad civil a través de los escenarios de participación, el 76,2 % de las personas encuestadas considera que la apertura de la administración a las iniciativas generadas por la organización social ha influido en las acciones de incidencia presentadas en el escenario institucionalizado.

<sup>62</sup> Entrevista realizada a la representante local en el Consejo Consultivo Distrital de Mujeres el 22 de marzo de 2013.

Para el total de personas entrevistadas, el funcionamiento de los escenarios en lo relacionado con su diseño institucional, específicamente en: cómo está integrado, la forma de representación, el mecanismo de selección de consejeros, la presidencia, así como permanencia y atribuciones de los consejeros, son elementos que determinan las posibilidades o no de incidir en el espacio. Por otra parte, el reconocimiento que otorga la administración pública a los espacios institucionalizados de participación son considerados por los representantes de sectores y organizaciones sociales que hacen parte de los escenarios objeto de estudio, como elementos que incentivan o desincentivan la posibilidad de incidencia de la sociedad civil en estos escenarios. Así, es de esperar que a mayor reconocimiento y legitimidad del escenario por parte del Estado, se propicien mayores acciones de incidencia de la sociedad civil.



## CONCLUSIONES

Las conclusiones más relevantes, derivadas del proceso de investigación, son las siguientes:

La sociedad civil ha propiciado acciones de incidencia en niveles normativos, institucionales, sociales, subjetivos y en las diferentes etapas de las políticas públicas a partir de su participación en escenarios institucionalizados, de este modo se fortalece la democracia.

La incidencia de la sociedad civil en los escenarios institucionales de participación está determinada fuertemente por el diseño institucional de este escenario, el cual a su vez está demarcado por la apertura o no del sistema político.

La sociedad civil, mediante su participación en el Consejo Distrital de Política Social, el Comité Operativo de Infancia y Adolescencia, el Consejo Consultivo de Mujeres y el Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, ha propiciado acciones de incidencia en niveles normativos, institucionales, sociales y subjetivos y en las políticas públicas.

En el ámbito normativo, la sociedad civil, por medio de su participación en los escenarios institucionalizados, ha aprobado las políticas públicas presentadas por los gobiernos de la ciudad, como consta en diversas actas de los escenarios analizados. Así el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Sistema Distrital de Atención a Personas en Condición de Discapacidad, los lineamientos de la Política Pública para la Población Afrodescendiente Residente en Bogotá, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá,

Distrito Capital, la Política pública de Ruralidad, la Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) y sobre Identidades de Género y Orientaciones Sexuales, la Política Pública para el Adulto Mayor, la Política Pública de Mujeres Equidad de Género en el Distrito Capital, la Política Pública de Infancia y Adolescencia, la Política de Participación Incidente, la Política para Pueblos Indígenas, la Política Pública para Población Adulta en Bogotá, la Política Pública para Comunidad Raizal en Bogotá, la Política Pública para el Pueblo ROM, la Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas, así como el Plan Maestro de Equipamientos Culturales de Bogotá, la reforma al Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio, se constituyen en políticas que explícitamente tienen una aprobación por parte de la sociedad civil presente en: CDPS, CDM, Codia, CDACP.

En cuanto a lo institucional, la sociedad civil ha propiciado la articulación interinstitucional de oferta de servicios y entre la sociedad civil, la administración pública y las entidades del Estado.

En lo social ha incidido en la creación de instituciones especializadas para el impulso a las políticas públicas, es el caso del sector cultura y de mujeres con la creación de la Secretaría Distrital de la Mujer; y, en la aprobación de los presupuestos y estructuras de funcionamiento de las entidades pertenecientes al sector arte, cultura y patrimonio. Así mismo, la sociedad civil que concurre a los escenarios de participación de forma reiterada informa acerca las necesidades y problemáticas sociales a la administración pública.

En lo subjetivo, la sociedad civil, mediante su participación en los escenarios institucionalizados, ha conseguido que funcionarios y funcionarias reconozcan a las organizaciones y a los sectores sociales participantes como actores políticos; y ha propiciado una mejor comprensión de los sectores por parte de la administración pública para el caso del Consejo Distrital de Mujeres y del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.

En los escenarios analizados se verifica que la sociedad civil, a partir de su contribución en los espacios institucionalizados, ha hecho visibles nuevas problemáticas sociales y ha generado alternativas para el tratamiento de problemas, de esta manera apoya la construcción de indicadores para el seguimiento y monitoreo de las políticas, incide en la fase de agenda, diseño y monitorización de la política pública.

En estos espacios, la sociedad civil percibe, en un 49 %, que es difícil que una agenda que no coincida con la administración distrital se inserte en la discusión que se aborda en estos escenarios. Estos procesos de incidencia están mediados por la disposición de los funcionarios públicos para recibir o no las propuestas de la sociedad civil.

En cuando a los elementos que condicionan la incidencia de la sociedad civil en estos espacios, se percibe en los agentes de la sociedad civil que el reconocimiento de otros actores afecta las posibilidades de incidencia, que la articulación con otros mejora el proceso de incidencia en el escenario y que las acciones de incidencia que han recogido diversidad de intereses y preferencias han tenido mejores resultados.

En cuanto a la capacidad de generación de información se observa que la producción de información desde la sociedad civil ha permitido desarrollar debates en los espacios que han fortalecido las acciones de incidencia.

Otros elementos que influyen en la capacidad de incidencia de la sociedad civil en estos escenarios son el conocimiento claro de sus roles y alcances; y apropiar recursos para poder dedicar tiempo y asignar personal a cada escenario.

En cuanto a la tesis teórica que indica que la dependencia de las transferencias públicas limita la autonomía de la acción de incidencia que se intenta dinamizar en el espacio de participación institucionalizada, se advierte que para los casos analizados no se percibe que la dependencia de transferencias limite las posibilidades de incidencia según la percepción de los encuestados.

Tanto en el Consejo Distrital de Mujeres como en el Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio se observa un mayor grado de incidencia de los representantes de la sociedad civil. Cabe anotar que

en estos dos escenarios la representación de la sociedad civil es superior en número a la de funcionarios públicos y que se han acordado planes de trabajo con los actores.

En el CDACP las decisiones que se toman son vinculantes para las entidades participantes en el escenario; sin embargo, la presente investigación no pudo demostrar que este fuera un factor determinante de incidencia.



## ANEXOS



ANEXO 1. FUNCIONES DEL CONSEJO  
DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL  
(DECRETO 460 DE 2008)

1. Diseñar e implementar una agenda estratégica para la asesoría y el apoyo en el proceso de construcción de la Política Social del Distrito, garantizando su articulación en los territorios y la vinculación de las instituciones distritales, nacionales e internacionales al sector social, privado y al tercer sector. Lo anterior en el marco de una cultura de solidaridad y corresponsabilidad en beneficio de la realización progresiva de los derechos fundamentales.
2. Recomendar los lineamientos de la política social en términos de la gestión social integral, como la herramienta principal para el diseño y la articulación de acciones del Consejo Distrital de Política Social y los consejos locales de Política Social, implementando mecanismos acordes con la estrategia de gestión social integral.
3. Recomendar los lineamientos de la política social en términos de la gestión social integral como la herramienta principal para el diseño y la articulación de acciones del Consejo Distrital de Política Social y los consejos locales de Política Social, implementando mecanismos acordes con la estrategia de gestión social integral.

*Continúa*

4. Preparar y presentar a las instancias pertinentes conceptos y recomendaciones sobre los planes, programas y proyectos de la Política Social Distrital, así como de los proyectos de leyes, acuerdos y otras regulaciones relativas a la misma.
5. Vincular, de forma coordinada, a las instancias distritales que tengan relación con el establecimiento de lineamientos y directrices de la política social.
6. Participar en la elaboración conjunta de un sistema de información único y compartido que involucre las principales variables en materia de política social; asimismo, que esté orientado a la conformación de un observatorio social distrital.
7. Rendir informes periódicos al Concejo de Bogotá sobre la Política de Infancia y Adolescencia, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006.
8. Rendir un informe semestral al Concejo de Bogotá sobre la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades, de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo 091 de 2003.
9. Darse su propio reglamento.

*Fuente:* elaboración propia.

## ANEXO 2. CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA REPRESENTANTES DEL COMITÉ OPERATIVO DISTRITAL DE INFANCIA Y FAMILIA PARA LA ELECCIÓN 2012

- Organizaciones legalmente constituidas: 10 %.
- Objeto social y políticas corporativas enfocadas a la garantía, promoción y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes: 15 %.
- Acciones desarrolladas en el Distrito Capital para la infancia y la adolescencia (desarrollos metodológicos, conceptuales, publicaciones de documentos técnicos en relación con infancia y adolescencia y políticas públicas, trabajo de campo): 22 %.
- Constancias o referencias de trabajo en proyectos sociales con niños, niñas y adolescentes: 12 %.
- Hoja de vida del representante al Codia (incidencia en la toma de decisiones, perfil, experiencia): 21 %.
- Articulación con la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá (enfoques de trabajo): 20 %.

*Fuente:* elaboración propia.



**ANEXO 3. FUNCIONES DEL COMITÉ  
OPERATIVO DISTRITAL DE INFANCIA  
Y ADOLESCENCIA (CODIA).  
RESOLUCIÓN 1612 DE 2011**

1. Efectuar seguimiento al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), a partir del sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y adolescencia.
2. Estudiar las políticas sociales, oferta programática y rutas de atención de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales, distritales, locales y de otras instancias.
3. Establecer acuerdos en relación con la coordinación de acciones de las partes involucradas en la Política Pública de Infancia y Adolescencia del Distrito Capital y en la ruta establecida en los planes de acción.
4. Proporcionar asistencia técnica y acompañamiento a los comités operativos locales de Infancia y Adolescencia.
5. Llevar los análisis, recomendaciones y solicitudes técnicas y financieras al CDPS y a las demás instancias pertinentes.
6. Generar documentos para ser discutidos en la Unidad de Asistencia Técnica del CDPS.
7. Preparar y presentar a las instancias pertinentes conceptos y recomendaciones sobre los proyectos de leyes, acuerdos y de otras regulaciones relativas.

*Continúa*

8. Generar articulación y apoyo técnico al funcionamiento del Consejo Distrital de Niños y Niñas y a los consejos locales.
9. Las demás funciones que le correspondan en razón a su carácter de instancia de asistencia técnica y de concertación de las acciones público-privadas para la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia.

*Fuente:* elaboración propia.



ANEXO 4. FUNCIONES DEL CONSEJO  
CONSULTIVO DE MUJERES DE BOGOTÁ.  
DECRETO 403 DE 2007

1. Analizar los principales problemas para el reconocimiento y restablecimiento de los derechos de las mujeres.
2. Formular recomendaciones para superar los problemas analizados.
3. Proponer lineamientos y recomendaciones de política pública.
4. Apoyar las gestiones que emprendan la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual y otras entidades responsables del desarrollo de la Política de Mujer y Géneros.
5. Elaborar conceptos y recomendaciones para el cumplimiento de la Ley 51 de 1981 en lo relacionado a la “eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres”, la Ley Belem Do para para castigar y erradicar la violencia contra la mujer y la Ley 581 de 2000 para la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.
6. Hacer recomendaciones para el cumplimiento de los demás tratados suscritos por el Estado colombiano tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos a una vida libre de violencias, con participación, salud, educación, trabajo, cultura y comunicación.

*Continúa*

7. Conocer y analizar las propuestas y sugerencias de las mujeres y organizaciones de mujeres sobre sus necesidades e intereses para presentarlas ante entidades distritales y locales, la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital.
8. Promover la articulación ante instancias públicas y privadas pertinentes en la materialización de los derechos de las mujeres.
9. Presentar propuestas para lograr que el enfoque de derechos de las mujeres y de equidad de género sea transversal en la formulación, puesta en marcha y seguimiento de las políticas públicas sectoriales y poblacionales.

*Fuente:* elaboración propia.

ANEXO 5. FUNCIONES DEL CONSEJO  
DISTRITAL DE ARTE CULTURA Y  
PATRIMONIO. DECRETOS 627 DE 2007  
Y 455 DE 2009

1. Formular concertadamente las políticas de Arte, Cultura y Patrimonio para el Distrito Capital y gestionar su inclusión en las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter distrital.
2. Concertar y priorizar con la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y sus entidades adscritas, las líneas estratégicas de inversión anual, en el marco de las políticas culturales, el Plan Maestro de Equipamientos y el Plan de Desarrollo.
3. Verificar el cumplimiento de los requisitos para la acreditación de la actividad principal por parte de los/as creadores/as interesados en beneficiarse del programa de afiliación a la seguridad social en salud con recursos de la estampilla Procultura.
4. Establecer mecanismos de articulación entre los espacios del Sistema Distrital de Cultura.
5. Articular las propuestas presentadas por los espacios del Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio para la inclusión en las políticas, planes, programas y proyectos culturales de la ciudad.
6. Tramitar ante el Consejo Territorial de Planeación las problemáticas y propuestas identificadas en diagnósticos.

*Continúa*

7. Proponer e implementar mecanismos de control social para el seguimiento al cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo artístico, cultural y patrimonial de Bogotá, de conformidad con los indicadores de las políticas culturales, de los Planes de Desarrollo y de los planes de acción de las entidades que hacen parte del sector cultura, recreación y deporte.
8. Hacer seguimiento a los reglamentos internos de los consejos distritales, cabeza de subsistema y de las mesas culturales.
9. Proponer a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte la creación de mesas y comisiones a que haya lugar.
10. Promover la participación amplia y pluralista de las comunidades en el desarrollo artístico, cultural y patrimonial de la ciudad.
11. Propender por el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos culturales de las y los ciudadanos/as en el Distrito Capital.
12. Promover que la perspectiva de género y el enfoque poblacional sean transversales en las políticas, planes, programas y proyectos en los campos del arte, la cultura y el patrimonio.
13. Promover el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en las políticas, planes, programas y proyectos en los campos del arte, la cultura y el patrimonio.
14. Elaborar un plan de acción anual en el cual se definan las actividades que se desarrollarán para el cumplimiento de sus funciones, de manera articulada con los otros espacios del sistema.
15. Realizar por lo menos una asamblea anual para presentar el informe de gestión del Consejo.
16. Establecer su propio reglamento y estructura de funcionamiento.
17. Nombrar los delegados del Consejo a los espacios y organismos donde se estipule su participación o sean invitados.

18. Invitar, cuando se considere pertinente, a actores de la sociedad civil, administración y organismos de cooperación internacional con el fin de articular acciones en beneficio del desarrollo artístico, cultural y patrimonial del Distrito Capital.
19. Hacer seguimiento al cumplimiento del Decreto 627 de 2007, del presente decreto y las demás disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o adicionen, por parte de las instancias públicas.

*Fuente:* elaboración propia.



**ANEXO 6. PRESENTA LOS DIFERENTES  
NIVELES DE INCIDENCIA EN EL CONSEJO  
DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL  
Y LA REPRESENTACIÓN DE ESTA FRENTE  
A LA POLÍTICA PÚBLICA**

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Normativo	<p>Formalización normativa de las políticas sociales: Acuerdo 091 de 2003, Plan de Igualdad de Oportunidades. Acuerdo 137 de 2004, adopta el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de Discapacidad. Acuerdo 175 de 2005, establece los lineamientos de la Política Pública para la Población Afrodescendiente que reside en Bogotá. Decreto 508 de 2007 adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015. Decreto 327 de 2007, Política Pública de Ruralidad. Acuerdo 371 de 2009, Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT), y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital. Decreto 345 de 2010, Política Pública para el Adulto Mayor. Decreto 166</p>

*Continúa*

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Normativo	de 2010, Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital. Decreto 520 de 2011, Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá, Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016. Decreto 503 de 2011, Política de Participación Incidente. Decreto 543 de 2011. Política para Pueblos Indígenas. Decreto 544 de 2011, Política Pública para Población Adulta en Bogotá. Decreto 554 de 2011, Política Pública para Comunidad Raizal en Bogotá. Decreto 586 de 2011, Política Pública para el Pueblo ROM. Decreto 691 de 2011. Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá.
Institucional	Aunque las intervenciones de la sociedad civil demandan articulación interinstitucional no hay evidencia de que a partir de la participación en el CDPS la logren.
Social	A partir de la generación de información los actores participantes conocen agendas de otros sectores buscando el respeto a la diversidad de demandas.
Subjetivo	Han logrado que otros actores sociales tengan mayor apertura a las demandas de otros sectores sociales.
Representación de la incidencia de la sociedad civil en las distintas etapas de la política pública	
Diagnóstico	Identificación de necesidades sociales al permitir a cada sector visibilizar su necesidad.



<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Diagnóstico	A partir de la participación, la sc ha logrado abrir mesas temáticas para la discusión de un tema específico.
Diseño	Aceptación a la propuesta de política pública presentada desde la administración distrital al no oponerse en casos en los que no están de acuerdo con la propuesta. Y al avalar como figura en acta el trámite de la política para acto normativo.
Implementación	Intención de articular las acciones institucionales al visibilizar los problemas territoriales puntuales que requieren atención de más de un sector.
Seguimiento/ Evaluación	La Política de Infancia y Adolescencia así como la Política de Mujer y Géneros y Plan de Igualdad de Oportunidades contaron con procesos de seguimiento en sesiones del comité. El análisis presentado por los comités operativos de Infancia y Adolescencia y por el Consejo Consultivo de Mujer y Géneros contaron con participación de la sociedad civil.

*Fuente:* elaboración propia.



**ANEXO 7. RESUMEN DE INCIDENCIA SEGÚN  
EL MARCO DE ANÁLISIS PROPUESTO  
PARA EL COMITÉ DISTRITAL DE INFANCIA  
Y ADOLESCENCIA**

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Normativo	Decreto 520 de 2011, Política Pública de Infancia y Adolescencia. Plan de Desarrollo de Bogotá de Bogotá Humana.
Institucional	Se promovió la articulación institucional de cara a la implementación de la política, en lo relacionado con rutas de atención, construcción de indicadores para medir los avances de la política, así como para la respuesta a ejercicios de rendición de cuentas. Los candidatos y candidatas a la Alcaldía de Bogotá realizaron un pacto por la infancia y la adolescencia.
Social	Se sensibilizó a la sociedad en general en torno a la importancia de la protección y atención a los derechos de los niños, en particular a la primera infancia. Lograron posicionar en la agenda social

*Continúa*

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Social	las problemáticas de la infancia como temas relevantes en las agendas del gobierno de Bogotá y de las veinte localidades.
Subjetivo	Legitimidad a la importancia de acciones de gobierno de la población infantil y adolescente.
Representación de la incidencia de la sociedad civil en las distintas etapas de la política pública a partir de participación de la sociedad civil	
Diagnóstico	Información en problemáticas poco conocidas por las administraciones.
Diseño	Debate en torno a alternativas para el tratamiento del problema.
Implementación	Difusión de la política pública. Experiencias desde la sociedad civil en prácticas para el cuidado y el desarrollo integral de los niños y niñas menores de seis años. Priorización de presupuestos locales para la infancia y adolescencia.
Seguimiento/ Evaluación	Participación en rendición pública de cuentas, construcción de indicadores de seguimiento.

*Fuente:* elaboración propia.

## ANEXO 8. INCIDENCIA EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE MUJERES DE BOGOTÁ

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Normativo	Decreto 465 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos Culturales de Bogotá Distrito Capital. Decreto 627 de 2007, por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio. Decreto 455 de 2009, por el cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007, por medio del cual se reformó el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio. Reglamento interno del Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio (13 de julio de 2010). Acuerdo 489 de 2012. Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”. Planes locales de desarrollo.
Institucional	Políticas culturales 2001-2004 y actualizaciones en 2006 y 2009. Plan Decenal de Cultura 2006-2016. Planes Distritales de Arte Cultura y Patrimonio. Planes de Inversión Anual del Sector Cultura. Los funcionarios y funcionaras del sector están abiertos a los procesos de participación.

*Continúa*

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de la incidencia para cada nivel</i>
Social	A partir de la generación de información los actores participantes conocen agendas de otros sectores buscando el respeto a la diversidad de demandas. Construcción de ciudadanía. Formación política de consejeros. Movilización social entorno a los derechos culturales. Interacción entre diversos actores. Interlocución entre sociedad civil y administración pública.
Subjetivo	Han logrado que actores sociales tengan mayor apertura a las demandas de otros sectores sociales. Legitimidad a las acciones de política pública al ser procesos contruidos participativamente y consensuados en el Consejo Distrital de Arte Cultura y Patrimonio.
Representación de la incidencia de la sociedad civil en las distintas etapas de la política pública	
Diagnóstico	Identificación de necesidades sociales.
Diseño	Metodologías para la construcción de políticas de forma participativa.
Implementación	Participa en la implementación de la política al ser un actor beneficiario de ella.
Seguimiento/Evaluación	Aunque no hay prueba de un seguimiento por metas o indicadores, hacen recomendaciones para mejorar los sistemas a partir de la presentación de casos particulares que resaltan falencias. Hacen control a la inversión pública.

*Fuente:* elaboración propia.

## ANEXO 9. INCIDENCIA EN EL CONSEJO DISTRITAL DE ARTE, CULTURA Y PATRIMONIO DE BOGOTÁ

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de incidencia para cada nivel</i>
Normativo	Decreto 465 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos Culturales de Bogotá Distrito Capital. Decreto 627 de 2007, por el cual se reforma el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio. Decreto 455 de 2009, por el cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007, por medio del cual se reformó el Sistema Distrital de Cultura y se estableció el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio (13 de julio de 2010). Acuerdo 489 de 2012, Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”. Planes locales de desarrollo.
Institucional	Políticas culturales 2001-2004 y actualizaciones en 2006 y 2009. Plan Decenal de Cultura 2006-2016. Planes Distritales de Arte, Cultura y Patrimonio. Planes de Inversión Anual del sector Cultura. Los funcionarios del sector están abiertos a los procesos de participación.

*Continúa*

<i>Niveles de incidencia</i>	<i>Análisis de la representación de incidencia para cada nivel</i>
Social	A partir de la generación de información los actores participantes conocen agendas de otros sectores buscando el respeto a la diversidad de demandas. Construcción de ciudadanía. Formación política de consejeros. Movilización social en torno a los derechos culturales. Interacción entre diversos actores. Interlocución entre sociedad civil y administración pública.
Subjetivo	Han logrado que otros actores sociales tengan mayor apertura a las demandas de otros sectores sociales. Legitimidad a las acciones de política pública al ser procesos contruidos participativamente y consensuados en el Consejo Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio.
Representación de la incidencia de la sociedad civil en las distintas etapas de la política pública	
Diagnóstico	Identificación de necesidades sociales.
Diseño	Metodologías para la construcción de políticas de forma participativa. Aprobación de presupuestos del sector. Aprobación de programas y modificaciones de la política.
Implementación	Participa en la implementación de la política al ser un actor beneficiario de ella.
Seguimiento/evaluación	Aunque no hay evidencia de un seguimiento por metas o indicadores, hacen recomendaciones para mejorar los sistemas a partir de la presentación de casos particulares que resaltan falencias. Hacen control a la inversión pública.

*Fuente:* elaboración propia.



## LISTA DE REFERENCIAS

Acuña, C. H. y Vacchieri, A. (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo xxi Editores.

Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F. y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D. F.: Porrúa.

Albarracín, M. (2011). *Mobilización legal para el reconocimiento de la igualdad de las parejas del mismo sexo* (tesis inédita de Maestría en Derecho). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.scribd.com/doc/59666050/ALBARRACIN-Mauricio-Movilizacion-legal-para-el-reconocimiento-de-la-igualdad-de-las-parejas-del-mismo-sexo>

Alonso, J. (coord.). (2001). *Identidades, acciones colectivas y movimientos sociales. Proseguir con la discusión de los movimientos sociales*. Zapopán, México: El Colegio de Jalisco.

Anheuser, H. (2004). *Civil Society Measurement, Evaluation Policy*. Londres: London School of Economics.

Arechavaleta, C. M. (2010). De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva. *Espacios Públicos* 13(27), 187-215. Recuperado de <http://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/Movimientos/EOP.pdf>

Arnstein, S. (1997). La escalera de la participación ciudadana. *JAP*, (35)4, 216-224.

Ávila Landa, H. y Hevia, F. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos* (38). 65-88. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271003>

Bebbington, A.; Delamaza, G. y Villar, R. (2005). *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Recuperado de <http://www.redeamerica.org/guias/guiadesarrollo/documentos/EPCL.pdf>

Bombarolo, F. (2003). *El fortalecimiento de la Participación Ciudadana Frente a los Retos de la Desigualdad Social*. Recuperado de <http://www.belgranounr.com.ar/blog/wp-content/uploads/2012/01/fortalecimiento.pdf>

Botero, M. E. (2010). *Bogotá y la descentralización interterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Documento de investigación 37. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/uosario\\_files/11/115206d5-49b6-4897-b25a-540864c9de27.pdf](http://www.urosario.edu.co/uosario_files/11/115206d5-49b6-4897-b25a-540864c9de27.pdf)

Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Escuela de Administración Pública del DF; Siglo XXI Editores.

Carreño Durán, S. (2003). *La participación y el desarrollo: una reflexión a partir de dos experiencias barriales en Bogotá* (trabajo de grado Cider). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer-Naciones Unidas). (2007). *Informe sobre Colombia al comité de la CEDAW*. Recuperado de [http:// http://www1.umn.edu/humanrts/research/colombia/Informe%20sombra%2028%20Nov2007.pdf](http://http://www1.umn.edu/humanrts/research/colombia/Informe%20sombra%2028%20Nov2007.pdf)

Chapman, J. y Wameyo, A. (2001). *Seguimiento y evaluación del trabajo de incidencia: estudio recopilatorio de información*. Recuperado de [http://preval.org/files/advocacyscoping\\_spanish.pdf](http://preval.org/files/advocacyscoping_spanish.pdf)

Consejo Distrital de Política Social (2003). *Lineamientos generales de Políticas Sociales para Bogotá, 2004-2014: una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia*. Bogotá D. C.: Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social.

Coppedge, M. (2001). *Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America*. Ponencia presentada en la conferencia "Representation and Democratic Politics in Latin America", Buenos Aires. Recuperado de <http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/PoliticsMatters/qrrppap.pdf>

Cortés Vázquez, L. (2011). *Estudio comparado sobre la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas. Análisis de percepción a partir del índice de la sociedad civil en América Latina*. México: México. Recuperado de <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3359>

- Cortina, A. (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Covey, J. y Miller, V. (1997). *Advocacy Sourcebook: frameworks for planning, action and Reflection*. Boston, MA: Institute for Development Research.
- Cunill, N. (2002). Ciudadanía y participación. La necesidad de su reconceptualización. En *América Latina: revista del doctorado en el estudio de las sociedades latinoamericanas*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS, pp. 106-129.
- Decreto 679 de 2001. Por la que se crea el Consejo Distrital de Política Social de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4239#0Eisenger>
- Decreto 448 de 2003. Por el que se estructura el Sistema de Participación Ciudadana de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10891>
- Decreto 093 de 2004. Por el que se reestructuran las funciones y composición del Consejo Distrital de Política Social de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13505#0>
- Decreto 460 de 2008. Por el que se actualizan las funciones y composición del Consejo Distrital de Política Social de Bogotá. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34296#16>
- Decreto 503 de 2011. Política de Participación Incidente en el Distrito Capital. Recuperado de [http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2535:decreto-503-del-16-de-noviembre-de-2011&catid=356:ppolitica](http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2535:decreto-503-del-16-de-noviembre-de-2011&catid=356:ppolitica)
- Eisinger, P. K. (1973). The Conditions of protest behavior in American Cities. *American Political Science Review*, 67, 11-28. Recuperado de <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=PSR&volumeId=67&seriesId=0&issueId=01>
- Encuesta Bogotá Cómo Vamos. (2011). Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.27090901.html>
- Ferrer, M.; Monje, P. y Urzúa, R. (2005). *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).
- Font, J. (2002). *Ciudadanos y participación ciudadana*. Madrid: Ariel.

Font, J. y Blanco, I. (2004). *¿Qué hay detrás de la oferta de la participación?: El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Font, J., Blanco, I.; Gomà, R. y Jarque, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, Venezuela. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>

Font, J. y Galais, C. (2011). The qualities of local participation: The explanatory role of ideology, external support and civil society as organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 932-48.

Freeman, J. L. (1955). *The Political Process*. Garden City: Doubleday.

García, D.; Prado, M. y Suárez, S. (2011). *Orientaciones en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en Bogotá*. Bogotá D. C.: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social.

Garzón Reyes, I. P. (2010). *Análisis de la influencia de las veedurías ciudadanas sobre la política pública de vivienda de interés social*. Caso de estudio: Proyecto Nueva Ciudadela El Recreo, localidad de Bosa, Bogotá D. C., 1999-2003. Bogotá: Universidad del Rosario.

Gaventa, J. y Barrett, G. (2010). So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. *Working Paper 347*. Reino Unido: Institute of Development Studies (IDS), Brighton Institute of Development Studies.

Gladkikh, O. (2009). *Advocacy and Citizen Engagement*. Nueva Escocia, Canadá: Coady International Institute. St. Francis Xavier, University Nova Scotia. Recuperado de <http://www.coady.stfx.ca/search/?s=Gladkikh%2C+O.+%282009%29.+Advocacy+and+Citizen+Engagement.+Nueva+Escocia%2C+Canada%3%A1%3A+Coady+International+Institute.+St.+Francis+Xavier>

González, I. y Villar, R. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros Zorzal.

Goodin, R. E. (2003). *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Guillén, A.; Sáenz, K.; Baddi, M. y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*, 4(1),

179-193. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Hambleton, R. y Hoggett, P. (1994). *The politics of decentralization: revitalizing local democracy*. London UK: Macmillan.

Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá 1990-2010: discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional* 71. Recuperado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/496/> [9]

Hevia, F. J. (2009). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil. Articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. *Revista de Estudios Sociales* 39, 95-108. Recuperado de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/698/view.php>

Íñiguez Rueda, L. (2003). *Movimientos sociales, conflictos y acción colectiva*. Recuperado de: <http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CFEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.contemporaneaugr.es%2Ffiles%2FTeor%25C3%25ADas%2520Movimientos%2520Sociales.pdf&ei=cAjGT4bIOYyc8gTEvJGiBg&usg=AFQjCNGcSxZcyNmlzQ1vZE2RRu5Wp9LpBg>

Irazábal, C. (2005). *City Making and Urban Governance in the Americas, Ashgate, Curitiba, Brasil, y Portland*. Barcelona: Paidós.

Jenkins, C. (1983). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. *Annual Review of Sociology* 9, 527-553.

Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones sociales de la sociedad civil en las políticas públicas. En *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lowndes, V. y Wilson, D. (2003). Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local modernization. *Public Administration Magazine*. 81, 275-298. Recuperado de: [http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-9299.00346?r3\\_referer=wol&tracking\\_action=preview\\_click&show\\_checkout=1&purchase\\_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase\\_site\\_license=LICENSE\\_DENIED](http://www.readcube.com/articles/10.1111%2F1467-9299.00346?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED)

Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social II. El desarrollo de las clases y de los Estados modernos*. Madrid: Alianza Universidad.

McAdam, D.; McCarthy, J. D. y Zald, M. (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press.

McCarthy, J.; Zald, D. y Mayer, N. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82-112.

Merino, M. (1996). *La participación ciudadana en la democracia*. Quito: Cepal

Najam, A. (1999). *Citizen Organizations as Policy Entrepreneurs. International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third World*. Londres: Earthscan.

Oslak, O. (1999). El desafío de la segunda reforma del Estado. De menor a mejor. *Nueva Sociedad* 160, 81-100. Recuperado de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2754\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2754_1.pdf)

Pizano, L. (2003). *Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá: Universidad Nacional, IEPRI; Universidad de los Andes, Cesó.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia). (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe Regional de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá D. C.: PNUD. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh\\_2008\\_bogota.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_2008_bogota.pdf)

Rubio García, A. (2004). Perspectivas teóricas del estudio de los movimientos sociales. *Circunstancia* 1(3). Recuperado de: <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/383/circunstancia/ano-i--numero-3--enero-2004/estados-de-la-cuestion/perspectivas-teoricas-en-el-estudio-de-los-movimientos-sociales#1.1>

Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona* (tesis inédita de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales). Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Iconos* 40. Recuperado de <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3027>

Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Las políticas públicas en Bogotá: derechos, ciudadanía y construcción de lo público*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Sintomer, Y. (2002). *¿Empujar los límites de la democracia participativa? La democracia participativa en Europa y Porto Alegre*. Recuperado de [http://www.sintomer.net/file/EMPUJAR\\_LOS\\_LIMITES\\_DE\\_LA\\_DEMOCRATIA\\_PARTICIPATIVA.pdf](http://www.sintomer.net/file/EMPUJAR_LOS_LIMITES_DE_LA_DEMOCRATIA_PARTICIPATIVA.pdf)
- Tarrow, S. (1994). *Social Movements Collective Behavior and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teixeira, A. C. (2008). *Desafíos de la construcción democrática en Brasil*. São Pablo: Instituto Polís y Ford Foundation. Recuperado de <http://www.cadernodeimagens.com.br/images/blogue/polis1-20.pdf>
- Tena, J. (2009). Estrategias de diseño institucional. Cumplimiento y virtud cívica. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 85-110. Recuperado de [http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev291/04\\_vol\\_29\\_1.pdf](http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev291/04_vol_29_1.pdf)
- Uribe, M. (2009). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. *Análisis político*, 62,191-208.
- Valencia, G. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Revista Papel Político*, 17(2), 469-496.
- Vargas Cuéllar, I. (2010). Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: una propuesta para el estudio de mecanismos institucionalizados de participación. *Revista Tlatemoani 2*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/mivc.pdf>
- Vargas López, K. M. (2012). *El alcance de la participación ciudadana en la política pública social*. Consejo Distrital y consejos locales de Política Social (trabajo final de Máster en Gobierno y Administración Pública). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Velásquez, F. (2009a). La política pública de participación en Bogotá: ¿Una tarea imposible? *Revista Foro 68*, 95-108.
- Velásquez, F. (2009b). Encuesta de opinión sobre participación ciudadana en Bogotá. *Foro Nacional por Colombia*. Recuperado de <http://participacionbogota.gov.co/index.php/home/remository.html?func=fileinfo&id=459>
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. Recuperado de [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf)

Villar, R. y Bonamusa, M. (1998). *Estructura de oportunidades políticas y advocacy: Elementos para un modelo político del tercer sector*. Ponencia presentada en el Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el tercer sector en América Latina. Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/512.pdf>

Villar, R.; Delamaza; G. y Bebbington, A. (2005). *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Recuperado de <http://www.redeamerica.org/guias/guiadesarrollo/documentos/EPCL.pdf>

Villarreal, M. (2009). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Décimo Certamen de Ensayo Político. México: Instituto de Monterrey. Recuperado de [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0064306.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0064306.pdf)

Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>







Esta publicación se editó en el 2015, 35 años después de que el Comité Ejecutivo de la Universidad de los Andes, en el Acta del 13 de febrero de 1980, aprobara la creación de Ediciones Uniandes. Han sido 35 años de sostenida producción editorial de títulos de carácter científico, artístico y cultural, en los que hemos pasado de las galeradas y las pruebas azules a la impresión digital y el libro electrónico.