

2020
No. 2

PP&D

Política Pública y
Democracia

Límites y desafíos de la participación ciudadana en la revisión de los planes de ordenamiento territorial: una mirada al caso de Chía, Cundinamarca

Juan S. Castañeda S.

Límites y desafíos de la participación ciudadana en la revisión de los planes de ordenamiento territorial: una mirada al caso de Chía, Cundinamarca

No. 2

ISSN: 2744-9602

Edición Digital

Bogotá- Colombia. Septiembre de 2020

© Universidad de los Andes 2020

© Universidad Nacional de Colombia

Juan Sebastian Castañeda Suarez
Autor

Roger Rossi Ballesteros
Cuidado Editorial - Gestor de comunicaciones de Cider

Angie Morales Gonzáles
Diseño - Practicante de comunicaciones del Cider

Luisa Fernanda Almonacid Garcia
Diagramación - Practicante de comunicaciones del Cider

Comite Editorial

Javier Armando Pineda Duque (Cider-Uniandes)

María Cecilia Roa García (Cider-Uniandes)

André-Noël Roth Deubel (UNAL, Bogotá)

Juan Antonio Zornoza Bonilla (UNAL, Medellín)

Contacto.

anrothd@unal.edu.co

mc.roag@uniandes.edu.co

El estudio de las políticas públicas es un campo académico preocupado por la defensa de los valores democráticos, la profundización y ampliación de la participación democrática, el fortalecimiento de lo público y la formación ciudadana. Política Pública & Democracia (PP&D) publica documentos de políticas públicas o “Policy Papers” frutos de investigaciones y estudios rigurosos sobre políticas públicas orientados por estos objetivos, en particular desde una perspectiva epistemológica interpretativa y crítica. Con ello, se pretende ofrecer a los decisores públicos y a la ciudadanía en general una información científica pertinente para fomentar y orientar la deliberación y la toma de decisión públicas a partir de, y hacia, valores democráticos. La serie de publicaciones “Política Pública & Democracia” es una iniciativa académica conjunta del Observatorio de Políticas Públicas del grupo de investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública” (APPGP) (Bogotá) y del Grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas Territoriales” (GPPT) (Medellín) pertenecientes a la Universidad Nacional de Colombia y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende presentar el punto de vista de las Universidades.



Límites y desafíos de la participación ciudadana en la revisión de los planes de ordenamiento territorial: una mirada al caso de Chía, Cundinamarca

Resumen ejecutivo: El ordenamiento territorial no ha sido ajeno a la ampliación de los escenarios para la participación ciudadana que Colombia experimentó durante las últimas décadas, toda vez que la Ley 388 de 1997 establece que la formulación de los POT debe darse sobre la base de la intervención amplia de la población. Este trabajo aborda el papel que los espacios institucionales de participación tuvieron en la formulación del Acuerdo No. 100 de 2016, bajo el cual se adoptó la revisión del POT de Chía, Cundinamarca. Para ello se utilizó una metodología cualitativa y se establecieron tres categorías de análisis: contexto institucional, capacidades ciudadanas e incidencia. Como resultado principal se obtiene que la existencia de espacios para la participación no garantiza una efectiva inclusión ciudadana en las decisiones sobre el ordenamiento territorial. Entre las principales causas de esto se hallan su carácter eminentemente consultivo, su superposición de funciones y su escaso nivel de reconocimiento social.

Palabras clave: Participación ciudadana, plan de ordenamiento territorial, Chía, obstáculos para la participación.

Tabla de contenido

Introducción.....	05
Principales obstáculos para una participación efectiva.....	06
Una aproximación al municipio de Chía, Cundinamarca.....	06
La participación ciudadana en la planificación territorial: una relación no siempre tranquila.....	07
Tres categorías para el análisis: contexto institucional, capacidades ciudadanas e incidencia.....	08
Contexto institucional.....	09
Espacios formales de participación.....	09
Funcionamiento local.....	10
Capacidades ciudadanas.....	11
Conocimiento del marco para la participación.....	11
Difusión de la información.....	12
Actores involucrados.....	13
Aportes sobre el POT.....	13
Incidencia.....	14
Percepción sobre el marco para la participación.....	14
Integración de aportes ciudadanos.....	15
Percepción acerca del instrumento.....	16
Reflexiones y recomendaciones.....	17
Referencias.....	20

Introducción

A finales del siglo XX, Colombia experimentó una ampliación de los mecanismos de participación ciudadana que encuentra su máxima expresión en la Constitución Política de 1991. Dicho documento eleva la participación a principio, fin y objetivo de la acción del Estado, lo que ha dado lugar a la aparición de una serie de leyes que consagran el derecho de la población a tomar parte de los procesos de definición de las decisiones públicas. En lo que concierne al ordenamiento territorial, es posible citar las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 sobre participación ciudadana, la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y la Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El propósito de estas leyes consiste en lograr que el involucramiento ciudadano trascienda el requerimiento formal y se constituya en un mecanismo ineludible a la hora de determinar el destino de las ciudades (Niño, 2015). No obstante, los espacios de participación a los que estas han dado lugar no se han traducido en una participación efectiva de la población en los asuntos de interés público. Por el contrario, impera un escenario en el que estos espacios se enfrentan a diversas debilidades como: su carácter eminentemente consultivo, la falta de voluntad política para asegurar su funcionamiento y la existencia de requisitos en extremo rigurosos para hacerlos efectivos (Cardona, 2014; Cogollos y Ramírez, 2007). Todo ello constituye una invitación al análisis acerca de la brecha entre las normas y su aplicación.

Si bien es cierto que los procesos de participación ciudadana se encuentran sujetos al cumplimiento de leyes que pretenden profundizar la democracia participativa y ampliar el poder popular, esto no ha sido óbice para el surgimiento de expresiones de descontento como las que se dan a través de las organizaciones ciudadanas. El principal objetivo de estas organizaciones consiste en promover cambios en el ordenamiento de los municipios,

para que este resulte más cercano a las demandas de la gente (Hernández y Junco, 2017). Desde la perspectiva de los actores directamente impactados por las decisiones del ordenamiento territorial, es necesario preguntarse entonces, por la eficacia del marco para la participación.

Chía, municipio ubicado en la cuenca alta del Río Bogotá, constituye un caso especialmente relevante porque organizaciones como la Personería Municipal y colectivos ciudadanos han denunciado el carácter poco participativo que caracterizó la construcción del POT sancionado en julio de 2016. Esto significa que el trabajo realizado por entidades como el Consejo Territorial de Planeación (CTP), las Mesas de Trabajo Ciudadanas y las propuestas realizadas en el marco de los cabildos abiertos involucrados, no habrían sido tenidos en cuenta en el documento final presentado por la Alcaldía para su aprobación por parte del Concejo Municipal (Personería Municipal de Chía, 2016; Colectivo Planeando Chía, 2017). De ahí que un grupo ciudadano haya presentado una demanda de nulidad sobre dicho plan, la cual resultó en su suspensión preventiva, ordenada por un juzgado administrativo en abril de 2019.

En respuesta a estas denuncias, la Alcaldía señaló que no resulta preciso hablar de falta de participación, argumentando que se realizaron numerosas reuniones con la ciudadanía para socializar los alcances del POT y el proyecto fue presentado ante el CTP en varias ocasiones, tal y como lo estipulan las normas (El Tiempo, 2017). Es decir, que se habría dado cumplimiento al mandato vigente, según el cual las autoridades deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos que existen en el municipio mediante la participación de sus pobladores.

Tal escenario da cuenta de las limitaciones a las que se enfrentan los mecanismos oficiales de participación ciudadana a la hora de ofrecer espacios efectivos para la toma de decisiones sobre los procesos de planificación del municipio. Por este motivo, se realiza un estudio de caso que permite analizar el

papel que entidades como los cabildos abiertos y el CTP de Chía han tenido en la efectiva participación y toma de decisiones frente al Acuerdo Municipal No. 100 de 2016 “Por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial -POT del Municipio de Chía, adoptado mediante Acuerdo 17 de 2000”.

Este análisis parte de una aproximación cualitativa acerca del papel que entidades como los cabildos abiertos y el CTP han tenido en la efectiva participación y toma de decisiones frente al POT de Chía. Entre los métodos de recolección de información utilizados se encuentran: una entrevista grupal, realizada a dos miembros antiguos del CTP de Chía para conocer su opinión de primera mano sobre el proceso de revisión del POT; una serie de entrevistas estructuradas sobre el tema a una muestra no representativa de habitantes del municipio; y, principalmente, el análisis documental. Este último entendido como una consulta interpretativa de fuentes primarias (acuerdos municipales, actas de las instancias participativas y columnas de opinión) que permite establecer relaciones intertextuales y comparar diferentes posturas sobre una situación (Peña, 2010).

Principales obstáculos para una participación efectiva

Entre las circunstancias que limitan la capacidad de la población para tomar parte de las decisiones sobre los procesos de planificación, a través de mecanismos de participación es posible citar factores institucionales y sociales. Dentro de los primeros se hallan los diseños de estos mecanismos, los que según Ziccardi (1995) se enfrentan a problemas derivados de lo que sería la excesiva influencia del aparato burocrático en la gestión pública y el amplio margen de maniobra con el que aún cuentan los funcionarios electos sobre la toma de decisiones.

En lo que atañe a los factores sociales, aunque durante los últimos años se ha presentado una explosión de las instancias de participación, su visibilidad resulta reducida entre la ciudadanía. La escasa visibilidad mina su efectividad para producir

una democratización de las decisiones públicas, en la medida que las potencialidades de estos instrumentos requieren de unos “agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública” (Velásquez y Gonzales, 2003; p. 20). Entre las razones que explican este desconocimiento se hallarían los bajos estímulos a la participación y su lógica de validación, la que atendiendo a la perspectiva de Arnstein (1969) hace referencia al fenómeno mediante el que se dan espacios de consulta, pero estos no garantizan la vinculación de las reflexiones ciudadanas. Motivo por el que las autoridades solo terminan transmitiendo información sobre sus decisiones.

Además, la falta de conocimiento acerca de los verdaderos alcances de las instancias de participación impide que tengan un mayor peso, por cuanto los actores involucrados se abocan a la realización de propuestas que, al ser poco realistas, terminan siendo rechazadas por las autoridades públicas (Hernández, 2009). A esto se suman los efectos disruptivos que se derivan de la distancia entre las expectativas ciudadanas y lo que se logra en realidad. Todo lo que conduce a una suerte de “circulo vicioso” en el que las autoridades no están dispuestas a tomar en consideración el punto de vista ciudadano, pero estos tampoco realizan aportes efectivos (Méndez, 2015).

Una aproximación al municipio de Chía, Cundinamarca

Chía se sitúa en el borde urbano de Bogotá, territorio con el que ha “establecido relaciones sociales, culturales, políticas, económicas y ecológicas que se evidencian en el intercambio de materias primas, alimentos, bienes y servicios, así como el movimiento de población a diario” (Contreras, 2017, p.9). De ahí que durante los últimos años se haya consolidado como una ciudad dormitorio, con una importante presencia de actividades comerciales y de servicios, cuyo crecimiento ha sido jalonado por las actividades del sector de la construcción. Sin embargo, el municipio se enfrenta a ingentes dificultades derivadas de la existencia de un modelo de ocupación del suelo en el

que prima una localización dispersa y desarticulada de la estructura urbana consolidada. Entre tales dificultades se encuentran: la pérdida de tierras agrícolas por la expansión urbana, la desarticulación de la red hídrica, la saturación de la malla vial, así como la dotación precaria del espacio público y equipamientos (Secretaría Municipal de Planeación de Chía, 2013).

Así las cosas, la revisión del POT, consignada en el Acuerdo Municipal No. 100 de 2016, fue promovida por las administraciones involucradas en los periodos 2012-2015 y 2016-2019 como un instrumento para encarar dichas situaciones. Dentro de sus principales apuestas es posible hallar: la densificación del área urbana para disminuir la presión sobre el suelo rural; el incremento de los índices de espacio público; y la promoción de estrategias de gestión que permitan integrar a Chía con los municipios de su entorno. Empero, esto no ha sido obstáculo para el surgimiento de voces críticas frente al documento, el que, según sus detractores, agrupados en movimientos como el Colectivo Planeando Chía, guarda importantes similitudes con el POT precedente, en la medida que “no se consultó con la comunidad y se diseñó para beneficiar a las compañías constructoras” (Melgarejo, 2017, párr. 2).

Como en palabras de Massiris (2002), el ordenamiento territorial remite a un proceso técnico, político y administrativo con el que se pretende configurar un uso y una ocupación del suelo acorde con sus límites y posibilidades, no resulta inoportuno caracterizar el POT como un instrumento de política pública regulatoria. De acuerdo con la clasificación establecida por Cochan y Malone (2005), este tipo de políticas hace referencia a las decisiones de gobierno que permiten ejercer control sobre el desarrollo de ciertas actividades, sancionar los comportamientos que se apartan de los objetivos de la norma y lidiar con los efectos secundarios de algunas prácticas. En este caso, por ejemplo, cuando a partir de la organización de los usos del suelo se busca garantizar la sostenibilidad ambiental y dinamizar el intercambio económico. Dentro de este contexto, resulta relevante poner el foco de análisis en el papel que instancias de participación como el CTP y los cabildos abiertos han

desempeñado en la determinación del contenido del POT municipal. Si bien es cierto que la ley plantea que durante el periodo de ajuste y revisión del POT las autoridades deben fomentar la concertación de todos los sectores presentes en el territorio, en los hechos esta clase de negociaciones no siempre se han realizado sobre la base de la transparencia y el involucramiento ciudadano. Antes bien, tal y como lo señala Hernández (2017), en muchos municipios, la revisión del POT se ha efectuado en ausencia de procesos de participación abiertos y bajo la sombra de acuerdos subrepticios entre los funcionarios públicos y ciertos agentes económicos.

En este escenario, Chía ofrece un estudio de caso especialmente interesante, pues no solo no ha estado exenta de acusaciones de este cuño, sino que además se trata de uno de los municipios con el mayor crecimiento poblacional y dinamismo inmobiliario de Colombia. De manera que su población se multiplicó en más de un 270% durante los últimos 20 años, pasando de contar con 45.696 habitantes en 1993 a 126.647 en 2015 (Alcaldía Municipal de Chía, 2015).

La participación ciudadana en la planificación territorial: una relación no siempre tranquila

La participación de la ciudadanía en los procesos de planificación no ha sido recibida con beneplácito universal. Existen diversas corrientes que recalcan los problemas y retos que de esta se derivan. Díaz (2017) destaca que quienes se oponen a un mayor involucramiento ciudadano lo hacen motivados por numerosos factores, entre los que se encuentran: los temores acerca de los tiempos y los costos que supone hacer partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas; los conflictos que se generan entre los funcionarios públicos y la comunidad, dadas las expectativas expectativas poco realistas de esta última frente al alcance de los instrumentos de participación; y la falta de conciencia ciudadana sobre lo complejo que resulta la implementación de las políticas. El quid del asunto residiría en el hecho que “las decisiones pueden tomarse más fácilmente si no se asume

la complejidad de las implicaciones o los dilemas involucrados a cabalidad” (Díaz, 2017, p. 354).

De otro lado, desde el punto de vista de la sociedad civil, hay quienes plantean que la participación ciudadana, como actividad promovida por el Estado, no se halla exenta de caer en disfunciones propias de la política tradicional como el clientelismo, la fragmentación social, la subordinación política y la exclusión (Espinoza, 2008).

En América Latina, la adopción de formas de planificación más participativas se encuentra ligada al contexto de redemocratización y transformación en las estructuras económicas experimentadas a partir de los 80 (Valencia y Karam, 2013). De ahí que la participación comenzara a ser leída como una herramienta que debía ser promovida por los gobiernos para conjurar la crisis de eficacia del Estado y promover su legitimidad (Castillo, 2017). Se esperaba que el papel activo de las comunidades permitiera reducir la discrecionalidad del aparato de gobierno y ofrecer planes de acción lo más cercanos posibles a las expectativas y demandas de la población. A esto se sumaba la hipotética reducción del gasto público por medio de la transferencia a la ciudadanía, de ciertas competencias que estaban en manos de las entidades públicas (Cunill, 1991; Graizbord, 1999). Sin embargo, tales perspectivas no fueron asumidas sin ninguna contestación. Autores como Restrepo (1997) y Vargas (2000) desarrollaron una posición crítica ante la emergencia de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación. Estos autores subrayaron que la participación tal y como había sido instituida por el Estado, consistía en una herramienta de profundización de las relaciones de dominación por parte de las élites políticas y económicas.

En el caso colombiano existe cierto consenso al señalar que los cambios en los instrumentos de participación respondieron a una conjunción de factores, políticos, económicos y sociales (Valencia y Karam, 2013). Entre estas transformaciones sería posible citar la apertura del sistema político, el descubrimiento del “espíritu del pequeño” por parte de los organismos internacionales

y el auge de los movimientos cívicos (Gutiérrez, 2010).

Otra rama de la literatura crítica hace énfasis en los verdaderos alcances de la participación (Cardona, Gonzáles (2003) señalan que aunque el país contaba 2014; Vásquez, 2015). Por ejemplo, Velásquez y Gonzáles (2003) señalan que aunque el país contaba con una infraestructura robusta en la materia y la gente tenía mayor conciencia de sus derechos, todavía existía una gran distancia entre teoría y práctica. Lo que se daría como consecuencia de una situación en la que “el espíritu de la norma que crea el mecanismo es amplio, pero va siendo restringido a medida que es reglamentado y puesto en marcha” (p. 30).

Tres categorías para el análisis: Contexto institucional, capacidades ciudadanas e incidencia

Es innegable que el surgimiento de los espacios formales de participación representa una condición previa para evaluar el alcance del involucramiento ciudadano en la construcción de las políticas de ordenamiento territorial. Sin embargo, el funcionamiento de esta clase de mecanismos no se da “en el vacío”, sino que, por el contrario, se encuentra mediado por la capacidad de la población para dotarlos de significado y asignarles una razón de ser (Velásquez y Gonzáles, 2003).

Uno de los factores que incide en la capacidad de la población para tomar parte de las decisiones que determinan el rumbo de los POT reside en el diseño de las herramientas que posibilitan su derecho a la participación. Por esa razón, en un primer momento, este análisis recurre a la categoría de contexto institucional, la que consta de dos subcategorías: espacios formales de participación y funcionamiento local. La primera hace referencia las características de las instancias oficiales, promovidas desde el nivel nacional, cuyo propósito consiste en generar espacios con fines y responsabilidades específicos en el cumplimiento del principio de participación. La segunda remite al desarrollo específico de dichas instancias en el caso de Chía, pues “si bien es cierto que existe un único marco normativo, la dinámica

asumida por cada entidad promotora del proceso juega un papel preponderante” (Barón, 2018, p. 148).

Sin embargo, tal y como se señaló al principio, una política participativa no solo depende de la existencia de mecanismos institucionales que la posibiliten, sino que también supone una sociedad con el poder y la información suficientes para hacerla funcionar (Delamaza, 2011). Por tal motivo, la segunda categoría remite a las capacidades ciudadanas, las que siguiendo la perspectiva trazada por Sen (2010) hacen referencia a un aspecto de la libertad que requiere de oportunidades sustantivas para ser ejercida. Esto significa que las oportunidades de participación con las que cuentan los individuos varían dependiendo de su acceso a recursos que hagan efectiva su capacidad política. Aquí entran a jugar las subcategorías: conocimiento del marco para la participación, difusión de la información, tipo de actores involucrados y, en última instancia, aportes ciudadanos.

En estrecha relación con lo anterior, es necesario incluir una tercera categoría referida a la incidencia, la cual alude al poder de la ciudadanía para tomar parte de los procesos de decisión, cuando como consecuencia de los métodos participativos, el gobierno actúa incorporando su análisis al contenido final del plan (Arnstein, 1969). De esto se desprenden tres subcategorías: integración de los aportes ciudadanos, percepción de la población frente a los espacios para la participación y percepción frente al propio POT. La inclusión de estas dos últimas subcategorías obedece al hecho que la legitimidad de las decisiones públicas y los escenarios de inclusión ciudadana se halla ligada a la constatación por parte de la población, que los aportes realizados han tenido un impacto significativo sobre los temas de interés general.

Contexto institucional

Espacios formales de participación

Al analizar el contenido de los instrumentos normativos adoptados en el periodo posterior a la expedición de la Constitución del 91, es posible evidenciar que estos establecen una numerosa

cantidad de espacios con fines y responsabilidades específicos en el cumplimiento del principio de participación que guía la acción estatal. Sin embargo, tales instancias se caracterizan por ser portadoras de niveles de responsabilidad variables. Por eso es posible encontrar herramientas cuyo objetivo principal consiste en propiciar espacios de consulta y recomendación (consejos de planeación), hasta herramientas con capacidades específicas de concertación y fiscalización frente a la labor de las administraciones locales (veedurías ciudadanas).

La Ley 134 de 1994 establece una multiplicidad de espacios, a través de los cuales la ciudadanía puede tramitar sus demandas frente a la administración pública y fiscalizar su labor. Entre estos sobresalen el cabildo abierto, la consulta popular y las veedurías ciudadanas. Por su parte, la Ley 152 de 1994 instituyó los CTP como entidades encargadas de realizar una planificación comunitaria y el control social de las políticas relacionadas al desarrollo económico, político, cultural y territorial de los diversos niveles de gobierno (DNP, 2011). A su vez, la Ley 1757 de 2015 contempla la creación de Consejos de Participación a nivel local, departamental y nacional con el fin de asegurar el involucramiento ciudadano en la definición de políticas públicas.

La Ley 388 de 1997, estableció que los CTP deben emitir concepto y formular recomendaciones acerca del contenido de los POT, tal y como son presentados por las administraciones municipales después de pasar por la etapa de conciliación con la autoridad ambiental. Esta Ley establece que, en el curso de la formulación de los POT, se deben promover mecanismos de participación democrática que permitan a las organizaciones cívicas poner en consideración sus propuestas acerca de los componentes urbano y rural. Cabe agregar que esta clase de preocupación por la participación en los procesos de planificación también fue incluida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual determina que “la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte

activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial” (Ley 1454, 2011, Art. 3).

Aunque estas no son las únicas leyes sobre participación con las que cuenta la población en el ámbito de lo local, las mismas se priorizaron dentro de este trabajo dada su relación directa con el proceso que involucra la revisión de los POT. Estas normas configuran un escenario en el que la planificación deja de ser una labor limitada al ámbito de acción de los técnicos y expertos, para constituirse, al menos desde lo normativo, en un proceso que exige la concurrencia de todos aquellos sectores que se ven afectados por las decisiones que determinan el rumbo que toman los pueblos y ciudades.

De cualquier forma, la presencia de una gran cantidad de espacios formales de participación no garantiza una gestión más democrática, en la medida que existen diversos obstáculos que limitan su desarrollo práctico. Entre estos se hallan la existencia de un contexto en el que la mayor parte de estos mecanismos son tributarios de la voluntad de las administraciones municipales, de modo que su carácter es meramente consultivo. Una muestra de ello consiste el caso de los CTP, los que según J. Hernández (2017) se enfrentan a debilidades derivadas de la falta de sanciones a las alcaldías que incumplan la obligación de prestar apoyo para su funcionamiento.

Adicionalmente, la multiplicidad de instancias de participación con las que cuenta la comunidad mina su capacidad para incidir efectivamente en los procesos de planificación, por cuanto no son pocos los casos de ausencia de competencias claras o superposición de funciones. Un ejemplo de ello consiste en los CTP y los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial (CCOT), pues si bien es cierto que ambas entidades funcionan de manera independiente y cuentan con un marco normativo propio, establecido en la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997 respectivamente, en la práctica cumplen funciones similares, las que están encaminadas a hacer seguimiento al POT y proponer su revisión. Empero, una diferencia relevante entre ambos es que los segundos no solo se encuentran compuestos por representantes

de los distintos sectores de la sociedad local, sino que también integran funcionarios municipales.

Funcionamiento local

Chía no ha sido ajena a este auge de la participación ciudadana. Al revisar los planes de desarrollo adoptados por las dos administraciones (*Chía, Territorio Inteligente e innovador 2012-2015*; y *Sí... Marcamos la Diferencia 2016-2019*) que estuvieron involucradas en el proceso de revisión del POT adoptado durante el año 2000, es posible constatar que el gobierno participativo se erige como pilar de la acción pública. Por ejemplo, durante el año 2015 se instituyó un Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) con miras a asesorar de manera permanente a la alcaldía en asuntos relacionados con el diseño de políticas públicas y la definición de estrategias que propendan por una cultura participativa (Decreto 54, 2015, Art. 3).

Sin embargo, de modo similar a lo que sucede en el contexto nacional, la estructura de los espacios de participación locales se caracteriza por la restricción de sus alcances y la duplicación de sus funciones. De esta manera, al analizar el Acuerdo No.93 de 2015 que establece la composición oficial del CTP, es posible constatar que la naturaleza de sus miembros y sus funciones resulta en extremo similar a la del citado CMPC, en tanto en ambos es posible encontrar representantes de los sectores ecológico, educativo, las juntas de acción comunal, los grupos étnicos, los jóvenes, las mujeres y las víctimas. Situación que también se ve reflejada en el CCOT instituido en la Ley 388 de 1997.

Dicho escenario restringe la capacidad de acción de la ciudadanía ante la administración local, debido a que su potencial de participación se ve desagregado en múltiples espacios carentes de articulación. En otras palabras, los diferentes sectores de la sociedad civil tendrían un mayor peso en la definición de los asuntos locales si se agruparan en un número menor de instancias. Sobre todo, cuando se tiene en cuenta que de acuerdo a lo planteado por dos de los miembros del CTP, en un municipio de tamaño intermedio como

Chía, los representantes de un sector particular (salud, por ejemplo) suelen ser los mismos en todas las instancias participativas, lo que duplica la cantidad de trabajo que deben realizar (C. Gómez y L. Parra, comunicación personal, 4 de abril de 2019).

Asimismo, la capacidad de estos instrumentos para incidir de forma efectiva en el rumbo tomado por el POT y erigirse en los mecanismos para la gobernanza colaborativa que prevé la ley, no solo se ve limitada por su manejo desarticulado y complejo, sino también por la escasa rigurosidad con la que se da cumplimiento al deber de analizar los aportes ciudadanos como insumo para la construcción de políticas. Pues, tal y como sucede en varios municipios de la sabana de Bogotá, en Chía no suele haber un registro detallado de las posturas de los actores participativos que permita “verificar las razones por las que finalmente se incluyen o no en la propuesta que tendrá trámite ante la corporación edilicia” (Barón, 2018, p.146).

Además, en el caso de Chía la administración municipal ha demostrado cierto desinterés en la promoción del adecuado funcionamiento de estas instancias. Prueba de ello se halla en las denuncias consignadas en varios artículos de la prensa local según las cuales, el periodo anterior a la adopción del POT se caracterizó por presentar una dinámica en la que la alcaldía habría dilatado la entrega de la documentación y la cartografía necesarias para que el CTP desarrollara su labor de seguimiento (El Periódico de Chía, 2016a). Del mismo modo, en su concepto final acerca del POT, el CTP (2016) manifestó que el documento presentado por la administración para su revisión, era diferente al que se había presentado con anterioridad ante ese organismo y la comunidad.

Es preciso señalar que a pesar de su constitución formal, no se encontraron evidencias del funcionamiento del CMPC y el CCOT durante el proceso de revisión del POT. De ahí que este análisis se centre en la labor desarrollada en el marco del CTP

y el Cabildo Abierto realizado el 11 de junio de 2016 con el objetivo específico de discutir el documento.

Todo esto significa que los espacios abiertos para la participación son en extremo dependientes de la voluntad de la administración local, lo que dificulta que puedan avanzar en la concreción de sus objetivos a pesar de las intenciones de sus miembros. Por ello, resulta necesario generar cambios en la gestión pública que, en lugar de propender por la instauración de un número cada vez mayor de instancias de participación, generen una transformación en la concepción que los tomadores de decisiones tienen de su propio trabajo y su relación con la ciudadanía. El objetivo es poner de manifiesto que la participación ciudadana va más allá de la transmisión de información sobre las decisiones públicas y que no constituye una concesión de las autoridades, sino un derecho que se debe asegurar.

Capacidades ciudadanas

Conocimiento del marco para la participación

La participación es tributaria de la voluntad de la ciudadanía de invertir parte de sus recursos limitados de tiempo en la discusión de asuntos de interés público, esperando que se tomen en cuenta sus aportes (Cunill, 1991). Sin embargo, uno de los factores que mina su disposición al respecto radica en el grado de conocimiento acerca del marco que la regula. De hecho, uno de los rasgos de los mecanismos de participación en el municipio reside en su bajo nivel de reconocimiento entre la población.

Según datos recopilados en el marco de una serie de entrevistas estructuradas a 18 habitantes del municipio¹, entre los que se encontraban trabajadores, estudiantes, amas de casa y jubilados, más del 50% de los consultados manifestó no tener información acerca de la existencia de espacios como

¹ Los participantes de las entrevistas estructuradas fueron seleccionados a partir de un recorrido aleatorio por varios puntos del municipio.

último resulta paradójico si se tiene en cuenta que dicha entidad desempeñó un papel activo durante el proceso de formulación del POT, lo cual invita a reflexionar sobre el alcance de las herramientas con las que hace difusión de su labor. Con todo, más de un 60% de los entrevistados señaló que conocía acerca del funcionamiento de los cabildos abiertos,

hecho que da cuenta del potencial de este mecanismo para aglutinar las demandas ciudadanas y erigirse como un canal para la tramitación de dudas sobre el ordenamiento territorial.

Por su parte, un 72% de los consultados admitió que nunca había tomado parte de algún espacio de participación ciudadana en el municipio. Esta clase de desconocimiento se encuentra estrechamente ligado a la efectividad con la que tales instrumentos logran dar trámite a las solicitudes ciudadanas. Lo que sucede en la medida que la participación suele generar expectativas de cambio ligadas a los aportes de la sociedad que, al no encontrar respuesta, terminan por desmovilizar a la población y hacerla más renuente a nuevas iniciativas similares (Diputación de Barcelona, 2015).

Aquí entra a jugar el ejemplo anotado por el CTP (2016) en su concepto acerca del POT, en el cual se destaca que las primeras etapas de revisión al documento (años 2014 y 2015) se caracterizaron por presentar un proceso de socialización tan intenso, que dio lugar al surgimiento de varios grupos de veeduría ciudadana y una asociación denominada Sociedad Civil de Chía. Espacios que se habrían extinguido ante la indiferencia de una alcaldía que no recogió los consensos establecidos por diversos sectores ciudadanos acerca del ordenamiento territorial. De ahí que el CTP (2016) hable sobre la pérdida de legitimidad de un articulado que no fue capaz de recoger el sentir expresado por la comunidad. También existen factores socioeconómicos que influyen en el reconocimiento del marco para la participación y la disposición a tomar parte del mismo. Tal y como lo expresan Orenday y Tapia (2018), cuando los ciudadanos cuentan con mayor capital social y económico,

informarse acerca de las iniciativas cívicas que tienen lugar en su comunidad. Además, si una persona cuenta con poco tiempo destinado a actividades ajenas al estudio, el trabajo o las labores del cuidado, le será más difícil asistir a reuniones, jornadas de socialización, etc. Al respecto, el 77% de los entrevistados que manifestó que nunca había tomado parte de un espacio de participación afirmó que la razón residía en la falta de tiempo o el desconocimiento sobre cómo hacerlo.

Difusión de la información

Otro de los elementos que explica este bajo nivel de reconocimiento, descansa en la falta de estrategias de promoción y divulgación. Así, en el caso del CTP es posible constatar que existe un déficit de canales capaces de dar cuenta de su labor ante los ojos de la comunidad. Un ejemplo de ello es que durante la realización del presente documento, el acceso a la información oficial se hizo más expedito cuando existía un contacto directo con el personal que laboraba en esta instancia o se realizaron solicitudes in situ, las cuales pueden llegar a desmovilizar a una ciudadanía con recursos limitados de tiempo. Sin embargo, esto no es obstáculo para señalar que durante el año 2016 el CTP realizó varias jornadas de socialización sobre las recomendaciones al POT y que, de acuerdo a la perspectiva trazada por sus miembros, el método más efectivo para difundir su labor consiste en moverse en el territorio e interactuar con la gente (C. Gómez y L. Parra, 2019).

Lo anterior significa que, a pesar de los avances realizados, la actividad llevada a cabo por organismos como el CTP no llega con la efectividad esperada a los oídos de la comunidad. Esto dificulta la consolidación de una masa crítica de ciudadanos, debido a que estas instancias terminan por reproducir las lógicas de la democracia eminentemente representativa que pretendían conjurar. Tales lógicas hacen referencia a un marco en el que solo los individuos que forman parte de las entidades oficiales están en la capacidad de tomar partido e involucrarse en los asuntos públicos, dados los cargos que desempeñan.

Actores involucrados

Aunque una de las fortalezas del CTP y el Cabildo Abierto reside en el hecho de que parte importante de sus miembros proviene de instancias de base local como las juntas de acción comunal (C. Gómez y L. Parra, 2019), su composición no logra reflejar la diversidad de la población que reside en Chía. Esto sucede debido a que estos espacios no son ajenos a las desigualdades que se originan en el seno de la sociedad. Una muestra de ello reside en el hecho que de los 31 ponentes que se presentaron en el Cabildo Abierto sobre el POT, solo 6 (19%) eran mujeres (Acta 83, 2016, Art. 12); mientras que de los 13 concejeros con los que contaba el CTP en 2016, únicamente 3 (23%) lo eran. Esto significa que la planificación participativa no resuelve por sí misma diferencias como las de representatividad de género que median la determinación de las decisiones públicas. Por ello, se debe tener en cuenta que la capacidad de ciertos grupos para tomar parte de estos espacios depende de una serie de recursos (conocimiento, tiempo, experiencia) que se hallan desigualmente repartidos.

Por otra parte, el objetivo del cabildo abierto consiste en dar voz a la ciudadanía y los representantes de las organizaciones civiles para que puedan discutir asuntos de interés local. Sin embargo, una parte importante de sus participantes correspondía a funcionarios de administraciones anteriores e incluso exalcaldes, cuyas intervenciones estaban orientadas a dar cuenta de su desacuerdo con la forma en la que el alcalde actual estaba conduciendo el proyecto de revisión del POT. Esta situación plantea inquietudes acerca de la manera en la que este mecanismo logra constituirse como una expresión de la sociedad civil y no de las pugnas entre líderes políticos locales. En palabras de algunos de los miembros del CTP, una de las desventajas de los cabildos abiertos estriba en su permeabilidad frente a los intereses electorales, factor que haría que buena parte de sus intervenciones sean portadoras de ataques personales que minan su credibilidad (C. Gómez y L. Parra, 2019).

Aportes sobre el POT

Lo mencionado en párrafos anteriores no significa que la ciudadanía no haya sentado su posición sobre el POT, a través de los mecanismos de participación que prevé la ley. Al indagar los conceptos y recomendaciones emitidos por el CTP (2016) es posible hallar una revisión completa acerca de los componentes del POT presentado por la Alcaldía para su aprobación por parte del Concejo Municipal. Entre las principales observaciones realizadas por este organismo se encuentra una rectificación frente a los considerandos del documento, debido a que no resultaría válido hablar de un proceso de consulta amplio frente a todas las etapas del proceso de planificación. Máxime, cuando las últimas modificaciones realizadas al proyecto y los conceptos efectuados por la autoridad ambiental fueron inconsultas.

Esta clase de preocupación fue incluida en 14 de las 31 ponencias efectuadas en el marco del Cabildo Abierto sobre el POT. En cabildo, varias de las intervenciones versaron sobre la falta de pronunciamiento del CCOT, los obstáculos a la labor del CTP y la ausencia de procesos de socialización efectivos (Acta 83, 2016, Art. 12). De ahí que se pueda afirmar que una de las principales peticiones de la ciudadanía frente a la formulación del POT, estribaba en asegurar que el proceso fuese realmente incidente y que el trabajo de los espacios de participación no se dejara de lado. En lo concerniente a la clasificación general de los usos del suelo, el CTP (2016) manifestó su rechazo a lo que era considerado como el carácter anárquico de los 6 polígonos destinados a la expansión urbana. Por este motivo señaló que dichas áreas se sobreponían a zonas de capacidad agrológica y terrenos donde las normas de alcance nacional proscriben las actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación y edificación. Escenario al que se sumaría su falta de lógica espacial, dado su trazado irregular y lleno de aristas que incluían y excluían terrenos sin explicación. Basándose en ello, el CTP (2016) concluyó que las áreas propuestas para la expansión no tenían ninguna justificación en cuanto

a su localización ni a las proyecciones de crecimiento poblacional, por lo que debían ser reconsideradas.

Mucho más explícitas fueron las intervenciones realizadas en el Cabildo Abierto, pues varios participantes denunciaron lo que consideraban como un “planeamiento oportunista del territorio” que terminaba por favorecer los intereses privados. En otras palabras, algunos ponentes aseveraron que la determinación de los suelos para la expansión urbana estaba hecha a la medida de los intereses de los propietarios de tierras y las constructoras (Acta 83, 2016, Art. 12). Conviene resaltar que en ambos espacios se expresaron preocupaciones sobre la falta de correspondencia entre los usos propuestos del suelo en el POT y la realidad de unos territorios que ya no albergaban actividades solamente agrícolas.

Tal escenario da cuenta de la existencia de un grupo de ciudadanos, cuyo interés en el futuro del municipio permite plantear dudas y objeciones frente al proyecto de ordenamiento territorial promovido por la administración. Estos factores resultan fundamentales para consolidar la labor de los mecanismos de participación, por cuanto la democracia requiere una masa crítica de ciudadanos, lo bastante activa y bien informada como para hacerla funcionar (Dahl en Máiz, 2009). De lo que se trata ahora, es de promover un mayor involucramiento de la población frente a estos espacios. Pues tal y como se destacó anteriormente, uno de los factores que incide en su desempeño, más allá de sus diseños institucionales, reside en su grado de apropiación social.

Incidencia

Percepción sobre el marco para la participación

La efectividad de los mecanismos de participación que fueron implementados durante el proceso de revisión y ajustes al POT ha sido puesta en tela de juicio por la ciudadanía. Pues una vez el documento se adoptó esta señaló que: 1) las consideraciones alcanzadas dentro de tales mecanismos no fueron tenidas en cuenta por la administración y/o; 2)

respondieron más a un ejercicio de divulgación sobre lo que se planeaba hacer, que a una discusión sustantiva. Aquello quiere decir que la visión sostenida por la alcaldía en materia de ordenamiento territorial habría carecido de sustrato comunitario. Un ejemplo de esta clase de percepciones radica en el tono de los comunicados expedidos por la Personería Municipal (2016), la que señaló que tanto el trabajo realizado en las mesas de trabajo ciudadanas que abordaron el tema por dos años, como el concepto negativo del CTP no fueron elementos tenidos en cuenta a la hora de fijar el contenido final del POT.

Asimismo, una parte importante de las columnas de opinión publicadas en *El Periódico de Chía* da cuenta de un estado de desilusión frente al alcance de los mecanismos de participación, los que desde la perspectiva esbozada por la ciudadanía, no tuvieron capacidad para incidir en el destino del municipio. Prueba de ello sería el carácter exprés de unas jornadas de concertación que se hicieron “más por cumplir un requisito de ley que por llevar a cabo una verdadera socialización en la que la comunidad tome conciencia” (El Periódico de Chía, 2016b, párr. 4); o lo que era considerado como “la forma poco organizada y amañada en la que se ofrecieron los momentos y oportunidades de participación” (Conde, 2016, p. 4).

Una de las principales consecuencias de esta situación estriba en el decaimiento de la disposición ciudadana para tomar parte de estos espacios en el futuro, como resultado de un temor a que los recursos invertidos en este tipo de iniciativas (conocimiento, tiempo, experiencia) no sean tenidos en cuenta. Dicha concepción es compartida por los miembros del CTP del municipio, quienes opinan que la falta de recepción desmoviliza a la gente y se constituye en la principal barrera para la participación (C. Gómez y L. Parra, 2019).

Esto se explica porque el grado de satisfacción de la población frente al marco para la participación, se encuentra estrechamente ligado a la constatación de que su involucramiento tiene resultados sustantivos en la determinación del rumbo del lugar en el que vive. Al poner en marcha esta clase de instrumentos

se debe partir del supuesto que los recursos de la población son limitados y que, por lo tanto, cualquier esfuerzo invertido en el marco de estos procesos tiene que ser tratado como un insumo valioso para la definición de las políticas públicas. En este caso, aquellas referidas a la planificación territorial. De lo contrario, es previsible que la gente se quede con la sensación de haber estado invirtiendo sus recursos para nada (Font, Blanco, Gomà y Jarque, 2012). Escenario del que se deriva un exacerbamiento del desconocimiento visto anteriormente. No obstante, es justo señalar que la confianza en este tipo de espacios no está totalmente perdida, pues solo un 17% de quienes tomaron parte de las entrevistas estructuradas manifestó que no valía la pena participar en dichas instancias.

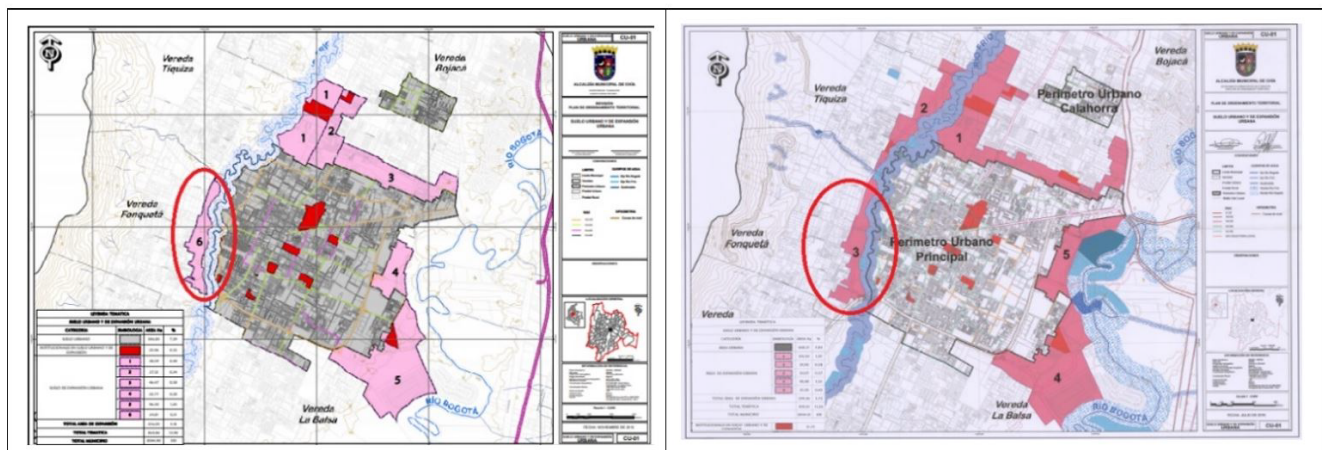
Integración de aportes ciudadanos

Al revisar los conceptos y recomendaciones efectuadas por el CTP, se evidencia que si bien es cierto que la alcaldía realizó modificaciones tendientes a integrar algunas de sus observaciones, las mismas versaron sobre cuestiones de forma y no de fondo. Un ejemplo de las cuestiones de forma consiste en la formulación de la visión del municipio, pues dado que el CTP (2016) señaló que no se entendía en qué consistía “realizar un ordenamiento del municipio con visión de

territorio” (p.30), dicho acápite quedó modificado de tal forma que expresara que lo que se buscaba era “realizar un ordenamiento del municipio con visión de territorio, que contribuya a la recuperación de la estructura ecológica principal” (Acuerdo 100, 2016, Art. 8).

En lo que concierne a las cuestiones de fondo, aunque el CTP (2016) afirmó que era preciso reconsiderar los 6 polígonos de tierra destinados a la expansión urbana, en tanto carecían de justificación y se contraponían con zonas de capacidad agrológica; es posible constatar que su ubicación sigue siendo bastante similar después de la revisión. Un caso particularmente ilustrativo de este tipo de situación radica en el polígono de expansión número 6 (ver cuadro No.1), ubicado al occidente del municipio.

Aun cuando el CTP (2016) resaltó que dicha zona era una de las escasas áreas extensas de Chía con usos agrícolas vigentes, y que además contaba con disponibilidad de agua para riego al estar situada sobre la ronda del Río Frio; la misma fue finalmente incluida dentro de las áreas próximas a urbanizar. De modo similar, llama la atención que a pesar de las advertencias sobre la falta de justificación de la cantidad de hectáreas destinadas a la expansión, su número haya aumentado, al pasar de 256 a 299 (Acuerdo 100, 2016, Art. 16).



Cuadro No.1: detalle de suelo contemplado para la expansión urbana antes y después de la aprobación del POT

Lo anterior no solo representa una ruptura con lo consignado en el marco del CTP, sino que también se contradice con las solicitudes hechas por la ciudadanía durante el Cabildo Abierto, en la medida que por lo menos 6 de las mismas giraban en torno a la necesidad de evitar la expansión urbana intensiva (Acta 83, 2016, Art. 12). Otros de los elementos que fueron objeto de crítica por parte de estas dos instancias, pero no recibieron una modificación sustancial en el articulado final del POT, consisten en el tipo de usos permitidos en suelo rural y la estrategia de integración regional. La primera, por cuanto sigue permitiendo la localización de núcleos residenciales en suelo suburbano y no tiene en cuenta los verdaderos usos de suelo que se dan en algunas zonas declaradas de reserva agrológica. La segunda, por ser considerada demasiado ambigua frente a los retos de la relación con la capital (CTP, 2016).

Todo ello permite afirmar que el documento final del POT responde más a la visión planteada por la administración desde un primer momento, que a un proceso de sinergia “entre todos los actores sociales presentes en un territorio para que confluyan en la gobernanza de su organización y en la cristalización de una visión de conjunto” (Barón, 2018, p.145). Así, aunque la alcaldía ha hecho una apuesta importante por la profundización de la participación ciudadana que se inscribe dentro de las tendencias nacional, los avances al respecto no han tenido la efectividad que cabría esperar en un marco caracterizado por la existencia de múltiples espacios. Por un lado, las autoridades públicas siguen concibiendo la participación dentro de una lógica de socialización y consulta. Por el otro, la ciudadanía ha desarrollado una actitud de descontento frente a estos mecanismos.

Percepción acerca del instrumento

Aunque las modificaciones al POT fueron aprobadas de manera unánime por el Concejo Municipal en julio de 2016 (Alcaldía Municipal de Chía, 2016), este documento no ha estado exento de controversias, por cuanto varios sectores ciudadanos han manifestado su desacuerdo frente a su contenido y la manera en que se adoptó. Por esta razón, al analizar los comunicados

proferidos por distintas organizaciones ciudadanas y entidades como la Personería Municipal, se evidencia la presencia de acusaciones frecuentes acerca de lo que sería la subordinación de la administración al interés particular. Por ejemplo, según el *Colectivo Planeando Chía* (2017), el POT estaría diseñado para favorecer a los empresarios de la construcción y los poseedores de tierras, debido a que promueve la expansión urbana. Esta clase de afirmaciones también fue incluida en varias columnas de opinión publicadas en medios locales, como *El Periódico de Chía*.

Como es natural, la Alcaldía Municipal (2016) ha manifestado su desacuerdo ante tales aseveraciones señalando que no se puede hablar de un documento inconsulto cuando se dio cumplimiento a los requisitos establecidos por la ley frente al proceso de revisión del POT.

Una prueba de ello residiría en la multiplicidad de canales con los que habría contado la ciudadanía para expresar sus posiciones sobre el tema, los cuales no se habrían agotado al ámbito del Cabildo Abierto y el CTP, sino que según declaraciones dadas por la alcaldía a la prensa nacional, implicaron la puesta en marcha de numerosas mesas de trabajo y reuniones de socialización (El Tiempo, 2016). A su vez, los miembros del CTP hicieron énfasis en la necesidad de ser cautelosos frente al tema, pues desde su perspectiva, no se podía lanzar acusaciones sobre la administración sin tener pruebas al respecto. Máxime, en un contexto en el que el debate acerca de asuntos de interés local se hallaba inmerso en un escenario de polarización que no hacía raros los ataques personales (Gómez y Parra, 2019).

Cabe destacar que ante lo que era considerado como un POT lesivo que no reflejaba las demandas de la ciudadanía, un grupo de ciudadanos decidió interponer una demanda de nulidad contra dicho documento, la cual se saldó con su suspensión preventiva por parte de un juzgado administrativo en abril de 2019. Entre las razones argüidas por los demandantes se hallaban las presuntas irregularidades en la determinación de los suelos de expansión urbana y su consecuente insostenibilidad ambiental, así como la falta de

correspondencia entre las propuestas socializadas y lo que finalmente se aprobó (Sánchez, 2019).

Escenario que da cuenta de la apertura de nuevas formas de participación ciudadana, desde lo judicial, cuando los mecanismos institucionalizados no logran tramitar los intereses de los actores presentes en el territorio.

Visto todo esto, se hace evidente que la legitimidad de un instrumento como el POT se halla ligada a la constatación, por parte de la población, de que parte importante de su contenido es producto de una construcción colectiva y no de una imposición de las autoridades. Por ello, se debería procurar que las posiciones expresadas por la ciudadanía en el marco de los espacios abiertos para la participación, se traduzcan en decisiones de política concretas. De lo contrario, es probable que la promoción del involucramiento ciudadano se convierta en una fuente de descontento social, lo que se da en la medida que las expectativas creadas terminan en desilusión.

Reflexiones y recomendaciones

El análisis demuestra que aun cuando existe un marco amplio para la participación, sigue imperando una concepción *top-down* en la formulación de políticas. En otras palabras, el trabajo desarrollado por las autoridades administrativas se da de arriba a abajo, atendiendo un principio de jerarquía (Roth, 2018), lo que entre otras razones, se explica por el carácter eminentemente consultivo de estos instrumentos, así como por la presencia de intereses subrepticios frente al ordenamiento territorial.

Una de las desventajas de esta situación consiste en que impide observar que la formulación del POT se podría enriquecer a partir de perspectivas más amplias, debido a que la ciudadanía es capaz de suministrar información de terreno valiosa acerca de las características y necesidades del municipio.

El hecho de que el POT haya sido objeto de distintos movimientos de oposición y se encuentre en un estado de suspensión, por cuenta de una demanda ciudadana, representa un llamado de atención a

cerca de la forma en la que se han desarrollado los espacios de participación. Pues esta clase de iniciativas constituye una estrategia de la ciudadanía para “hacerse oír” y ser tomada en cuenta, cuando los canales destinados para ello no han tenido el impacto deseado en las decisiones sobre el ordenamiento territorial. Por eso, cabe señalar que el activismo judicial, entendido como la disposición de jueces y tribunales a realizar una interpretación expansiva de la ley para ampliar el ejercicio de derechos o lograr cambios de política (Ferrer, Martínez y Figueroa, 2014), puede llegar a constituirse en una vía plausible para asegurar que los aportes ciudadanos sean tenidos en cuenta. De igual modo, dicho escenario da cuenta de la emergencia de espacios no institucionales para la participación, como aquellos que se dan a partir de reuniones de la sociedad civil, que deberían ser considerados por la administración al momento de recoger el sentir ciudadano.

En cualquier caso, la posibilidad de que el POT deba ser revisado nuevamente, como consecuencia de una decisión judicial, representa una oportunidad para corregir los errores precedentes y otorgarles un mayor poder a los espacios de participación.

Por ello hay que evitar asumir posiciones pesimistas y proponer rumbos de acción que permitan avanzar hacia una planeación más participativa. Al respecto, este documento concluye presentando una serie de recomendaciones sobre el tema, las cuales se desprenden de las categorías de análisis definidas previamente.

En primer lugar, en lo concerniente al contexto institucional, es importante evitar la dispersión de los espacios formales de participación. De manera que un número más limitado de instancias sean depositarias de los esfuerzos por llevar a cabo una política más pluralista y se evite la multiplicación de espacios “de papel” que además de no cumplir ninguna función sustantiva dentro del ordenamiento, atomizan los esfuerzos ciudadanos. Por ello, conviene evitar los llamamientos indiscriminados a la participación ciudadana, ya que cuando los mismos no tienen posibilidades reales de realización,

tienden a profundizar la desconfianza frente a las autoridades y sus acciones de gobierno, uno de los males que la democracia participativa buscaba conjurar. Esto quiere decir que antes de crear nuevas instancias, se debería evaluar cuál es el estado de las que ya existen (por ejemplo, el CMPC, CTP y CCOT) y dotarlas de un ámbito de acción específico que evite la duplicación de funciones.

Dentro de esta misma línea, relacionado con el funcionamiento local de estas instancias, es pertinente llevar a cabo jornadas de capacitación y sensibilización acerca de los alcances de la participación entre los funcionarios públicos.

Lo anterior en la medida que el análisis demuestra que tales funcionarios suelen considerar que el involucramiento ciudadano se salda con la simple socialización de las decisiones. Es por ello que la alcaldía no reconoce fallos en el proceso de concertación del POT, sino que considera que el mismo se caracterizó por su talante democrático y su apego a las reglas vigentes. Tal escenario pone de manifiesto la necesidad de contextualizar las normas entre los encargados de aplicarlas, con el fin de aumentar sus posibilidades de aplicación. Por otro lado, en el ámbito de las capacidades ciudadanas, se debe tener en cuenta que la difusión de la información desempeña un papel fundamental en el reconocimiento de los espacios de participación por parte de la ciudadanía y su capacidad para otorgarles una razón de ser.

Por esta razón, es necesario que las instancias de participación que ya funcionan en el Municipio, como el CTP, emprendan iniciativas tendientes a la gestión de datos abiertos y la divulgación de su labor. Operación que permitiría aumentar su visibilidad de cara al público e involucrarlo de manera más activa con los asuntos relacionados al ordenamiento territorial. Al respecto, resulta oportuno destacar de un CTP como el de la ciudad de Ibagué, el cual cuenta con un boletín anual en el que se consigna una síntesis de sus recomendaciones y labores de seguimiento, además de una serie de columnas de opinión elaboradas por sus miembros. En cualquier caso, los esfuerzos técnicos y económicos asociados a esta clase de

iniciativas deberían ser respaldados por la Oficina de Participación Ciudadana del Municipio, como entidad encargada de promover un mayor involucramiento social.

En estrecha relación con lo anterior y en aras de promover un adecuado conocimiento del marco para la participación, la Alcaldía Municipal no solo debería definir claramente cuáles son los verdaderos alcances de las instancias con las que cuenta la ciudadanía a la hora de revisar el POT, sino que también debería informar acerca de las características de dicha herramienta y su impacto sobre la organización del territorio. Aquello en la medida que para asumir una posición sobre el tema y formular demandas al respecto, las personas deben contar con un mínimo de conocimiento sobre los asuntos que están en juego. Para tal efecto, las autoridades oficiales podrían recurrir a medios como el perifoneo, la publicación de carteleros en los barrios, la divulgación de manuales y el alquiler de espacios en las emisoras de radio locales para explicar las particularidades de este tipo de procesos en un lenguaje sencillo y accesible.. carteleros en los barrios, la divulgación de manuales y el alquiler de espacios en las emisoras de radio locales para explicar las particularidades de este tipo de procesos en un lenguaje sencillo y accesible.

En cuanto a los actores involucrados, es preciso reconocer que la participación no es ajena a las desigualdades que se dan al interior del municipio. Por tal motivo, las estrategias de involucramiento ciudadano deberían partir de un reconocimiento de las asimetrías entre grupos sociales y propender por la aplicación de metodologías que faciliten la asistencia de la población tradicionalmente rezagada a los ejercicios participativos. Por ejemplo, sería oportuno cubrir los gastos de transporte y alimentación de aquellos participantes que por sus condiciones socioeconómicas, no están en la capacidad de desplazarse a los lugares donde tienen lugar las iniciativas cívicas. Sin embargo, esto no es obstáculo para reconocer que el pago de incentivos monetarios a los representantes de la sociedad civil entraña el riesgo de reducir su quehacer a la búsqueda de beneficios económicos, cuando no de iniciativas

clientelares. Por esta razón, sería deseable fijar un estipendio relacionado únicamente con el desarrollo de actividades relacionadas con esta clase de espacios, pues a diferencia de los funcionarios oficiales, los representantes de la sociedad civil no suelen contar con una dotación de recursos que asegure la realización de su labor.

Cabe señalar que una reforma tendiente a la vinculatoriedad de los espacios participativos constituiría una vía privilegiada para alcanzar un involucramiento verdaderamente incidente por parte de la ciudadanía. Sin embargo, en un contexto como el actual, en el que la administración suele considerar que las jornadas de socialización constituyen una expresión legítima de la democracia participativa y las demandas de la población son vistas con un halo de desconfianza, la concreción de dicho objetivo se torna poco probable.

Por este motivo, en lugar de esperar grandes transformaciones en esta dirección, se debería apostar, primero, por la aplicación de iniciativas para el fortalecimiento de la sociedad civil que redunden en un aumento de su capacidad para tomar parte de los espacios de participación y efectuar aportes procedentes sobre el POT. En ese sentido, la administración debería promover la organización de grupos de interés ciudadano, a través de programas de apoyo y capacitación. Este tipo de asistencia no se limita a las erogaciones monetarias, sino que también abarca recursos tales como el asesoramiento, la formación o el soporte logístico (Rebollo, 2010). Con el fin de promover una mayor efectividad de esta clase de iniciativas, convendría implementar herramientas de seguimiento (por ejemplo, encuestas o indicadores) que permitan identificar cuáles de estas prácticas son mejor valoradas por la población objeto. El objetivo final consiste en promover una mayor movilización de la sociedad civil, por medio de la realización de solicitudes pertinentes en los espacios de participación.

Por último, dentro de la categoría de incidencia, se debe recalcar que la percepción de la población frente a los espacios para la participación y el propio

POT se halla ligada a la constatación de que sus aportes han tenido un impacto sobre el contenido final del documento. En virtud de ello, sería deseable que la alcaldía y la Oficina de Planeación implementaran metodologías de gestión de la información que permitieran establecer con claridad cuáles han sido los aportes ciudadanos incluidos en la versión definitiva del POT, cuáles no y porqué (Barón, 2018). Al respecto, conviene tener en cuenta la experiencia de los cabildos abiertos, espacios frente a los que la ley establece la obligación de dar respuesta razonada a los planteamientos de los participantes. Para hacer más sencilla la transmisión de esta clase de información se podrían diseñar cuadros comparativos e infografías, divulgados a través de canales oficiales.

Referencias

Acta 83 de 2016 [Concejo Municipal de Chía] *Sesión plenaria Cabildo Abierto para el tema de la revisión y ajustes al POT*. Junio 11 de 2016.

Acuerdo 93 de 2015 [Concejo Municipal de Chía] *Por medio del cual se deroga el Acuerdo Municipal 016 de 1999, se establece el Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Chía y se dictan otras disposiciones*. Diciembre 30 de 2015.

Acuerdo No. 100 de 2016 [Concejo Municipal de Chía] *Por medio del cual se adopta la revisión general y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Chía, Cundinamarca, adoptado mediante Acuerdo 17 de 2000*. Julio 16 de 2016.

Alcaldía Municipal de Chía (2015). *Caracterización Poblacional Chía, Cundinamarca*. Chía, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación. Dirección de Sistemas de Información para la Planificación

Alcaldía Municipal de Chía (2016). *Por unanimidad aprobado POT de Chía*. Recuperado de: <http://www.chia-cundinamarca.gov.co/ja/index.php/24-paginaprincipal/principaldonoso/907-por-unanimidad-aprobado-pot-de-chia>

Arnstein, S. (1997). La escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, (35),4, pp. 216-224.

Barón, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Revista Diálogos de Saberes*, (48), pp. 133-154

Cardona, A. (2014). *La participación ciudadana en el ordenamiento territorial*. Presentación Seminario CEAM sobre Ordenamiento Territorial.

Cochran, L. y Malone, E. (2005). *Public Policy: Perspectives and Choices*. Boulder: Lynne Rienner Publishers

Cogollos, S., y Ramírez, J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. *Universitas humanística*, 63, 109-131

Conde, A. (6 de junio de 2016). Participación Ciudadana y Plan de Ordenamiento Territorial (POT). *El Periódico de Chía*, p.4

Contreras, Y. (2017). *Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Urbanos.

CTP. (2016). Proyecto de revisión general y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Chía–Cundinamarca: Concepto del Consejo Territorial de Planeación. Marzo 18 de 2016.

Cunill, N. (1991). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. En: *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Decreto 17 de 2016 [Alcaldía Municipal de Chía] *Por medio del cual se deroga el Decreto 32 de 2012, se crea el Consejo Consultivo de Ordenamiento y se dictan otras disposiciones*. Abril 14 de 2016.

Decreto 54 de 2015 [Alcaldía Municipal de Chía] *Por medio del cual se conforma el Concejo Municipal de Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones*. Diciembre 29 de 2015.

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), pp. 45-75.

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*. 26(2), pp. 341-379

Diputación de Barcelona. (2015). *La participación ciudadana en la planificación estratégica territorial. Guías metodológicas para la planificación estratégica*. Recuperado de: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/55027.pdf>

DNP. (2011). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacion/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf> El Periódico de Chía. (2016a). *Todos los ojos encima del POT de Chía*. Recuperado de: <https://elperiodicodechia.com/chia/todos-los-ojos-encima-del-pot-de-chia/>

El Periódico de Chía. (2016b). *Extra, socialización exprés del POT de Chía*. Recuperado de: <https://elperiodicodechia.com/chia/extra-socializacion-expres-del-pot-de-chia/>

El Tiempo. (2016). *“El POT de Chía acogió recomendaciones” Leonardo Donoso*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16637515>

El Tiempo. (2017). *POT caldea los ánimos en el municipio de Chía*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/bogota/pot-planea-construir-viviendas-sin-infraestructura-en-chia-107702>

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), pp. 71-109.

Ferrer, E., Martínez, F. y Figueroa, G. (2014). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas

Font, J., Blanco, I., Gomà, R. y Jarque, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”*, pp. 102-131

Gómez, C., y Parra, L. (2019). Entrevista sobre participación ciudadana en el marco del CTP [Comunicación personal]. Chía, Cundinamarca.

Graizbord, B. (2010). Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social. *Economía Sociedad y Territorio*, II, pp. 149–161.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Hernández, A. (2017). Gobernanza metropolitana y modelos de ocupación del suelo. Avances en el Valle de Aburra y rezago en la Sabana de Bogotá. Cider. Recuperado de: <https://cider.uniandes.edu.co/Paginas/Noticias.aspx?nid=143>

Hernández, C., y Junco, L. (2017). Así se organiza la oposición a la expansión en la Sabana. La Silla Vacía. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-cachaca/asi-se-organiza-la-oposicion-la-expansion-en-la-sabana-63613>

Hernández, J. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 17 (32), 67-80.

Hernández, J. (2009). Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.

Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. 29 de junio de 2011. DO: 48115

Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. 24 de julio de 1997. DO: 43091

Máiz, R. (2009). Democracia y poliarquía en Robert A. Dahl. Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Massiris, A. (2002) Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, (6)125.

- Méndez, J. (2015). Monitoreo Ciudadano, Cartas Compromiso y Lenguaje Ciudadano en México: ¿un “caso crítico” de la participación ciudadana en América Latina? En *Análisis de políticas públicas* (pp.581-622). México: Colegio de México.
- Niño, G. (2015). La participación en la renovación urbana: más allá de la consulta ciudadana. En *De la renovación urbana a la revitalización: desafíos para Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación, pp. 180-197.
- Orenday, M., y Tapia, E. (2018). *¿Qué factores intervienen en la participación de futuros ciudadanos? El caso de los estudiantes universitarios*. Conferencia Las ciencias sociales y la agenda nacional: Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales
- Peña, L. (2010). Proyecto de indagación: la revisión bibliográfica. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: https://www.javeriana.edu.co/prin/sites/default/files/La_revision_bibliografica.mayo_2010.pdf
- Rebollo, O. (2010). La participación ciudadana en el ámbito local: reflexiones para desarrollar una política pública desde el Gobierno de Aragón. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/informe_oscar_rebollo.pdf
- Resolución 58 de 2016 [Concejo Municipal de Chía] *Por la cual se convoca a la cooperación en pleno y a la ciudadanía del municipio de Chía, Cundinamarca, a una sesión de cabildo abierto, se reglamenta su desarrollo y se dictan otras disposiciones*. Mayo 16 del 2016.
- Restrepo, L. (1997) La Participación Ciudadana: ¿Participación Tutelada o Participación Abierta? En: *Sociedad Civil, Control Social y Democracia Participativa*. Bogotá: FESCOL
- Roth, A. (2018). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de políticas públicas. En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez, A. (2019). El POT de Chía quedó suspendido. Caracol Radio. Recuperado de: https://caracol.com.co/emisora/2019/04/24/bogota/1556109774_051789.html
- Secretaria de Planeación Municipal de Chía. (2013). Documento seguimiento y evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Valencia, D., y Karam, V. (2013). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), pp. 171-194.
- Vargas, A. (2000). *Participación social, una mirada crítica*. Bogotá: Almudena
- Vásquez, L. (2015). *¿Cómo ha sido la participación ciudadana en los últimos cuatro años?* Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de: <https://www.utadeo.edu.co/es/noticia/destacadas/home/1/como-ha-sido-la-participacion-ciudadana-en-los-ultimos-cuatro-anos>
- Velásquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona
- Ziccardi, A. (1995). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: IIS-UNAN