

# PERCEPCIONES DEL ACCOUNTABILITY SOCIAL EN BOGOTÁ. APROXIMACIONES EN USME Y USAQUÉN

Erlí Margarita Marín Aranguren  
Universidad Externado de Colombia  
[erli.marin@uexternado.edu.co](mailto:erli.marin@uexternado.edu.co)

Magda Catalina Jiménez Jiménez  
Universidad Externado de Colombia  
[magda.jimenez@uexternado.edu.co](mailto:magda.jimenez@uexternado.edu.co)

## Resumen

Esta ponencia busca evidenciar que el proceso político no se limita a los periodos electorales. Es más amplio y puede ser visualizado a través de los diversos procesos de participación. Por lo tanto, es importante estudiar las conexiones que se dan cuando los individuos se organizan para participar activamente y emprender procesos de accountability social. En este orden de ideas, se ha hecho un diagnóstico de la activación del accountability social en dos localidades de Bogotá (Usaquén y Usme) con el fin de identificar los repertorios con los que se empoderan y cuáles son los temas que afloran previo a un proceso electoral, en territorios locales.

## Abstract

This paper seeks to show that the political process is not limited to election periods. It is wider and can be viewed along the processes of participation. Therefore, it is important to study the connections that occur when individuals are organized to actively participate and undertake social accountability processes. In this vein, there has been a diagnosis of social accountability activation in two neighborhoods of Bogota (Usaquén & Usme) in order to identify the setting up of cases which empower them and also the issues that arise in each district before an election process.

## 1. Introducción

Se suele considerar que el proceso político se limita exclusivamente a los periodos electorales (locales o nacionales). No obstante, este es más amplio y puede ser visualizado (de manera desglosada) en diversos procesos de participación, en los que el electoral es solo uno de sus aspectos. Por eso, es importante estudiar la participación política en su sentido amplio; toda vez que es allí donde se desarrollan una serie de conexiones entre los ciudadanos. Para lograr respuestas a sus demandas o, simplemente, para encontrar solución a los conflictos que vivencian en sus territorios, se acogen a los procesos participativos. Contrario a la percepción generalizada, la sociedad civil se organiza más allá de la denuncia, y activa todo un proceso de *accountability*, que si bien involucra el proceso de elecciones para premiar o sancionar a los funcionarios, realmente empieza con la demanda de información sobre la toma de decisiones y el proceso que siguen los funcionarios públicos y todo aquel que esté involucrado con los bienes públicos (responsabilización).

En realidad, si se parte de la participación política<sup>1</sup> se encuentra que estímulos y motivaciones son categorías compartidas por eso, la sociedad civil se organiza e intenta incidir cuando un conflicto se presenta. Ahora bien, no todos se organizan con los mismos intereses; hay heterogeneidad en las apuestas. Ya Pasquino (1993, 189) mencionaba que la participación política mantiene o transforma la estructura del sistema de intereses. Es por esto que la participación electoral si bien es significativa, en los sistemas democráticos, es una de las modalidades de participación. De allí la relevancia de los procesos de *accountability*<sup>2</sup>, en términos generales, y del *accountability* social, de manera precisa. Su activación muestra el interés en participar en el proceso de toma de decisiones para solucionar una situación en el territorio, y la movilización hacia la protesta es solo el último recurso al que se acude cuando por los mecanismos formales no se ha posibilitado una respuesta.

Basta recordar que la cuestión central del concepto *accountability* “hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas; es

---

<sup>1</sup> Más adelante se presentará la acepción precisa de este concepto, que es este documento se centra en la mirada de Gianfranco Pasquino.

<sup>2</sup> Si bien, para el caso que nos ocupa nos adentraremos en la definición de *accountability* social, autores como O'Donnell, Peruzzotti, Smulovitz, entre otros, se refieren al Horizontal y al Vertical, pero los tres (el Social) hacen parte del mismo proceso.

decir, que estén obligados a justificar e informar sobre sus decisiones” (Schedler, 1999, p. 25). En este orden de ideas, se requiere un sistema institucional con mecanismos de fiscalización, control y sanción eficientes. El control, básicamente, se activa desde las organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup> (OSC), pero las instituciones estatales<sup>4</sup> lo promueven de la mano de aquellas.

El *accountability* contiene entonces dos dimensiones conceptuales básicas: el *answerability* y el *enforcement*. La primera, se refiere a la obligación de los funcionarios y políticos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente. Sin embargo, esto no supone la simple transmisión de información del Estado a la ciudadanía, requiere la formación del debate público donde se establezcan procesos más reflexivos, donde la transparencia en la gestión y el derecho del ciudadano al acceso a la información pública sea posible (Peruzzotti, 2008). Para autores como March y Olsen (1995), la inteligencia política de la democracia descansa en el desarrollo de instituciones capaces de generar y utilizar el *accountability* para generar decisiones colectivas sabias.

La segunda dimensión, resalta la relación entre la rendición de cuentas y la sanción, al entenderse como la capacidad de imponer castigos a aquellos funcionarios que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones. Sin castigos efectivos, la rendición de cuentas que se desarrolla en las democracias es inocua y débil (Hernández y Arciniégas, 2011, p. 26). Sin embargo, esta dimensión puede incluir también un sistema de recompensas a la buena gestión, en la cual existen incentivos institucionales y simbólicos lo que, como defiende Ackerman (2006), permite a los funcionarios la aceptación de este control y, a los políticos, una razón para escuchar a la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> Ampliar en Art. 100 de la Ley 134 de 1994, donde se establece que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios”.

<sup>4</sup> Recuérdese que el Estatuto Orgánico de Bogotá define quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado el control social.

Las dos dimensiones en las que se enmarca el *accountability* corresponden tanto a lo legal como a lo social y van intrincadas en el ejercicio del poder. Autores como Andreas Schedler (2008, p. 27) consideran que el *accountability*, en las democracias modernas, cumple la función de “incomodar al poder, razón por la que es necesario no sólo la voluntad política para que estos se sometan de forma voluntaria a estos mecanismos, sino la habilidad de los ciudadanos de demandar información y presionar cuando sea necesario”.

En el caso colombiano, la profundización de la participación ciudadana tiene su punto de inflexión en la Constitución Política de 1991. Este fue un pacto social y político que aumentó la participación política mediante formas institucionales y no institucionales, y posibilitó la organización de los ciudadanos para interactuar en los asuntos públicos, en los diferentes niveles del Estado. Es pivotal entonces, focalizar este fenómeno en la capital del país, donde no es unificado. Andrés Hernández reconoce que en Bogotá “no existe un solo discurso ni un solo modelo de democracia representativa; existen trayectorias predominantes de participación ciudadana, tensiones, confluencias perversas y enriquecedoras entre diferentes modelos” (Hernández, 2010, p. 85).

Ello, en un contexto histórico-político de cambio<sup>5</sup>, que ha posibilitado la explosión de prácticas de *accountability* social, en principio porque a pesar del cambio de tinte político aún hay desconfianza. Las investigaciones recientes, como la Iniciativa para la Promoción de la Participación en Colombia<sup>6</sup>, señalan que la gente quiere vincularse en las decisiones que le afectan, pero hay poca democratización en las decisiones públicas. Quizá por ello, la participación en acciones colectivas suelen ser más frecuentes.

Lo que señalan teóricos como Boaventura de Souza Santos es que si bien los partidos son una forma muy importante de organización, hay otras formas asociativas que son muy

---

<sup>5</sup> Si bien desde 1998 existe en Colombia la elección popular de alcaldes, solo en 1995 un candidato cívico logra llegar al segundo cargo político más importante en el país: la Alcaldía Mayor de Bogotá. Y acorde con lo estipulado en el art. 314, fue la primera vez que el periodo se extendió a tres años. De ahí en adelante, la capital del país ha contado con alcaldes electos por partidos no tradicionales.

<sup>6</sup> Integrada por Foro Nacional por Colombia, la Fundación Corona y la Fundación Social que, en 2009, realizó una encuesta en Bogotá con el fin de conocer las percepciones, opiniones y conductas de la población mayor de 16 años en materia de participación en los asuntos públicos.

fuerzas alrededor de diversas problemáticas y que para darle sentido político a estas formas o modos de organización se empezó a conceptualizar la democracia participativa (Santana, 2003). El profesor portugués fue uno de los primeros en señalar la fuerza de los movimientos sociales en el ámbito local, y en mostrar que la organización social logra desarrollar estrategias de tensa creatividad que mezclan confrontación con complementariedad (instrumentos como consultas populares, referendos, presupuestos participativos, consejos de ciudadanos que acompañan el proceso de políticas públicas sectoriales).

Otros estudios, como los de Hernández (2010), muestran que las iniciativas impulsadas por las OSC que cuentan con el respaldo de los medios de comunicación, se enmarcan en alguno de los siguientes campos: control, vigilancia y evaluación de los programas y políticas públicas del gobierno distrital; seguimiento del desempeño de los ediles; denuncias de hechos de corrupción; búsqueda de sanciones legales y sociales a funcionarios que incumplen la ley; defensa de los intereses públicos, y exigencia de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) a los alcaldes y funcionarios. En este estudio, miraremos ese impacto en lo micro: en dos territorios de la división político-administrativa de Bogotá.

También debe tenerse de presente que las OSC agregan nuevos repertorios de acción a los caminos electorales clásicos para el control de los gobiernos. Keck & Sikkink (2000), Peruzzotti y Smulovitz (2001) Sieder, Schjolden & Angell (2011) se refieren al uso mecanismos legales institucionales o judicialización de la política<sup>7</sup>. De manera puntual, Peruzzotti y Smulovitz (2001, p. 33) consideran que “algunos de estos recursos compensan muchos de los déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales”. Lo más interesante es que el accountability social puede ejercerse en diferentes periodos, lo que refuerza el interés de este acercamiento que incluye el periodo preelectoral, las demandas en campaña y el

---

<sup>7</sup> Sieder reconoce que este campo no es compartido, toda vez que sus estudios evidencian que hay “diferentes factores que impulsan la judicialización “desde arriba”; “desde abajo”, al considerar varios procesos de movilización sociolegal y el uso creciente del derecho y los discursos legales de parte de distintos actores sociales, y “desde fuera” cuando la internacionalización del derecho parecía un factor importante para temáticas o conflictos hacia los juzgados de derechos humanos” (Sieder, Schjolden & Angell, 2011, p. 9-10).

momento de elección/selección<sup>8</sup>. Este es un piloto para posteriores estudios pueden abarcar la ciudad y así establecer comparaciones y diferencias por territorio.

En ese orden de ideas, con esta ponencia queremos mostrar las características, modalidades y correlaciones de **LA ACTIVACIÓN DEL ACCOUNTABILITY SOCIAL** en las localidades<sup>9</sup> de **USME Y USAQUÉN**, durante el periodo febrero a octubre (preelectoral, campaña y elección) para las votaciones a la Alcaldía Mayor de Bogotá de 2007 que terminó con la elección de Samuel Moreno Rojas en el primer cargo de la ciudad. También estudiaremos el mismo periodo de nueve meses en 2011, cuando Gustavo Petro Urrego salió ganador.

De manera deliberada, consideramos que al tomar dos periodos (de 9 meses en cada año) y dos localidades (una del norte y otra del sur de la ciudad) contaríamos con los mínimos elementos para elaborar correlaciones que nos permitiesen identificar si en el ámbito local puede perfilarse la existencia de un modelo de activación del *accountability social* que logre un impacto noticioso e informativo en los medios de comunicación e incida en los tomadores de decisión.

Y si es así, identificar los repertorios con los que se empoderan y los temas que afloran previo a un proceso electoral y durante la campaña, en territorios micro-locales (léase localidades). En este orden de ideas, cuatro premisas estructuraron la investigación: la primera, es que la activación del *accountability social* fue similar en los dos periodos y en las dos localidades, la segunda, es que no existan similitudes en la activación en los dos periodos y en las dos localidades. La tercera es que la activación fue similar en los periodos pero no en las localidades y la cuarta es que la activación fue similar en las localidades pero no en los periodos.

Aquí la territorialidad es un concepto primordial, ya que permite entender el juego que se construye con los diferentes agentes, en un contexto preciso, como lo indica Raffestin,

---

<sup>8</sup> La elección se refiere a la elección del Alcalde Mayor. El de selección se refiere al proceso para el Alcalde Local.

<sup>9</sup> Localidades es la división político –administrativa de Bogotá.

cuando anota que es “el conjunto de relaciones que una sociedad, y por tanto los individuos de la que forman parte de ella, mantiene con la exterioridad (las relaciones verticales con el territorio, el ambiente, ...) y con la alteridad (las relaciones horizontales con los demás agentes), para satisfacer sus propias necesidades con la ayuda de mediadores (médiateurs), con el fin de obtener la mayor autonomía posible teniendo en cuenta los recursos del sistema” (Dematteis & Governa, 2005, p. 44).

Por lo tanto, en este estudio el agente que se analiza la sociedad civil organizada en tanto que es esta la que construye comportamientos, acciones o desarrolla repertorios que pueden inscribirse en el proceso de accountability social. Y al llamar la atención de los medios y/o de las autoridades políticas, logra incidencia en los procesos de decisión para abordar las problemáticas de su territorio<sup>10</sup>. Evidentemente, aquí nos comprometemos con una visión constructivista del territorio, porque este es una construcción social que posibilita la identidad local en función y en relación con la acción colectiva de los agentes muy en la línea de Bourdin (1994 citado por Dematteis & Governa, 2005, p. 39).

De ahí también el hecho de escoger dos territorios que, en el contexto bogotano, son percibidos como diferentes: uno más rural (Usme) que el otro (Usaquén). En Usme, en 2011, la mayor cantidad de predios era de estratificación 1<sup>11</sup> y 2<sup>12</sup> respecto a Usaquén, donde predominan los estratos 5<sup>13</sup> y 6<sup>14</sup>, pero donde también la Secretaría de Planeación<sup>15</sup> identificó predios en estrato 1<sup>16</sup> y 2<sup>17</sup>. En Usme la tasa de analfabetismo para 2010<sup>18</sup> era de 3,8; mientras que en Usaquén, esa misma tasa fue del 0,9 (Secretaría de Planeación Distrital, 2011, p. 87).

---

<sup>10</sup> Ver Decreto 101 de 2010. Ampliar en circular 006 de 2010 de la Secretaría Distrital de Planeación.

<sup>11</sup> La Secretaría de Planeación, con las proyecciones del DANE, para 2011, consideraba una población de 177.765 en estrato bajo-bajo (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70), algo más de 49.000 hogares.

<sup>12</sup> Donde habitan 196.298 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70), un poco más de 56.000 hogares.

<sup>13</sup> Habitados por 60.766 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70), 21.281 familias.

<sup>14</sup> Habitados por 73.298 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70), 27.799 familias.

<sup>15</sup> Ampliar información en <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Informaci%F3nTomaDecisiones/Estratificaci%F3n%20Socioecon%F3mica/Mapas>

<sup>16</sup> Donde habitan 24.938 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

<sup>17</sup> Donde habitan 32.134 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

<sup>18</sup> Única información disponible y calculada con datos de: DANE, Secretaría Distrital de Planeación y resultados de la Encuesta Multipropósito para Bogotá, 2011.

Finalmente, nos hemos referido a los medios de comunicación, que en el accountability social cumplen una función de “alarma”, pues si bien ellos solos no pueden configurar la agenda política, sí logran crear un clima político y mueven la opinión pública<sup>19</sup>. Esto nos llevó a realizar un acercamiento a las publicaciones realizadas<sup>20</sup> en dos diarios capitalinos que gozan de ser considerados los de mayor circulación no solo en la ciudad sino en el país: El Tiempo y El Espectador. Sin duda, la comunicación política no es un asunto exclusivo del periodo electoral y la sociedad civil organizada en redes sabe que “los medios de comunicación de masas fijan la existencia del acontecimiento que recogen (lo que no recogen no existe), fijan el orden de prioridad de los acontecimientos y establecen cuáles son los temas de actualidad y cuáles no” (López & De Santiago, 2000, p. 9).

Aquellos registros, sumados a los procesos comunicativos de los medios alternativos o comunitarios, de cada una de las localidades, nos permitieron establecer matrices de análisis para establecer componente de la sociedad civil (organización líder), temáticas y frecuencias por localidad. Estas fueron comparadas, primero en los tres subperiodos (preelectoral, consultas internas y campaña electoral) y luego entre localidades. De la misma manera, se adelantó un análisis de la información existente en el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal, y las oficinas de la Personería Local (en Usme y Usaquén).

Por ello, el estudio tiene una aplicación de lógica comparativa donde se distingue las relaciones causales, dependientes, independientes e interdependientes entre variables y los contextos donde operan. De esta manera, se puede empezar a contar con data cualificada y cuantificada que permita posteriores análisis sobre temáticas que motivan y complementan el proceso político en su mirada tradicional (sufragio).

---

<sup>19</sup> Sea del tipo agregada, cuando “responde al modelo de opinión pública entendida como el sumatorio de opiniones individuales al que hace referencia Bourdieu (...) o discursiva, que más que un resultado es un proceso colectivo en el que los ciudadanos ejercitan la deliberación” (Resina, 2012, p. 30).

<sup>20</sup> Para el año 2007, se revisa el periodo de febrero a octubre, siendo la consulta interna el 18 de julio. En el 2011, se trabaja sobre el mismo periodo, siendo la consulta interna el 29 de mayo.

Todo ello con el objetivo de aplicar el modelo del Institute for Development Research (IDR) que “permite analizar diferentes dimensiones del aporte de las OSC en el proceso de incidencia. Esas dimensiones son: las políticas, la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil y la ciudadanía” (Villar, 2003, p. 25). Así mismo, la evidencia encontrada dará cuenta no sólo de la forma de activación del accountability social sino del capital social en los territorios a estudiar. De la misma forma, se pueden visibilizar cambios en los repertorios de acción, las formas organizativas y los modos de interrelación de las OSC con la institucionalidad estatal y comercial<sup>21</sup> (cuando sea del caso).

Por último, comprobar en lo microlocal, si allí también se puede hablar de boom de la movilización de la que se habla ahora (a partir del 2011), muy especialmente de la ampliación o no del espacio de las decisiones del que hablan José Nun y Boaventura de Souza Santos (Montecinos, 2009) cuando se refieren al experimentalismo democrático regional.

## **2. El contexto de la participación y territorialización en Bogotá**

Si bien la participación política es la variable dependiente que nos permite indagar sobre la activación del accountability social en Bogotá, es necesario no sólo hacer una contextualización sobre cómo ha sido la trayectoria de la participación sino también el de la territorialización. Lo primero que hay que anotar es que armonizar el territorio y atenuar el clima de conflicto es un proceso que se adelanta desde mediados del siglo pasado, pero la democratización del aparato público local comenzó con la promulgación de la Ley 11 de 1986<sup>22</sup>, al institucionalizar mecanismos de participación como las Juntas Administradoras Locales (JAL). Allí mismo se estableció la participación comunitaria (artículos 22 al 25) y en el título VII las atribuciones del defensor del pueblo o veedor ciudadano. En principio formas colaborativas/ cooperativas y de control.

---

<sup>21</sup> Es preciso tener presente esta acepción porque, en Colombia y por su puesto en Bogotá, muchos de los servicios públicos han sido privatizados. Además, desde la Personería Distrital se hace control social en defensa de los derechos humanos, los derechos civiles, y los derechos del medio ambiente. Entonces, si una empresa llega a vulnerarlos, la Personería puede liderar los procesos judiciales.

<sup>22</sup> Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Ampliar en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9130>

El proceso continúa. Por ejemplo, en 1991, en la Constitución Política se estableció que los “ejecutivos locales (alcaldes o gobernadores) deben ser unos agentes que practican el gobierno del territorio y la “descentralización controlada” (Jolly, 2005, p. 58). Sin duda un punto de inflexión que amplió la oferta institucional de participación ciudadana en la gestión pública de la ciudad, que en Bogotá se institucionalizó en el Estatuto Orgánico (Decreto 1421 de 1993). Con la descentralización política se buscó “ampliar el espectro político, más allá del bipartidismo tradicional y, por ende, promover la expresión institucionalizada de formas no bipartidistas de representación; así como ensanchar las posibilidades de participación a formas de organización no tradicionalmente partidarias (indígenas, movimientos cívicos, religiosos, asociaciones culturales, etc.), y provocar cambios en el comportamiento electoral, tendientes a superar la abstención crónica, fuente de ilegitimidad” (Ochoa y Restrepo, 1994, sp).

De esa manera, la participación política electoral en Bogotá ha permitido la conformación de un electorado de opinión, el cual ha posibilitado la llegada de candidatos independientes y un importante debilitamiento del bipartidismo que no volvió a ganar la Alcaldía Mayor en el Distrito Capital. Así, en 1994 con amplia votación del movimiento cívico de Antanas Mockus sentaron un precedente en la participación política electoral: ganaron la Alcaldía Mayor de la capital del país.

La primera Alcaldía de Mockus (1995 – 1997) se caracterizó por un “amplio número de decretos ley que se tradujeron en la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local” (Hernández, 2010, p. 89). Se implementó un discurso de cultura ciudadana; a pesar de los buenos resultados, Mockus renunció y fue designado Paul Bromberg para terminar el periodo. Para las siguientes elecciones, los partidos tradicionales se mostraron divididos frente a las candidaturas; entre el (2001 – 2003) Mockus regresa como mandatario de la ciudad a través del Movimiento Visionarios y en el siguiente periodo (2003 – 2007) alcanzó el cargo Luis Eduardo Garzón quien profundizó los espacios de participación ciudadana con múltiples programas que posibilitaron que “la política descentralizadora tuviese una mayor eficacia en el ámbito local en lo que respecta a la parte

administrativa de la ciudad, por lo que se propendió por un esquema en el cual se fortalecieran y modernizaran las localidades, en aspectos técnicos, administrativos, jurídicos y de informática, para que el gobierno de la ciudad se acercara más a los ciudadanos, a la solución de sus problemas y a una mejor prestación de servicios públicos” (Botero, 2010, p. 24).

Así, durante la administración Garzón se dio una nueva organización a los consejos locales de gobierno<sup>14</sup> “enfocándolos en un esquema de territorialización política, donde se priorizaron algunos territorios dentro de las localidades, buscando que la acción conjunta entre el nivel central y el local tuviera una mayor coordinación y, por ende, fuera más efectiva” (Botero, 2010, p. 25). Adicional a la línea de descentralización y territorialización, el gobierno de Garzón, buscó mayor efectividad en la comunicación y por supuesto mejorar las capacidades administrativas del gobierno central con las localidades ampliando las funciones de la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano así como la Dirección de apoyo a Localidades (Decreto Distrital 539 del 2006).

Es importante señalar que las dos localidades escogidas contienen narrativas históricas particulares respecto a su creación, poblamiento, características geográficas, económicas y sociales que determinan tanto la forma en que se relacionan con el gobierno distrital como su organización socio política local. Por lo tanto, reconocer y visibilizar esa narrativa nos permite entender las dinámicas particulares del territorio y la forma en que los habitantes la reconocen e identifican.

Las localidades de Usme y Usaquén son percibidas por los habitantes de la ciudad como opuestos. Mientras Usme se ubica al sur de Bogotá<sup>23</sup> la segunda localidad con mayor extensión del Distrito, genera poca renta. Usaquén está localizada en el extremo

---

<sup>14</sup> Decreto distrital 124 de 2005.

<sup>23</sup> Limita con: Ciudad Bolívar, Sumapaz, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal. También con los municipios agrícolas de Pasca, Ubaque y Chipaque. Tiene una extensión de 21. 506,7 hectáreas, de las que 18.483,9 son de suelo rural (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 10).

nororiental<sup>24</sup>. Es una de las localidades que genera mayor renta al Distrito<sup>25</sup>. En el suelo rural de Usme hay 14 veredas, mientras que en Usaquén apenas se distinguen (las antaño veredas) Torca, Tibaitatá, La Floresta y Barrancas.

Claramente, el desarrollo económico es distinto en las dos localidades. En Usme la producción agrícola y pecuaria así como la explotación de materiales para la construcción se convirtieron en fuente de ingresos para los habitantes del territorio; mientras en Usaquén la consolidación como punto comercial, posibilitó una mayor diversidad de trabajos y población asentada en el territorio. Según las proyecciones de población del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en Usaquén, en 2007, había 454.703 personas y, en 2011, se incrementó a 474.773. Mientras que en Usme, en 2007, era de 322.183, y pasó a 382.876 personas, en 2011 (Secretaría de Planeación Distrital, 2011, p. 46).

A las diferencias señaladas por características geográficas, económicas, sociales y culturales, se añade la relación política y administrativa con el Distrito. Una vez fueron anexados, perdieron su autonomía gubernamental y administrativa, lo que los debilitó en pos de una organización más central y de lógica sectorial. Por lo tanto, la territorialización implicó un cambio en la forma en que el Distrito concebía la ejecución de las políticas públicas. De una lógica sectorial se pasó a una de territorialización, donde el territorio de acuerdo con los documentos oficiales del Distrito se “concibe como el escenario social y político donde habitan y se desarrollan los individuos, las familias y las comunidades, donde los habitantes interactúan con el medio ambiente; donde se reconoce la historia el sentido de identidad y la pertenencia de las poblaciones con un espacio vivo, donde confluyen actores, recursos, intereses y voluntades” (Gobiernos Zonales, Subsecretaría de Asuntos locales, 2013, p. 8).

---

<sup>24</sup> Limita con: Suba y Chapinero, así como los municipios de Chía, Sopo y La Calera. En 6.531,61 hectáreas hay 3.525,1 ha de suelo urbano con usos comercial, industrial, residencial y dotacional (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 10).

<sup>25</sup> Según el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá (2004), había 18.904 empresas matriculadas y renovadas. Ampliar en:

[http://www.participacionbogota.gov.co/escuela/documentos/cartillas\\_localidades/USAQUEN2008.pdf](http://www.participacionbogota.gov.co/escuela/documentos/cartillas_localidades/USAQUEN2008.pdf)

En ese orden de ideas, la lógica de territorialidad implica un “modo de gobierno que se caracteriza por la horizontalidad (multiplicidad de actores) donde el territorio se considera a la vez como concepto y como producción social del espacio donde se realiza una acción humana repetitiva, la territorialidad corresponde a los valores atribuidos a un territorio y la territorialización a las acciones que se hacen sobre el espacio material fundamentadas en una territorialidad” (Jolly, 2012, p. 7). De esta manera, el componente territorial distrital es resaltado con mayor compromiso para repensar el territorio que se reordena a través del Plan de Ordenamiento Territorial, donde se cuenta con participación de las OSC en el Consejo Territorial de Planeación<sup>26</sup> y se aprueba en el Concejo de Bogotá.

Paralelo a la lógica de la territorialización incorporada en el gobierno de Luis Eduardo Garzón, deben considerarse los tres tipos de criterios que establece Andrés Hernández: “el primero las instancias que buscan articular la participación en la planeación en niveles territorial, distrital y local; el segundo, instrumentos que buscan canalizar la participación ciudadana siguiendo una lógica sectorial y el último, son los mecanismos orientados a la defensa de grupos poblacionales y de derechos humanos” (Hernández, 2010, p. 89 – 90).

Si bien la cantidad de instrumentos de participación ciudadana apuntó a dos cosas: abrir espacios de participación a las OSC para que canalizaran sus demandas o intereses y con ello mejorar los indicadores de acceso político y mejorar la administración pública fortaleciendo la vigilancia, control, denuncia y flujo de información de las actuaciones de los funcionarios públicos distritales, los resultados como afirman los estudios de Hernández y Velásquez evidencian que “la composición de las instancias de participación en los niveles sectorial y poblacional en el distrito que se han diseñado y las normas que lo han creado, no aspiran a ser representativos del tejido social y este ha resultado desigual a lo largo del distrito; además, el diseño de los espacios no han estado orientados a la cogestión ni al veto o a la disputa real en torno a las políticas públicas” (Hernández, 2010, p. 93).

---

<sup>26</sup> El Decreto 032 de 2007 define al Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital - CTPD, como una instancia de planeación de carácter consultivo, cuyas funciones están señaladas en las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

Las pugnas de estos elementos evidencian el nacimiento de conflictos “entre diferentes lógicas de regulación y por ende diferentes modos de gobierno, según los cuales actuarán los actores involucrados en el proceso” (Jolly, 2012, p. 9). Por lo tanto, es dentro de esta tensión cuando emerge el accountability social. Esa función crítica y propositiva de las OSC puede verse reforzada con la manera de informar de los medios de comunicación y ello pone en alerta a toda la sociedad.

Por lo tanto, estudiar la activación del accountability social en las dos localidades ya señaladas y en el periodo preelectoral, campaña electoral, elección, permitirá evaluar el grado de movilización microlocal, las temáticas que defienden las organizaciones en el territorio y su capacidad de organización e incidencia; esto con el fin de comparar en los dos territorios, las dimensiones de las políticas, la democracia, el fortalecimiento de las OSC y la ciudadanía.

### 3. Marco teórico

Sin duda alguna el trasfondo de la participación política, de manera general, y del accountability social, de más precisa manera, es el juego de intereses. Lo anotábamos antes, y por ello retomamos a Pasquino. Entonces, no nos podemos abstraer de las relaciones estratégicas que se dan entre las OSC y los funcionarios públicos, sean estos electos por voto popular o funcionarios públicos (de carrera administrativa o no). De suyo, unos y otros se fijan unas metas y establecen unos medios para llegar a ellas, la interrelación que se establece teniendo como criterio diferenciador la convergencia o la divergencia se establece nítidamente en el modelo de Najam, a saber:

| <b>Matriz de relaciones</b> |                     | <b>METAS</b>        |                    |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
|                             |                     | <b>Convergencia</b> | <b>Divergencia</b> |
| <b>MEDIOS</b>               | <b>Convergencia</b> | Cooperación         | Cooptación         |
|                             | <b>Divergencia</b>  | Complementariedad   | Confrontación      |

Fuente: Najam, Adil (1999) Tomado de Villar, Rodrigo (2003).

Lo concreto que es hay toda una gama de orientaciones hacia la acción tanto del Estado como desde las OSC, y es en ese espacio donde se encuentra una riqueza de estrategias de unos y otros para hacer prevalecer o hacer cambiar el sistema de intereses. Luego, “no puede pensarse en términos ‘sectoriales’, pues lo que está en juego no es una relación general y uniforme entre los sectores gubernamental y no gubernamental, sino entre intereses estratégicos y preferencias políticas” (Villar, 2003, p. 16).

Una premisa de trabajo es que no hay relaciones de causalidad, y que las estrategias no siempre son las mismas. No obstante, sí puede hablarse del uso de mecanismos y de herramientas de participación adecuadas. Esta situación evidencia que la combinación de mecanismos institucionales con otros no institucionales amplifica tanto las estrategias como las posibilidades de ganancias de las organizaciones. Es importante señalar, que el paro y la protesta han sido tradicionales repertorios de acción colectiva usadas por las OSC<sup>27</sup>; pese a su continuo uso, la gente percibe que este tipo de acciones no tienen efecto.

Ahora bien, cuando la robustez de la organización social trasciende la escena de la calle y se empodera en el uso de las herramientas (Institucionales/ legales), las OSC cumplen una función de monitoreo justamente para asegurar que en el Estado se haga lo que se tiene que hacer y se implementen las políticas que den respuesta a lo que la sociedad reclama, para mitigar conflictos. Uno de esos mecanismos de vigilancia, control o monitoreo a los que hemos hecho referencia en líneas anteriores es el *accountability social*, el cual puede considerarse como “una forma vertical de control de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas” (Smulovitz et al., 2002, p. 32).

A través de estos mecanismos, grupos de ciudadanos estructurados a partir de diversas organizaciones fiscalizan la gestión de la administración pública, denuncian actos de corrupción o presentan propuestas para la adopción de políticas públicas. Esta forma de

---

<sup>27</sup> El Centro de Investigación y Educación Nacional Popular (CINEP) cuenta con una base de datos, donde registra luchas sociales con una media anual de 643 entre 2002 y 2010, lo que indica un aumento del 50% en relación con la década anterior (Semana, 2013, p. 30).

control no depende del aspecto electoral, sino que recoge la experiencia social y ciudadana de la movilización así como las acciones de los grupos organizados y medios de comunicación, interesados en influir en el sistema político. Además, tal como afirma Peruzzotti (2002, p. 33) este puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos como sucede con el proceso electoral.

Algunos cuestionamientos surgen sobre este mecanismo: qué controla, cómo controla y cómo sanciona. Respecto al primer interrogante, las OSC están en torno a demandas que exigen el cumplimiento de los procedimientos institucionales; de esta forma se visibilizan y denuncian ante la opinión pública los actos gubernamentales ilegales alertando a las entidades institucionales encargadas de vigilarlos.

En cuanto a cómo controla, este se refiere a la persecución de metas al permitir un control selectivo de la política, funcionario o gestión, usando para ello un amplio repertorio de acciones colectivas, que incluye un elevado uso de los medios de comunicación con el fin de que los ciudadanos puedan especificar si están sancionando una conducta ilegal o señalando agendas alternativas” (Smulovitz et al., 2002, p. 34). Respecto a cómo sanciona, este se enmarca dentro de la teoría de la salida de la voz<sup>28</sup>, que da a este tipo de mecanismos capacidades para sanciones simbólicas con costo político, entendido desde lo reputacional.

Es necesario destacar que el Banco Mundial en los últimos años ha evidenciado que el *accountability social* sugiere mejoras en la gobernanza y “un mayor nivel de efectividad en temas del desarrollo mediante la vigilancia en la mejora de la prestación de servicios, el diseño de políticas más informadas y el empoderamiento de la sociedad a través de una participativa formulación en políticas públicas, en la elaboración de presupuestos

---

<sup>28</sup> El economista Albert Hirschman desarrolla una teoría que pretende explicar el comportamiento del individuo a través de tres elementos: lealtad, salida y voz. En ella argumenta que el individuo tiene tres opciones frente a las fallas o desequilibrios que se pueden presentar en un entorno económico o político. La salida, que es cuando los clientes o ciudadanos deciden abandonar el mecanismo en falla; la voz que se presenta cuando los individuos deciden hablar directamente a través de mecanismos institucionales y en ocasiones violentas si la salida no es una opción viable, y por último la lealtad, en la que deciden quedarse acatando los desequilibrios tal como están. Hirschman, A. (1979). *Salida, voz y lealtad*. México.: Fondo de Cultura Económica.

participativos, seguimiento del gasto público y evaluación de los servicios públicos” (Malena. C., Forster, R. & Singh, J, 2004, p. 2 - 9).

Es la relación del accountability social con las políticas públicas un aspecto que visibiliza el Banco Mundial. Así, de acuerdo con la etapa del ciclo de la política pública se puede establecer una clasificación de acuerdo con el actor que la inicia, el proceso del accountability, la sanción y el impacto espacial; en ese sentido, la dinámica que visibiliza el Banco Mundial puede reflejarse también a nivel microlocal, donde la relación entre las OSC locales, las (JAL) y las Alcaldías locales, puede arrojar evidencias no solo sobre la relación que se establecen sino en cómo se activa el accountability. Además, como afirman los estudios, este mecanismo “demostrado ser particularmente útil en el contexto de la descentralización, lo que ayuda a fortalecer los vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos a nivel local” (Malena. C., Forster, R. & Singh, J, 2004, p. 13).

Es claro entonces, que el accountability social requiere para su efectividad un grado de interrelación de las OSC estructuradas en red. Keck y Sikkink (2000, p. 36 - 37) han tipificado las tácticas de las redes en sus esfuerzos persuasivos, de socialización y de presión. A veces en red y o, simplemente, las organizaciones de base apoyadas por las organizaciones de segundo nivel, aplican esas tácticas que funcionan para ejercer el accountability social con el “objetivo de dar a conocer errores gubernamentales, introducir nuevas demandas en la agenda pública o activar el funcionamiento de las agencias de control horizontal” (Barreda, 2010, p. 5).

Basta mirar que la sociedad organizada desarrolla una capacidad para generar información de manera rápida (política informativa); apelan a acciones o acontecimientos para hacer comprensibles situaciones (política simbólica); apelan a actores poderosos o reeditores sociales en búsqueda de influencia (política de apoyo) y buscan que los tomadores de decisión y servidores públicos se mantengan firmes en principios y políticas con las que se han comprometido (política de responsabilización).

Estos elementos teóricos de Keck y Sikkink se convierten en elementos base para hacer un análisis de dimensiones de éxito, que si bien el IDR lo establece para incidencia en políticas, aquí lo aplicaremos a ganancias políticas, democráticas, a nivel de las OSC y de los ciudadanos que posibilitan activar el accountability social y sus características en términos de éxito político – democrático.

Por último, en el proceso de relación de las OSC entre los medios y las metas, se activa el mecanismo del accountability social como una posibilidad de provocar una respuesta por parte de los funcionarios públicos y con ello un cambio respecto a los asuntos públicos que han sido vigilados, monitoreados o expuestos por parte de las organizaciones. Gracias a un proceso de articulación de intereses diversos y de negociación, las OSC crean estrategias que ayudan a estructurar tácticas de redes con esfuerzos persuasivos, de socialización y de presión.

#### **4. Aproximación al modelo de activación del accountability en las localidades de Usaquén y Usme.**

La última parte de la ponencia expondrá los primeros hallazgos frente a las características, modalidades y correlaciones de la activación del accountability social en la localidad de Usme y Usaquén frente a los supuestos teóricos planteados. La primera premisa explica que la participación política en Bogotá se ha estructurado hacia el proceso de toma de decisiones en la localidad, razón por la que las JAL y las alcaldías locales se erigen como organismos fundamentales para evaluar la presencia de modelos de activación de accountability.

Por lo tanto, se elaboraron cuatro instrumentos con el objetivo de recolectar, sistematizar y correlacionar los resultados con las cuatro premisas en las que se estructuró la investigación. El primer instrumento consiste en una matriz en la que se hizo seguimiento a dos periódicos de circulación nacional (El Tiempo y El Espectador) entre los meses de marzo a octubre de 2008 y el mismo periodo para el 2011. La matriz esta disgregada en siete categorías o variables: fecha, demanda, repertorio de acción, tipo de activista, actor institucional, noticia y OSC.

El segundo instrumento es una encuesta que fue aplicada a cuatro ediles de Usme y cuatro de Usaquén que fueron escogidos para contar con representación política partidista (Partido Liberal, Partido Conservador, Polo Democrático Alternativo y Partido de la Unidad Nacional), permanencia en el cargo como ediles en dos periodos consecutivos: 1 de enero de 2004 a 31 de diciembre de 2007 y/o del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011. A los ocho ediles se les pidió responder a doce preguntas que se están disgregadas en tres lineamientos centrales: reconocimiento de los conflictos en la localidad, control y vigilancia sobre los funcionarios en relación a los problemas de la localidad y relación de autoridades administrativas de elección popular con las organizaciones de la sociedad civil asentadas o que intervienen en el territorio.

El tercer instrumento consistió en una entrevista a los alcaldes locales<sup>29</sup>, que son nombrados por el Alcalde Mayor, de una terna enviada por los ediles. El último instrumento, es una encuesta a aplicarse a diversas OSC inscritas al sistema de información de personas jurídicas de la Secretaría General de la Alcaldía, que tengan actividad en la localidad, excluyendo las que tienen sus oficinas en el territorio, pero no desarrollan actividades en él. De acuerdo con los registros del SIPJ, en la localidad de Usaquén existen 2277 entidades registradas frente a 281 en Usme. Ahora bien, es importante señalar que estas son diversas por conformación y por objeto de acción, razón por la que establecen relación con diversas entidades del Distrito como se demuestra en las siguientes tablas:

#### **Relación de las OSC de Usaquén con las entidades Distritales**

|    |  |      |
|----|--|------|
| 1. | Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas | 1878 |
| 2. | Otras  | 330  |
| 3  | Secretaría Distrital de Educación de Bogotá                                      | 250  |
| 4. | Supersolidaria   | 69   |
| 5. | Secretaría Distrital de Salud de Bogotá  | 66   |
| 6. | Migrado CCB  | 60   |

<sup>29</sup> Los requisitos que debe cumplir quien quiera ser alcalde local son: inscribirse, vivir en la localidad por un tiempo no menor de dos años, tener experiencia laboral y haber pasado un examen de conocimientos administrativos.

|              |  |             |
|--------------|--|-------------|
| 7.           | Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte  | 53          |
| 8.           | Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte | 43          |
| 9.           | Secretaría Distrital de Ambiente                     | 40          |
| 10.          | Arquidiócesis  | 22          |
| 11.          | Ministerio del Trabajo                               | 4           |
| 12.          | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar           | 0           |
| 13.          | Secretaría Distrital del Hábitat                     | 0           |
| 14.          | Supertransporte                                      | 0           |
| 15.          | Secretaría Distrital de Integración Social           | 0           |
| 16.          | Establecimientos Comerciales                         | 0           |
| <b>TOTAL</b> |  | <b>2815</b> |

Fuente: Sistema de Información de Personas Jurídicas, Secretaria general de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

|  |  |            |
|--|--|------------|
| <b>Relación de las OSC de la localidad de Usme con las entidades Distritales1.</b> | Subdirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas | 239        |
| 2.   | Secretaría Distrital de Educación de Bogotá                                      | 37         |
| 3.   | Otras  | 33         |
| 4.   | Migrado CCB  | 13         |
| 5.   | Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte                              | 11         |
| 6.   | Supersolidaria   | 4          |
| 7.   | Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte                             | 3          |
| 8.   | Secretaría Distrital de Ambiente   | 1          |
| 9.   | Secretaría Distrital de Salud de Bogotá  | 1          |
| 10.  | Arquidiócesis  | 1          |
| 11.  | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar                                       | 1          |
| 12.  | Ministerio del Trabajo   | 0          |
| 13.  | Secretaría Distrital del Hábitat   | 0          |
| 14.  | Establecimientos Comerciales   | 0          |
| 15.  | Secretaría Distrital de Integración Social                                       | 0          |
| 16.  | Supertransporte  | 0          |
| <b>TOTAL</b>   |  | <b>344</b> |

Fuente: Sistema de Información de Personas Jurídicas, Secretaria general de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Una primera correlación evidencia que la elección de ediles a través del voto ha permitido fortalecer la presencia de los partidos políticos dentro de las localidades a través de las JAL. Los ocho ediles entrevistados de Usme y Usaquén repetían periodo y dos de ellos (de la localidad de Usme) cumplen más de 15 años como parte de la esta corporación. La permanente pugna por el cargo de edil dentro de las localidades, evidencia un asentamiento de los partidos políticos dentro de los territorios y además, “se han visto como un espacio abierto a la participación de otras fuerzas, de hecho más plural y de vigencia atenuada del bipartidismo” (Reyes, 2000, p. 92 – 93).

De acuerdo con la entrevistas realizadas a los ediles, algunos de ellos coinciden en afirmar que la existencia y trabajo de las JAL ha permitido una articulación más cercana con el Concejo Distrital y con las instituciones que conforman la administración Distrital, a la cual pueden citar de forma permanente por problemas que se presenten en su localidad; esta percepción coincide con las investigaciones de Mauricio García o de Francisco Reyes en los “que se observa una articulación entre ediles y concejales en torno de organizaciones políticas puramente distritales, así como un desplazamiento por parte de los políticos “notables” a favor de los políticos de carácter más local, que empiezan a resultar ganadores en el Concejo y en las JAL”.

Una segunda correlación evidencia que si bien la participación electoral se mantiene con algunas de las características descritas antes, la participación a través de las OSC ha tenido resultados como afirma Hernández diversos. Si bien existe un aumento en la oferta institucional que coincide con la percepción de los ediles y de los Alcaldes Locales entrevistados, la posibilidad de que las OSC puedan trascender es tal vez el mayor de los desafíos, situación que se evidencia en los datos que recoge el SIPJ de la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía Mayor, la cual muestra en su consolidado que las organizaciones no activas alcanzan el número de 11.096 frente a las 8.615 activas.

A pesar de que las cifras evidencian un problema en la consolidación de las organizaciones, la información que recoge la Contraloría Distrital y las veedurías y procuradurías locales

evidencia que “amplios sectores, numerosos de ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales interponen acciones judiciales y administrativas en defensa de sus derechos y del interés público, impulsando acciones mediáticas de denuncia” (Hernández, 2010). La existencia de este tipo de acciones impulsadas por diversas organizaciones y especialmente las Juntas de Acción Comunal como afirmaron los ediles, demuestran que la acción de las OSC son locales y se activan por demandas específicas de su territorio, por lo que se puede deducir una rica actividad local en la que las OSC y los ediles oscilan entre la confrontación y la colaboración como se evidenció en las respuestas de algunos de los ediles de la JAL de Usme.

Si bien la teoría del *accountability* social desarrollada por los profesores Smulovitz y Peruzzotti, pretende retornar a los sistemas políticos la confianza, una especie de “institución invisible” en la que la práctica del *accountability* social puede incidir en todas las esferas del poder público, debido a la triple estrategia en la que se estructura: jurídica, movilizacional y mediática (Peruzzotti: 2002. p. 44). Esta última fue la que intentó analizarse a través del primer instrumento ya descrito en líneas anteriores y que tiene dos situaciones que se quieren estudiar: la primera, cómo informan sobre las OSC los medios masivos; es decir, cómo registran las acciones que realizan las organizaciones. La segunda, identificar algunas temáticas que pueden visibilizarse y cómo estas pueden explicarse como parte de un modelo de activación de *accountability*.

Es importante señalar que de acuerdo con el modelo que proponen Smulovitz y Peruzzotti, el *accountability* social se puede presentar tanto en periodos electorales como no electorales, razón por la cual en esta investigación se incluyó el periodo preelectoral, el momento de elección de candidatos y las demandas en campaña durante los meses de febrero a octubre (preelectoral y campaña) para las votaciones a la Alcaldía Mayor de Bogotá de 2007 y 2011.

Los resultados iniciales del análisis de la información del primer instrumento evidencia la poca información sobre las localidades o territorios por parte de los medios durante los nueve meses entre el 2007 y el 2011. Los medios informan de forma escasa y lo hacen

cuando esta trasciende hacia repertorios de acción colectiva clásicas como paros, marchas y bloqueos de vías, los cuales se relacionan en la mayoría de ocasiones con temas educativos o de movilidad. Es importante señalar que de las dos localidades es Usaquén la que tiene mayor atención a través de una separata especial del El Tiempo llamada Tiempo Zonal, mientras que la localidad de Usme no recibe el mismo cubrimiento. Este hallazgo cuantitativo puede darnos idea de cierta invisibilidad a los conflictos que se presentan en el territorio, las cuales no se pueden correlacionar con datos locales debido a la falta de datos de periódicos o de medios de comunicación de la localidad.

#### **Febrero - Octubre 2007**

| <b>Periódico</b> | <b>Referencias a localidad Usaquén</b> | <b>Referencias a Localidad Usme</b> |
|------------------|--|-------------------------------------|
| El Tiempo        | 17                                     | 8                                   |
| El Espectador    | 5                                      | 2                                   |

#### **Febrero - Octubre 2011**

| <b>Periódico</b> | <b>Referencias a localidad Usaquén</b> | <b>Referencias a Localidad Usme</b> |
|------------------|--|-------------------------------------|
| El Tiempo        | 4                                      | 5                                   |
| El Espectador    | 1                                      | 3                                   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información recolectada.

Cuando los medios masivos informan sobre conflictos en la localidad siempre están referenciados a una acción colectiva que afecta no sólo a la localidad sino que trasciende a nivel Distrital y el cual se agudiza en tiempos prelectorales y electorales. En ese orden de ideas, la información recogida no evidencia una visibilización del conflicto por localidades sino de manera general, siendo importantes los siguientes temas de acuerdo con el número de referencias presentadas por los dos medios masivos.

#### **Febrero - Octubre 2007**

| <b>Temáticas</b> | <b>No de publicaciones referenciadas</b> |
|------------------|--|
| Basuras          | 1  |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Movilidad                         | 7  |
| Vivienda                          | 1  |
| Paz                               | 2  |
| Acueducto                         | 1  |
| Educación                         | 12 |
| Salud                             | 4  |
| Licitación de rutas escolares     | 1  |
| Licitación de radios comunitarias | 1  |
| Medio ambiente                    | 3  |
| Transmilenio                      | 5  |
| Pobreza                           | 3  |
| Seguridad                         | 3  |
| Avalúo                            | 2  |
| Desarrollo                        | 1  |
| Violencia                         | 2  |
| Gestión Funcionarios              | 14 |
| LGBTI                             | 3  |
| Espacio público                   | 5  |
| Cultura                           | 1  |

#### Febrero - Octubre 2011

| Temáticas     | No de publicaciones referenciadas |
|---------------|-----------------------------------|
| Basuras       | 1                                 |
| Movilidad     | 6                                 |
| Vivienda      | 1                                 |
| Paz           | 2                                 |
| Acueducto     | 1                                 |
| Educación     | 25                                |
| Salud         | 3                                 |
| Género        | 1                                 |
| Participación | 2                                 |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| Medio ambiente                | 2  |
| Transmilenio                  | 5  |
| Pobreza                       | 3  |
| Seguridad                     | 5  |
| Discriminación                | 1  |
| Violencia                     | 6  |
| Gestión Funcionarios          | 14 |
| LGBTI                         | 3  |
| Espacio público               | 2  |
| Justicia                      | 2  |
| Destitución del Alcalde Mayor | 3  |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información recolectada.

De acuerdo con la teoría del accountability social, la cooperación entre medios de comunicación y OSC debería coincidir un número mayor de información de diversos conflictos que permitan la activación de otros mecanismos de accountability tanto horizontal como vertical. Sin embargo, lo que se evidencia a partir de la información recolectada es una activación no por parte de las OSC sino de las instancias de control distrital en los dos periodos analizados. En ella se presentan acciones de vigilancia y control a decisiones y a acciones de funcionarios públicos por parte de la Contraloría Distrital y de la Veeduría Distrital, especialmente en temas de contratación.

Un último aspecto que se puede evidenciar con la recolección inicial de la información de prensa es que existen pocas referencias a OSC de las dos localidades estudiadas. Sin embargo, es importante señalar que los trabajos de algunas ONG, “Cámara de Comercio de Bogotá”, “Bogotá como vamos”, “Viva la ciudadanía” y Fundación Restrepo Barco que elaboran trabajos periódicos sobre la ciudad son reseñados por los dos medios masivo. Respecto a las organizaciones de la sociedad civil referenciadas en los medios durante el periodo estudiado se relacionan a continuación:

## Febrero - Octubre 2007

### Referencias a OSC Usaquén

Fundación Balú

Corposéptima

Corporación vecinos de la Pepe Sierra

Juntas de Acción comunal

Asociación de residentes del chico (ARCHI)

Fundación Corazón Verde

Junta de Acción Comunal de la Alhambra

Elaboración propia a partir de la información recolectada.

### Referencias a OSC Usme

Organización Escuela Viva

Es importante señalar que en el barrido de noticias hecha durante el 2011, no se pudo encontrar referencias específicas a OSC de ninguna de las dos localidades. Dos razones pueden explicar este hecho, el cubrimiento del proceso de destitución del Alcalde Samuel Moreno Rojas y las denuncias de irregularidades en el proceso de contratación hechas por organismos de control distrital como la Contraloría así como diversos medios de comunicación de carácter nacional como RCN, la W Radio o City TV.

La segunda razón tiene que ver con el tratamiento y cubrimiento mismo de los medios a las OSC, que al tener nominaciones generales sobre estos componentes invisibilizan sus acciones debilitando la capacidad que pueden tener de incidir dentro de procesos de vigilancia y control así como de cooperación con los entes locales.

### **Análisis de instrumento diseñado para recoger información desde la mirada de los ediles**

La encuesta se diseñó con respuesta tipo cerrada, pero siempre se dejó la opción “otro, cuál?” con una precisión para la captura de la información que consistió en lanzar la pregunta como si fuese abierta y el investigador (quien directamente estaba recolectando la

información) seleccionaba la opción de la lista previamente estimada<sup>30</sup>. Si bien el instrumento, para el encuestado, aparenta ser de tipo descriptivo, el trasfondo es analítico porque además de tomar impresiones descriptivas de las actitudes y condiciones presentes en el entrevistado y su relación con las OSC asentadas en el territorio, a su vez permite -al investigador- explicar porqués y cómo de las respuestas obtenidas. En este orden de ideas, los ocho ediles representan tanto diversidad partidista en la JAL<sup>31</sup> como de género.

Los datos recogidos en el instrumento dejan ver que las localidades no son territorios homogéneos y que las autoridades administrativas de elección popular lo tienen claro. Llegan incluso a plantearse que más que la división en UPZ, los espacios de la localidad son territorios con diferencias económicas, culturales, sociales y políticas que requieren tratamientos distintos. Ello los impulsa a realizar frecuentes recorridos por la localidad, al punto que para la mitad (4 de 8) es importante destinar una parte del día para visitar las diferentes zonas o territorios, y los demás hacen recorridos entre 4 y 3 veces a la semana. Solo hay uno que considera una visita cada 15 días es suficiente.

Aun así, los ediles declaran que, la primera forma de enterarse de los conflictos que se suscitan en su localidad es a través de los medios de comunicación masiva, seguidos por las informaciones que circulan en las redes sociales y luego si aparece el contacto con las comunidades. Si tomamos comunidades, como lo nombran y líderes de barrios, es perceptible que se tiende a individualizar antes que anotar intereses comunes. No obstante, el art. 6 del Estatuto Orgánico de Bogotá señala que las autoridades Distritales deben promover “la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimular la

---

<sup>30</sup> Como si fuese opción PAPI (Paper and Pencil Interview) tanto porque la teoría indica que este tipo de encuestas tiene poco rechazo. Además, aquí se hizo con visita directa del investigador por tratarse de un piloto, que pretende ser ampliado en otra fase de la investigación.

<sup>31</sup> En Usaquén de 11 ediles, que por norma tiene la localidad, se entrevistó a 4. El más votado (La U, con el 19,29 % de los votos). Cambio Radical (que alcanzó el 13,24% de los votos en la jornada del 30 de octubre de 2011). Un partido tradicional (el Conservador que obtuvo un 5,47% de los votos y el Polo (con 6,02%) por ser el partido que había logrado dos administraciones de la ciudad en los periodos inmediatamente anteriores. Ampliar en <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados> En Usme, donde hay 9 ediles, también se tomaron 4. El más votado (la U., con el 17,02% de los votos). Al ser un área básicamente rural se tomaron como referencia los dos partidos tradicionales del país (el Conservador que sacó el 10,69% de los votos y el Liberal que le siguió con 9,23%) y dada la tendencia de la ciudad, se tomó un edil del Polo Democrático Alternativo (con 11,13% de los electores a su favor) Ampliar en <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>.

creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local”. Incluso, por resolución<sup>32</sup>, se debe conformar un organismo que coadyuve a articular en control social con el fiscal, pero los ediles ni lo mencionan. Hay una omisión que simplemente muestra la poca articulación de mecanismos que deberían ser sinérgicos en aras del buen funcionamiento de la corporación y organismos facilitadores de transparencia en la gestión local de los territorios. Lo que más llama la atención de esta omisión es que el parágrafo 7 del artículo 69 de Decreto 1421 de 1993 les atribuye a las Juntas promover la participación para el control social.

De hecho, la iniciativa popular normativa ante corporaciones públicas, consagrada en la Ley de Participación (Ley 134 de 1994) abre la posibilidad, como derecho político de un grupo de ciudadanos, de presentar “proyectos de resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales, de modo que sean discutidos y considerados para su aprobación en la Corporación”, pero al momento de preguntársele a los ediles por la motivaciones para las propuestas en sus sesiones de trabajo, esta posibilidad quedó opacada ante proyectos que produjesen gran impacto, cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas, el cumplimiento de lo priorizado en los encuentros ciudadanos y, siendo la coyuntura lo urgente en procura del “bienestar de la comunidad”. Demandas que pueden ser visibilizadas por actores individuales o líderes con carácter que logran sus apuestas. De hecho, la opción más nombrada, proyectos de gran impacto” puede ser una fórmula efectiva para visibilizarse como edil sin que ello represente necesariamente a los electores.

Más adelante, cuando se buscó reconfirmar si los ediles, en desarrollo de sus atribuciones (literales 6, 9 y 11 de art 69 del Decreto 1421 de 1993), armonizaban/ coordinaban, se apoyaban/complementaban, trabajaban cooperativamente o se enfrentaban con las organizaciones de la sociedad civil que operan en el territorio, las respuestas -en su mayoría- salieron de los presupuesto preestablecidos porque la prioridad fue una coordinación forzada a través de la norma y de la invitación a recurrir a los mecanismos de

---

<sup>32</sup> Resolución Reglamentaria 56 de 2003 de la Contraloría de Bogotá D.C.

participación. Estos resultados parecen alejarse de lo indicado por la teoría para la activación del accountability social. Lo que se encuentra es que los ediles piden a las organizaciones que interpongan las herramientas legales (derechos de petición, oficios, etc) y ellos ejerciendo el control político, en especial para el parágrafo 9. Ya se ha anotado que se enteran de los conflictos por los medios, pero los ediles no asocian esa expresión mediática ni la movilizacional a su quehacer. Llama la atención que, desde la visión de los ediles, la norma y el uso de mecanismos legales más que estar apropiado en las comunidades, es un soporte que la sociedad le entrega a la autoridad de la corporación pública y en la que esta se apoya para demostrar su poder político. Aun así en Usme consideran que el control social se ha mantenido en el tiempo, mientras que la percepción en Usaquéen es que ha incrementado.

Con el instrumento de encuesta para los ediles, que permite describir la relación con las OSC, se encuentra que en realidad estas autoridades públicas de elección popular no visualizan con claridad a las OSC que están asentadas en su territorio. Se llega incluso a confundir con la población a ser atendida como es el caso de las comunidades que atiende la Secretaría de Integración Social. Deben excluirse algunos componentes sólidos como las veedurías ciudadanas, las juntas de acción comunal y las organizaciones cívicas que suelen ser apoyo para sus actividades proselitistas, pero se desaprovechan oportunidades de construir información y contar con mayores referentes para cumplir a cabalidad con el cargo para el que fue electo. Es como si las OSC no estuvieran compuestas por individuos que van a las urnas y como si los ediles ignoraran que la sabiduría proviene del pueblo tanto para denunciar como para presentar alternativas a los conflictos que aparecen en las localidades.

La autopercepción de los ediles es que el control se hace de manera insistente y permanente, pero los días de elección de la terna de alcalde para ser presentado a la Alcaldía Mayor y recién posesionado el / la alcalde (sa) local son los momentos de más control. Se llama la atención aquí que se trata de control político y no control social.

Debe resaltarse que de los ediles entrevistados solo dos de ellos uno en la localidad de Usme y otro en Usaquén hicieron referencia a un medio que consideraban alternativo. El primero a la emisora de radio de Radio Recuerdos 6.90 a.m. desde donde el edil ha debatido algunos de los problemas del territorio especialmente los que se relacionan con obras de infraestructura y de vivienda. De otra parte, en Usaquén los ediles destacaron la importancia de la separata de El Tiempo Zonal para esta localidad donde las juntas de acción comunal y los ciudadanos pueden denunciar problemáticas y situaciones en los que se pide la ejecución de los organismos locales, en temas como espacio público, movilidad o temas de medio ambiente.

## **5. Conclusiones**

La Constitución Política de 1991 aumentó la participación política de forma importante mediante formas institucionales y no institucionales, y posibilitó la organización de los ciudadanos para interactuar en los asuntos públicos, en los diferentes niveles del Estado. En el caso de Bogotá se han desarrollado diversas formas de participación como el accountability social, por lo cual identificar su activación, repertorios con los que se empoderan y temas que afloran previo a un proceso electoral y durante la campaña, en dos territorios micro-locales es el objetivo de este trabajo que se encuentra en la mitad del proceso de investigación.

Reconocemos que la activación del accountability social no es homogéneo sino que presenta diversas formas debido a la lógica de territorialidad que se aplica desde el gobierno distrital en el cual se construye una forma de gobierno que entiende el territorio como una construcción social que va erigiendo una identidad de acuerdo con las dinámicas propias de los habitantes en el territorio, las cuales se reflejan en las formas de participación, vigilancia y relación de las OSC que lo habitan con las estructuras institucionales que se encargan de la gestión político- administrativa local y distrital.

En primer lugar, de acuerdo con la teoría del accountability social esta activación debería reflejarse en los medios de comunicación a través de una estrategia mediática organizada y

consistente, en la que las OSC hacen parte de la opinión pública. Más que objeto, son sujetos activos en el proceso comunicacional y ello lo vincula con el de toma de decisiones para la resolución de los conflictos que se presentan en el territorio. Sin embargo, al analizar los resultados de la primera matriz sorprende la escasa referencia por parte los medios no sólo a las localidades sino a las dinámicas que se presentan en ellas. De informar algo, lo hacen cuando este trasciende hacia repertorios de acción colectiva clásicas que tienen impacto en la ciudad. Además, dentro de las dos localidades estudiadas durante el 2007 y el 2011, se evidencia una asimetría en el cubrimiento de la información siendo la localidad de Usaquén más referenciada que la de Usme, situación que puede explicarse por la ubicación misma de la localidades (cercana o lejana al núcleo urbano central) o a las condiciones sociodemográficas y educativas de la población que la habita. Sin embargo, una situación similar que se presenta en las dos localidades es la ausencia de medios alternativos de la localidad que fue evidenciado en la encuesta hecha a los ediles.

En segundo lugar, los temas por cada localidad no fue posible determinarlos de forma específica debido a la ausencia de información local y distrital al respecto. A pesar de ello, en el 2007 y 2011 los temas más importantes que llevaron al uso de repertorios de acción y que involucraron a las localidades fueron educación y gestión de los funcionarios públicos. Respecto a este último tema, las entrevista de los ediles de las dos localidades coinciden en señalar que desde las JAL es el tema del control a los funcionarios públicos y a las instituciones distritales una de las motivaciones principales de su ejercicio; sin embargo, este es para ejercer control político pero desarticulado de las OSC y a un eventual accountability social.

En tercer lugar, los resultados preliminares de la encuesta a los ediles de las dos localidades muestran que el contacto con los habitantes de su localidad se tiende a hacer de forma individual ( líderes barriales o JAC) antes que intereses comunes de diversas OSC. Además, la ausencia de estructuras institucionales desde las cuales las JAL puedan activar la participación o las denuncias de las organizaciones respecto a asuntos de carácter público, demuestra la poca articulación de mecanismos que deberían ser sinérgicos.

En cuarto lugar, las respuestas de los ediles dejan ver que antes que armonización, complementación o coordinación o cooperación, las respuestas tendieron a una coordinación forzada a través de la norma y de la invitación a recurrir a los mecanismos de participación. Estos resultados parecen alejarse de lo indicado por la teoría para la activación del accountability social.

Finalmente, desde la visión de los ediles, la norma y el uso de mecanismos legales más que estar apropiado en las comunidades, es un soporte que la sociedad le entrega a la autoridad de la corporación pública y en la que esta se apoya para demostrar su poder político, esto se refleja en que el mecanismo de elección de ediles a través del voto ha permitido fortalecer la presencia de los partidos políticos dentro de las localidades a través de las JAL, lo cual ha permitido una articulación más cercana con el Concejo y la administración Distrital.

## **Referencias Bibliográficas**

### **Libros y artículo de libros**

Ackerman, J. (2006). *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, México, Auditoría Superior de la Federación.

Botero, M. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia*, Bogotá, Ediciones Universidad del Rosario.

Hernández, A. & Arciniegas, E (2011). Aproximación conceptual, el accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: Estudios de caso. En Hernández, A & Arciniegas E. (Eds.) *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina*. (p 21- 48). Bogotá, Editorial Universidad de los Andes.

Keck, M. & Sikkink, K. (2000). “Una presentación de las redes transnacionales de defensa en la política internacional”, en *Activistas sin frontera*, Siglo Veintiuno Editores, México.

López, A. & De Santiago, J. (2000). La importancia social y política de la comunicación, en *Retórica y Comunicación Política*, España, Ediciones Cátedra.

March, J. & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. New York, The Free Press.

Nohlen, D. (2007). *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Ochoa, D. & Restrepo, D. (1994). El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria, en: *Diez años de descentralización: resultados y perspectivas*, Bogotá, FESCOL.

Pasquino, G. (1993). Participación Política, grupos y movimientos, en Pasquino G., Bartolini, S., Cotta, M., Molino, L., y Panebianco, A., *Manual de ciencia política*, España, Alianza Universidad Textos, pp. 179 -215.

Peruzzotti, E. y Smulovitz C., (2001). Accountability social: la otra cara del control, en: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp 23 – 52.

Sieder, R., Schjolden, L. & Angell, A. (Coord.). *La judicialización de la política en América Latina*, Bogotá, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Villar, R. (2003). Introducción. De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas, en González, I. & Villar R. *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Argentina, Libros del Zorzal, pp13 -29.

### **Revistas académicas**

Dermatteis, G. & Governa, G. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo slot, en *Boletín de la A.G.E.*, No. pp 39. 31 – 58.

Goetz, A. & Jenkins, R. (2001) "Formas híbridas de rendición de cuentas: la participación ciudadana en Instituciones de Supervisión del Sector Público en la India, *Public Management Review*, vol. 3, No. 3, pp 363 -383.

Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990 – 2010, discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones *Revista Colombia Internacional*, No 71, pp 85-107.

Jolly, J. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, en *Revista Desafío*, No 12, pp 52 – 85.

Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 44, Caracas en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/montecinos> Consultado el 20 de junio de 2013.

Resina, J. (2012). Deliberando en la plaza: una reflexión sobre los límites de la democracia a la luz del movimiento de los indignados en España, en *Comunicación & ciudadanía*, No. 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 26 – 35.

Santana, P. (2003). Entrevista con Boaventura de Souza Santos. Repensar la política y democratizar la democracia, en *Revista Foro*. No. 48, septiembre, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, pp. 5 -16.

## **Artículos en red**

Barreda, M. (2010). *Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado Ponencia Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA*. Recuperado 10 de agosto de 2012, de: [lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/.../1293.pdf](http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/.../1293.pdf)

Jolly, J. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio, Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Recuperado el 2 de mayo de 2013 de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/jollyjea.pdf>.

Malena, C., Forster, R. & Singh, J. (2004) Social Accountability, an introduction to the concept and emerging practice, en Social Development Papers, Banco Mundial, 76, Recuperado el 19 de julio de 2013 de: <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf>

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación*, Acceso 23 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/CTRC/Documentos%20CTRC/PERUZZOTTI%20IL.pdf>.

Secretaría Distrital de Planeación (2011). “Localidad No. 1 Usaquéen”, en 21 Monografías de las Localidades Distrito capital 2011. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socio-económicos 2011, Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno (2012). “Gobiernos zonales nuevas ciudadanía que participan y deciden”. Mesa de trabajo de gobiernos zonales.

SPJ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/index.jsp>

Secretaría Distrital de Planeación (2011). “Localidad No. 5 Usme”, en 21 Monografías de las Localidades Distrito capital 2011. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socio-económicos 2011, Bogotá.

Velásquez Fabio (2010), Participar en Bogotá: lo que la gente piensa, en *Razón Pública*, en <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/838-participar-en-bogotlo-que-piensa-la-gente.html>, acceso 2 de mayo de 2012.

### **Fuentes periodísticas**

Periódico El Tiempo

Periódico El Espectador

### **Artículos periodísticos**

Semana (2013). Sin radar de protestas, julio 8, Bogotá.

### **Normatividad referida**

Circular 006 de 2010 de la Secretaría Distrital de Planeación.

Decreto 1421 de 1993

Decreto Distrital 539 de 2006

Decreto 032 de 2007

Decreto Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá)

Decreto Legislativo No 3640

Decreto 101 de 2010

Ley 134 de 1994

Ley 11 de 1986

Ley 152 de 1994

Ley 338 de 1997

Ordenanza No 7 de la Asamblea de Cundinamarca