



**biblioteca abierta**

colección general **trabajo social**

**Sociedad en vilo**

**Participación y desarrollo en el ordenamiento territorial de Bogotá**



**Sociedad en vilo**  
**Participación y desarrollo en el ordenamiento**  
**territorial de Bogotá**

**Maira Judith Contreras Santos**

**autora**



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

2019

Contreras Santos, Maira Judith, 1962-

Sociedad en hilo : participación y desarrollo en el ordenamiento territorial de Bogotá / Maira Judith Contreras Santos, autora. — Primera edición. — Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Trabajo Social, 2019.

448 páginas : ilustraciones (principalmente a color), diagramas, mapas. — (Biblioteca abierta. Trabajo social ; 485)

Incluye referencias bibliográficas e índice de nombres

ISBN 978-958-794-027-5 (rústica). — ISBN 978-958-794-028-2 (e-book). — ISBN 978-958-794-029-9 (impresión bajo demanda).

1. Ordenamiento territorial — Participación ciudadana — Bogotá -- Colombia 2. Desarrollo urbano — Bogotá — Colombia 3. Planes de desarrollo — Bogotá — Colombia 4 Planificación regional — Participación ciudadana — Bogotá — Colombia I. Título II. Serie

CDD-23 307.76409861 / 2019

***Sociedad en hilo. Participación y desarrollo en el ordenamiento territorial de Bogotá***

© Universidad Nacional de Colombia,  
sede Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas,  
Departamento de Trabajo Social  
Primera edición, 2019

© Maira Judith Contreras Santos, Autora, 2019

Primera edición, 2019

**ISBN impreso: 978-958-794-027-5**

**ISBN digital: 978-958-794-028-2**

**ISBN IBD: 978-958-794-029-9**

**Comité editorial**

Luz Amparo Fajardo Uribe, Decana

Nohora León Rodríguez, Vicedecana Académica

Jhon Williams Montoya, Vicedecano de Investigación y Extensión

Jorge Aurelio Díaz, Director *Revista Ideas y Valores*

Gerardo Ardila, Director del CES

Rodolfo Suárez Ortega, Representante de la Unidades Académicas Básicas

**Diseño original de la colección**

Camilo Umaña

**Preparación editorial**

Centro Editorial, Facultad de Ciencias Humanas

editorial\_fch@unal.edu.co

www.humanas.unal.edu.co

Te. 316 5000 ext. 16139

Rubén Darío Flórez Arcila, director

Laura Morales González, coordinación editorial

Juan C. Villamil Navarro, coordinación gráfica

Yully Cortés Hernández, maquetación

Carlos Mauricio Granada, Óscar Chacón Gómez, Pablo Castro Henao, corrección de estilo

Impreso en Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

# Contenido

<b>Introducción</b> . . . . .	<b>15</b>
Planeación participativa en Bogotá: caso de estudio . . . . .	17
Participación de la sociedad en los ciclos de los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas en Bogotá . . . . .	21
Participación de la sociedad en los ciclos del Plan de Ordenamiento Territorial y de sus revisiones . . . . .	29
Conceptos del CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT: unidad de análisis . . . . .	32
Representaciones sociales sobre desarrollo presentes en los conceptos del CTPD: categoría de análisis central . . . . .	34
<b>Capítulo 1. Aproximación conceptual</b> . . . . .	<b>37</b>
La noción de ideas . . . . .	37
La noción de desarrollo . . . . .	61
Formación del discurso del desarrollo . . . . .	64
Significados del desarrollo . . . . .	69
Conceptos y explicaciones del desarrollo . . . . .	71
La noción de planeación participativa . . . . .	91
Formación del discurso de la planeación . . . . .	92
Significados y dilemas de la planeación . . . . .	97
Composición y metodologías de la planeación . . . . .	100
<b>Capítulo 2. Aproximación metodológica</b> . . . . .	<b>107</b>
Etapa de recolección de la información . . . . .	108
Fase 1. Elaboración de las categorías conceptuales y contextuales de la investigación . . . . .	108
Fase 2. Delimitación del caso de estudio de la investigación . . . . .	108
Fase 3. Especificación de la unidad de análisis de la investigación . . . . .	111
Fase 4. Delimitación del corpus de la investigación . . . . .	114
Fase 5. Formulación de la categoría de análisis y de las estrategias discursivas del corpus de la investigación . . . . .	118

<b>Etapa de procesamiento y análisis de la información</b> .....	<b>130</b>
Fase 1. Procesamiento de la información del texto y del contexto .....	130
Fase 2. Análisis e interpretación de la información procesada .....	131
Fase 3. Formulación de resultados .....	131
Fase 4. Formulación de conclusiones y recomendaciones .....	132
<b>Capítulo 3. Devenir del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) en el proceso de planeación participativa impulsado en Bogotá por la administración distrital</b> . . . . .	<b>133</b>
Conformación y funcionamiento del CTPD .....	137
Función del CTPD en la formulación y elaboración de los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas del distrito capital ...	161
<b>Capítulo 4. Ciclo de los conceptos del CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT</b> . . . . .	<b>173</b>
El proyecto de POT en Bogotá .....	174
Primera revisión del POT en Bogotá .....	187
Segunda revisión del POT en Bogotá .....	207
Tercera revisión del POT en Bogotá: Modificación Excepcional del POT .....	216
<b>Capítulo 5. Análisis de los conceptos producidos, puestos en circulación y aplicados por el CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT</b> . . . . .	<b>271</b>
El punto de partida en los cuatro conceptos del CTPD .....	281
De la estructura general de cada concepto del CTPD .....	293
El despliegue en los cuatro conceptos del CTPD .....	295
De la estructura y el contenido de cada división de los conceptos del CTPD .....	305
Primer concepto del CTPD ante el proyecto de POT .....	305
Segundo concepto del CTPD ante la primera revisión del POT en el 2003 ..	308
Tercer concepto del CTPD ante la MePOT en el 2012 .....	312
Cuarto concepto del CTPD ante la MePOT en el 2013 .....	315
El punto final en los cuatro conceptos del CTPD .....	317

<b>Capítulo 6. Análisis de las representaciones sociales sobre desarrollo plasmadas en los conceptos del CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT . . . . .</b>	<b>327</b>
<b>Preliminares .....</b>	<b>329</b>
<b>De la formación del discurso del desarrollo en los conceptos del CTPD .</b>	<b>333</b>
De los elementos del desarrollo .....	337
De las instituciones del desarrollo en los conceptos del CTPD .....	348
De las prácticas del desarrollo en los conceptos del CTPD .....	355
<b>De las definiciones y explicaciones del desarrollo en los conceptos del CTPD .....</b>	<b>367</b>
El desarrollo con una dimensión en los conceptos del CTPD .....	368
El desarrollo con dos dimensiones en los conceptos del CTPD .....	375
El desarrollo con tres dimensiones en los conceptos del CTPD .....	378
<b>Las estrategias discursivas en las citas del desarrollo, evidentes en los conceptos ante el proyecto y las revisiones del POT .....</b>	<b>379</b>
Alteridad en las citas sobre desarrollo del CTPD .....	379
Adjetivación en las citas sobre desarrollo del CTPD .....	387
Modalidad en las citas del CTPD sobre el desarrollo .....	388
<b>Conclusiones . . . . .</b>	<b>397</b>
<b>Referencias . . . . .</b>	<b>409</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo 1. Registro de la participación de la sociedad en la planeación impulsada por la administración distrital de Bogotá . . . . .</b>	<b>424</b>
<b>Anexo 2. Mención, uso y correspondencia de las categorías “planeación participativa”, “planeación” y “participación” en los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas del distrito capital aprobados, por acuerdo o decreto, desde 1995 hasta 2016 . . . . .</b>	<b>433</b>
<b>Anexo 3. Mención y uso de las categorías “planeación” y “participación” en el plan de ordenamiento territorial y sus revisiones aprobadas por decreto desde 2000 hasta 2016 . . . . .</b>	<b>441</b>
<b>Índice de materias . . . . .</b>	<b>445</b>



## **Dedicatoria**

*A la memoria de Matilde Rey-Gómez de Santos, Bernardo  
Contreras Luckerna y Santiago Santos Rey.  
A las madres colombianas, migrantes. Especialmente a la mía,  
Oliva Santos Rey, porque todavía anhelamos sus retornos.  
A Camilo, la más clara razón de mi existencia.*



## Agradecimientos

A mis profesores, estudiantes, pares, evaluadoras y evaluadores, amigas y amigos con quienes hemos reflexionado sobre la materia en actividades de producción, circulación y aplicación de conocimientos. Especialmente a Luis Fernando Acebedo Restrepo, Marlene Ardila Avendaño, Mariela Becerra Padilla, Ricardo Enrique Giesecke Sara Lafosse, Juan Manuel Latorre Carvajal, Milena Morales Fernández, Constanza Moya Pardo, Teresa de Murzi, Jesús David Pardo Mercado, Deyanira Quiñonez Pérez, Falon Carolina Reyna Vanegas, Armando Rodríguez García, Iris Rosa Meza, Zulma Cristina Santos Kerguelén de Santos, Heiner Silva Marín, Marjorie Sosa Iglesias, Hilda Torres Mier y Terán, Carlos Alberto Torres Tovar, Luis Carlos Trujillo Falla, Germán Vargas Cuervo, Martha Vargas Valbuena, Álvaro Velasco Álvarez, Martha Velasco Rodríguez y Diana Villamil Ramírez.

A la sociedad interviniente en la planeación participativa de Colombia por sus valiosos saberes y prácticas al respecto. Básicamente, al Consejo Territorial de Planeación Distrital por ser fuente de inspiración, así como por sus aportes en el despliegue de esta investigación.

A mi familia; esencialmente, a mi hijo por su respeto, entereza y solidaridad frente a todas las pruebas que debí superar.

A los seres (in)materiales que me resguardan. A la naturaleza por su generosidad. A Dios por su amor incondicional.

A todas y todos, y a cada una y cada uno de ustedes, mi profundo reconocimiento que extendiendo a quienes, ahora, olvido mencionar pero que influyeron en este fragmento de mi vida.



## Introducción

EN ESTE LIBRO SE estudia la participación de la sociedad en el ordenamiento territorial de Bogotá desde 1991 como un proceso urbano-rural, legal, orientado, principalmente, a legitimar nociones hegemónicas de desarrollo más que a producir, poner en circulación y aplicar ideas concertadas sobre los presentes y los futuros de la ciudad. Para ello se analizan los conceptos emitidos por el Consejo Territorial de Planeación Distrital —instancia representativa de la sociedad en la planeación de la ciudad; en adelante, CTPD— ante el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aplicado en Bogotá desde el 2000. En concreto, se revelan las representaciones sociales sobre desarrollo evidentes en dichos conceptos y se visualizan las formas en que tales representaciones son adoptadas por la administración distrital, tanto en el POT, como en cada una de sus revisiones.

Esta aproximación inédita al tema conjuga referentes orientados a promover reflexiones y acciones alusivas a la materia. En este sentido, aporta elementos para fortalecer la planeación mediada por actores sociales e institucionales; visibiliza saberes y prácticas presentes al cristalizar ideas de planeación participativa; desentraña representaciones sociales sobre desarrollo vigentes en los ejercicios planificadores; expone aprendizajes para cualificar los ciclos de las acciones

planificadoras; y descubre rasgos para asumir la participación de la sociedad en la planeación como un proceso colectivo desde donde es posible impulsar anhelos compartidos por sus actores, al igual que fomentar la investigación y la intervención en distintos campos (Contreras, 2007).

En consecuencia, este escrito abre sendas para emprender análisis semejantes en cada municipio y distrito del país que, por mandato constitucional, deben ordenar su territorio a la luz de la regulación imperante. En el 2015, más de la mitad de dichas entidades territoriales debieron impulsar nuevos procedimientos de formulación y adopción de planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial, según el tamaño de su población.

El texto compila referentes, resultados y conclusiones de la tesis doctoral de la autora en un orden guiado por el objetivo general de comprender si la planeación participativa en Bogotá, como un proceso urbano-rural puesto en marcha desde 1991, constituye una estrategia para producir, poner en circulación y aplicar ideas de desarrollo en la ciudad con impactos sobre las orientaciones tomadas por la administración distrital. Este objetivo general se descompone en cuatro específicos:

- Determinar los procesos de producción, circulación y aplicación de los conceptos elaborados por el CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT en Bogotá.
- Analizar las representaciones sociales sobre desarrollo manifiestas en los conceptos expuestos por el CTPD.
- Visualizar las representaciones sociales sobre desarrollo evidentes en los conceptos del CTPD que adopta la administración distrital en el proyecto y en las revisiones del POT.
- Generar una aproximación teórico-metodológica pertinente, relevante y significativa que permita aprehender la planeación participativa como un proceso urbano-rural orientado a construir, circular y aplicar ideas de desarrollo en Bogotá.

La obra posee seis capítulos. En el primero se presenta la aproximación conceptual con elementos derivados de varios dominios científicos. En el segundo se despliega la aproximación metodológica

que compila y esquematiza los elementos epistemológicos, teóricos, contextuales y metodológicos citados, pero que, además, agrega operaciones hasta disponer de una secuencia apropiada para responder la pregunta central. En el tercero, se reconstruye el devenir del CTPD en el proceso de planeación participativa impulsado por la administración distrital en Bogotá y se detalla la función del CTPD en la formulación de los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas. En el cuarto se explica el ciclo de los conceptos del CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT. En el quinto, se examinan sus contenidos. Por último, en el sexto se analizan las representaciones sociales sobre desarrollo inscritas en estos conceptos, al igual que las estrategias discursivas mediante las cuales se expresan dichas representaciones.

### **Planeación participativa en Bogotá: caso de estudio**

La participación de la sociedad en los asuntos públicos es un rasgo típico del mundo occidental. Sobre este hecho, se (re)producen, circulan y aplican incontables saberes y prácticas. Aunque los procesos encierran diversos referentes, se visualiza una dinámica constante que procura olvidar su pasado, mitigar su presente e idealizar su futuro.

Para algunos, la participación de la sociedad es un privilegio contemporáneo otorgado por el Estado e indispensable para potenciar su funcionamiento, mientras que para otros es un atributo de la humanidad, desde su aparición, que todavía no logra traducir en metas colectivas ni materializar para conservar su propio hábitat. Entre los bordes perdura una urdimbre de posturas difícil de interpretar, pero fácil de registrar.

Con independencia del resultado obtenido, es complejo identificar una sociedad en la cual sus integrantes no tomen parte en sus cuestiones comunes<sup>1</sup>. De manera simultánea, los rasgos de esta participación varían en consonancia con las funciones ejecutiva,

---

<sup>1</sup> Para Rodríguez, tal participación es “un elemento constitutivo, una suerte de componente natural o factor consustancial en la existencia misma de las comunidades humanas” cuyas expresiones son paralelas a las tareas del Estado con distinta intensidad (2007, p. 125).

legislativa y judicial del Estado para su reforzamiento, confrontación o modificación mutua<sup>2</sup>.

De acuerdo con Rodríguez, junto a tales rasgos, existen otros constituidos como participación “política” por estar dirigidos de modo más directo a influir en las decisiones de gobierno o por ser gestores o legitimadores en la conformación de órganos sujetos al régimen de elección directa en territorios con sociedades, intereses y temas generales. En su criterio, dado su foco de atención, esta participación se vincula a la noción de democracia asociada al ejercicio de los derechos políticos y, por esta vía, a ramas del derecho en las cuales no es fácil calificarla como política o administrativa (Rodríguez, 2007, pp. 127-128).

Sin duda, es arduo clasificar sus atributos, pero es sencillo advertir que, en conjunción, existe interés por el abordaje de la participación político-administrativa en sus diversas aristas. Bogotá no representa la excepción en su intervención ni en su investigación. La participación de la sociedad en la planeación o la planeación participativa es de extensa data y sustancia<sup>3</sup>.

En particular, desde de la última década del siglo xx, cada administración distrital le impulsa acatando los imperativos trazados en la Constitución Política de Colombia y en el Estatuto Orgánico de Bogotá, con sus respectivas regulaciones. Al concretar sus mandatos, efectúan acciones de vasto alcance que, en suma, denotan una trayectoria cumplida en la práctica, pero que resulta incipiente en la reflexión colectiva para obtener fines globales, especialmente los de desarrollo (Contreras, 2007).

Esto, si bien rinden cuentas sobre tales actuaciones y pactan con personas, naturales y jurídicas, acompañamientos, seguimientos o evaluaciones. Los expertos proceden en consecuencia hasta entregar informes, raramente usados por los mismos Gobiernos como insumos colectivos al emprender nuevas prácticas, a pesar de publicarlos en medios físicos y virtuales (Contreras, 2007).

---

2 Según Rodríguez, las manifestaciones son más amplias en la tarea ejecutiva, ya que esta incluye más expresiones de la vida colectiva, así como de sus integrantes (2007, p. 126).

3 Véase dicha trayectoria en Contreras (2015).

Dichos peritos, desde sus referentes, examinan las actuaciones con exiguas alusiones a los lineamientos de sus colegas. En algunos balances se cuantifican resultados formales, derivados de cada administración distrital, cuyos vínculos con los propios imperativos e instrumentos estatales son condicionados y, todavía más, con las aspiraciones colectivas de largo aliento (Contreras, 2007). Sin embargo, son valiosos sus esfuerzos en la medida en que, al emprender estudios sobre la planeación participativa, se cuenta con información procesada en la cual se contempla un acervo de posiciones y condiciones que manifiesta su riqueza (véanse las tablas A, B y C en el anexo 1).

En el estado del arte se aprecia una considerable producción de dictámenes sobre dicha actuación pública con restringida circulación y aplicación colectiva. Estos análisis se tienden a gestar desde perspectivas epistemológicas en las que se consulta a la sociedad, mas no se reflexiona con ella. Son parciales las difusiones de los sitios en los que se ubican los documentos dispersos en internet. Ejemplares de los informes son distribuidos entre evaluadores, financiadores o particulares con deficiente introspección sobre sus alcances, propósitos y resultados. Se desestima el empleo del acumulado, pues con reducida frecuencia se instauran espacios institucionales o sociales para abordar sus avances, generar reacciones ante ellos y sugerir formas de incorporarlos en operaciones posteriores.

Quizá, tales amenazas y debilidades impiden que las metas previstas para futuros ejercicios participativos resulten superiores, ya que las y los intervinientes olvidan incorporar los aprendizajes obtenidos de las presentes acciones. Así, esto amerita cambios. Ciertamente, fortalecer las capacidades, mediante el seguimiento, la evaluación y la sistematización, eleva las opciones de convertir la planeación participativa en uno de los medios idóneos para precisar ideas compartidas de presentes y futuros en Bogotá (Contreras, 2007).

Por su parte, en las universidades capitalinas se elaboran pesquisas sobre las realizaciones de dicha planeación participativa. En estos, de forma semejante a las indagaciones de los peritos, los análisis se soportan en referentes peculiares con insuficiente alusión a otros trabajos (véase la tabla D en el anexo 1). En todas las tesis de posgrado la unidad de observación está compuesta por las autoridades o las

instancias de planeación instituidas en las normas. Aunque la planeación participativa es la unidad de análisis, difícilmente se define. Las miradas se concentran en la participación y, desde ahí, con sus respectivas confluencias, tratan la planeación. En un buen número de tesis se plantea el problema de investigación desde la democracia, así como las tensiones de sus formas (representativa y participativa sin aludir a la directa) y sus distorsiones. Sorprende localizar ínfimas referencias de la planeación participativa como instrumento para lograr el desarrollo, si bien las normas la citan como principio, fundamento, propósito, concepto y objeto de su planeación. En su lugar, conciben la participación como medio útil para profundizar la democracia, pero se inclinan a manifestar que el Gobierno la maneja para su legitimación con base en la normatividad y la institucionalidad reinante. Algunas también plantean acciones para mejorarla en pro del bienestar común.

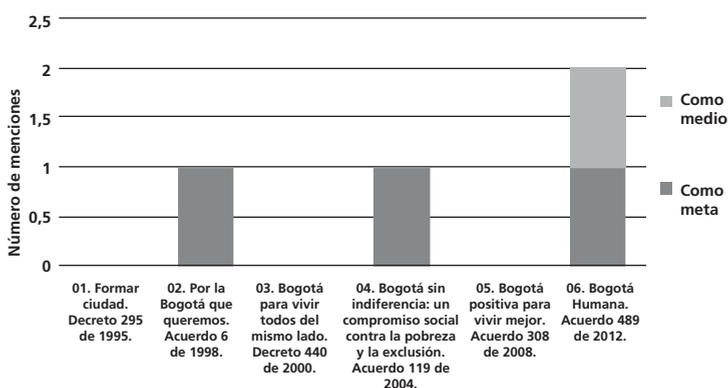
En efecto, las y los autores de las tesis enseñan su interés por lo público ya que, desde varias posturas, asimilan la participación como una ruta para intensificar la democracia y la descentralización. Denotan voluntad por identificar y enfrentar déficits de la democracia representativa como el clientelismo, la ineficiencia y la corrupción. Unos proponen legitimar y afianzar la planeación participativa. Ninguno recomienda su cese. Simultáneamente, controvierten las limitaciones normativas sin adicionar ajustes. No afrontan la producción, la circulación ni la aplicación compartida de saberes. Más bien, abogan por cualificar la información y la formación de los actores para elaborar diagnósticos y hallar soluciones a problemas vistos en la planeación participativa. Así mismo, respaldan el despliegue de investigaciones que permitan a los administradores tomar decisiones más certeras.

Llama la atención que algunos refieran a la esencia de la planeación participativa, pero que únicamente consulten a la sociedad con encuestas. Suelen descalificar la acción estatal por excluyente, aunque se tienden a concentrar en la extracción de respuestas para cuantificar, valorar y encuadrar con sus propios lineamientos. De ahí que esta labor podría ser tomada como una confirmación de la precaria interpelación de los expertos a la producción sobre la materia. Aún más, se podría extender a los actores de la planeación y a la sociedad en general.

A lo mejor, superar tal situación implique “beber de las fuentes”. En otras palabras, traer a la palestra investigativa los discursos de estos actores que, en Bogotá, son registrados: (i) en los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas del Distrito Capital, así como en los planes de ordenamiento territorial formulados por las autoridades indicadas; y (ii) en los conceptos ante los proyectos y las revisiones de dichos planes rendidos por las instancias ordenadas.

### **Participación de la sociedad en los ciclos de los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas en Bogotá**

Al revisar los articulados de los seis planes de desarrollo económico, social y de obras públicas del Distrito Capital aprobados entre 1995 y 2015 se observa que la categoría planeación participativa se cita en tres planes, pero no se define (figura 1; véase además la tabla A en el anexo 2). El término se adopta indistintamente como meta y medio. Al carecer de significado explícito, sus referentes son asignados por quienes le invocan. Este hecho, aparentemente flexible e irrelevante, mantiene abiertas controversias en las cuales podría ser (in)validado cualquier encuadre o argumento expuesto, al igual que todo método previsto para su materialización en cada espacio y tiempo del periodo gubernamental vigente.



**FIGURA 1.** Mención y uso de la categoría planeación participativa en los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas de Bogotá (1995-2016).

Fuente: elaboración propia.

Dada la insignificante mención y la escasa utilización de la dupla planeación participativa, se procedió a identificar la correspondencia entre los términos planeación y participación en los seis planes analizados (figura 2; véase además la tabla B en el anexo 2). La conexión entre estos aparece en cuatro textos, sin explicación y con usos distintos. Posiblemente porque cada Gobierno distrital la asume como una “obligación a cumplir” durante la formulación del plan económico y social y de obras públicas del Distrito Capital (Acuerdo 12 de 1994). Así, se utiliza indiscriminadamente como meta, resultado, propósito, indicador, elemento de coordinación, estrategia, requisito e introducción.

Para explicitar las articulaciones subyacentes entre planeación y participación se rastreó en los planes la categoría planeación<sup>4</sup>. Esto conllevó marcar los fragmentos de los textos en los cuales aparece, visualizando los rasgos de su definición, justificación, sentido, empleo, responsable y vinculación con la participación (véase además la tabla C en el anexo 2)<sup>5</sup>.

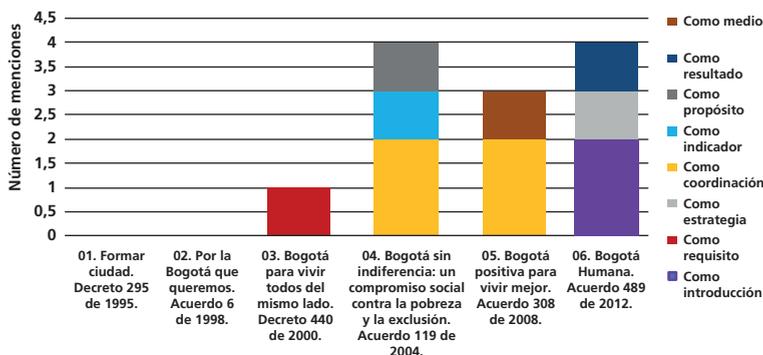


FIGURA 2. Correspondencia entre los términos planeación y participación en los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas de Bogotá (1995-2016).

Fuente: elaboración propia.

- 4 En los articulados no se encuentra el verbo planear. No aparece como acción que realiza una persona natural o jurídica. Se apropia como sustantivo abstracto al cual le antecede una acción. Por ejemplo, en los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital se citan aumentar, potenciar, fortalecer, garantizar el cumplimiento eficiente y orientar la planeación.
- 5 Vale decir que en los documentos existen referencias sobre el conjunto de instrumentos de la planeación, dado que se inscribe la elaboración,

El abordaje de la planeación que se identificó fue similar al tratamiento de la planeación participativa examinado. Usualmente, la planeación se toma como un hecho administrativo. En ocasiones, se precisan su escala, sector y tema sin mayor aclaración. Significantes sin definiciones que se dejan al criterio de sus operadores. Otras veces se adopta como cualidad, y por esto le preceden vocablos como “capacidad” o “facultad”. Esporádicamente se enfoca a partir de su dinámica y, en consecuencia, se vincula con palabras como “esquema”, “función”, “ejercicio” o “proceso”.

Esta situación es análoga a la de su acotada justificación, puesto que son incorpóreos los argumentos, las causas o las circunstancias para consumir las acciones planificadoras. En unos casos se pueden inferir. Así ocurre cuando en los textos se asevera que el plan se formula bajo preceptos legales, ya que se acude a una sustentación político-administrativa que demuestra cómo el alcalde electo acata las reglas jurídicas vigentes sobre la materia para orientar su intervención gubernamental.

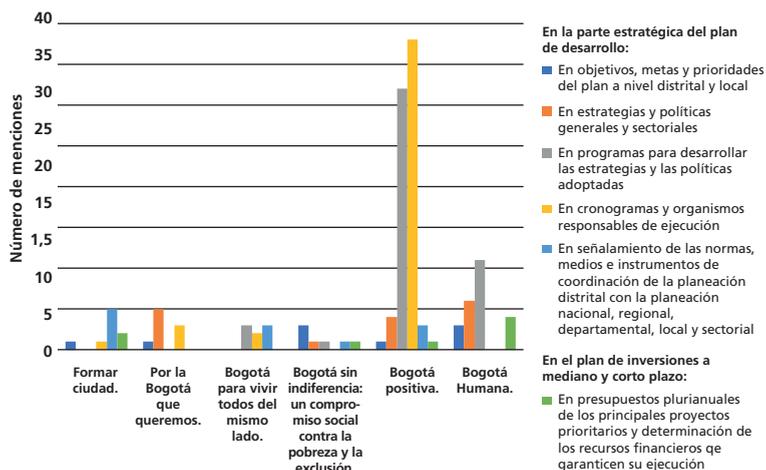
En cuanto a su sentido, la planeación no se proclama como fórmula primordial para obtener los objetivos de los planes. Seguramente, esta omisión es una constatación puntual de su desvalorización como instrumento central para alcanzar el desarrollo en los países de Latinoamérica —tendencia que viene ocurriendo desde la década de 1980— o de su conservación como medio, todavía irremplazable, para contribuir a lograr tal meta. De manera tajante, la planeación ostenta dos trayectorias en todos los planes, cuya intersección no exhibe contradicciones: una que se dirige a potenciarla, abogando por su cualificación, mejoramiento, aumento o fortalecimiento; otra que la pone en perspectiva con el alcance de múltiples propósitos para distintos territorios, sectores y poblaciones.

Por su parte, la ubicación y el empleo conferidos a la planeación varían en los planes analizados. A la luz del orden de composición del plan, estipulado en el Acuerdo 12 de 1994, la planeación se sitúa, tanto en

---

la ejecución y el monitoreo de los planes, así como las capacidades y los recursos para ello. La búsqueda se concentró en las citas sobre planeación porque se tomó el plan como un resultado de esta actuación que, si bien lo contiene, no finaliza con la producción, la puesta en circulación y la aplicación de su “instrumental”.

la parte estratégica general, como en el plan de inversiones a mediano y corto plazo de todos los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital (figura 3; véase además la tabla c, anexo 2).



**FIGURA 3.** Ubicación y uso de la categoría planeación en los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas de Bogotá (1995-2016). Fuente: elaboración propia.

Como se nota, el número más alto de menciones se concentra en los tópicos del cronograma y de los organismos responsables de la ejecución. De hecho, planeación forma parte del nombre del ente distrital responsable de la coordinación técnica para formular, aprobar, ejecutar, seguir y evaluar los planes en la ciudad. El siguiente número de menciones se condensa en el tópico de programas para el desarrollo de las estrategias y las políticas adoptadas. Allí se suele disponer para referir a sus instrumentos, herramientas y funciones.

Al explorar los fragmentos de los textos en los cuales se inscribe la planeación, surgen rasgos sobre sí misma, su orientación con la sociedad y su intersección con la participación. Respecto a la planeación en sí misma, se advierte: (i) su rendición o dependencia legal al manifestar que la formulación y la aprobación de cada plan acata las normas; (ii) su nominación polisémica, ya que son múltiples los significados deducibles de su manejo; (iii) su vínculo con sustantivos y adjetivos procedentes de términos sin articulación

ni jerarquización; (iv) su aplicación como medio más que como fin para alcanzar metas si bien, eventualmente, se resalta su cualificación a favor del mejoramiento de un sector administrativo; (v) su empleo tecnocrático más que burocrático, puesto que se prefiere confiar su diseño, operación y coordinación a entidades distritales y locales sobre corporaciones políticas y organismos sociales; y (vi) su orientación más técnica que política, pues se homologa con función, ejercicio o proceso administrativo. Acerca de la sociedad, se detectan combinaciones cuando se sostiene que la planeación se dirige a la sociedad para: (i) procurar el desarrollo y bienestar de la comunidad; (ii) concretar políticas públicas para la niñez, la juventud, la mujer y la vejez; (iii) valorar las formas de apropiación y ocupación del territorio; (iv) estimar la diversidad poblacional y cultural; (v) promover imaginarios, percepciones, representaciones y prácticas culturales que faciliten la construcción de un nuevo modelo de ciudad y formas de gestión pública; y (vi) generar pautas sostenibles de ordenamiento y planeación del territorio que permitan superar los factores de segregación socioespacial.

En cuanto a la participación de la sociedad en la planeación, en cuatro de los planes analizados se constata la “sumisión normativa” porque se obedecen las reglas vigentes; y se citan los conceptos del CTPD, del mismo modo que la implementación de su plan de acción. En el plan “Bogotá Positiva: para vivir mejor” aparece una aplicación de la participación como mecanismo de organización, ya que se busca fortalecer las comisiones de la sociedad creadas por el Gobierno distrital mediante la planeación. Igualmente, este Gobierno se autoasigna el papel de garante de la participación y la articulación entre los agentes, las acciones y los instrumentos planificadores.

En el plan “Bogotá Humana” se advierte un uso compuesto o técnico-político al formular: (i) diseño, ejecución, consolidación y ajuste articulados de los sistemas de planeación y participación que garanticen el derecho a una participación decisoria de la ciudadanía en el ciclo de la gestión pública; (ii) ajuste del diseño institucional para dar cabida a la planeación participativa; y (iii) elaboración de un nuevo estatuto de planeación y reforma de las normas vigentes sobre esta para armonizar y ampliar los procesos. Además, en este plan se intro-

ducen aspiraciones de largo plazo al proyectar<sup>6</sup>: (i) devolver el poder decisorio a la ciudadanía en asuntos cruciales como los procesos de planeación de la inversión, ordenamiento territorial, presupuestación, ejecución, monitoreo y rendición de cuentas de las acciones de gobierno; (ii) asumir la descentralización como refuerzo a la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, presupuesto y control de las administraciones locales; (iii) desarrollar nuevos esquemas de relación entre la ciudadanía y el Estado mediante una planeación participativa del territorio; al igual que (iv) habilitar la planeación y el presupuesto participativo para superar la segregación y la discriminación.

Aunque lo expuesto suscita diversas reacciones sobre las modalidades planificadoras de cada gobierno central, aquí se identifican, básicamente, para distinguir sus conexiones con la participación. La evidencia muestra que dichos ensambles se proclaman, pero no se explican. Tampoco se debaten ni recusan. Mas, en los seis planes analizados se hace patente que la participación de la sociedad en la planeación es plausible, deseable o favorable en todas las esferas. Parece que no solo contribuye a resolver las tensiones de la tríada Estado-sociedad-mercado, sino que fortalece sus vínculos. Entonces, a nivel externo, se impulsa para obtener propósitos superiores, objetivos gubernamentales, fines mercantiles y logros sociales. A nivel interno, para mejorar las condiciones y los niveles de actuación de la sociedad de una forma que pueda atender los asuntos públicos puestos a su alcance<sup>7</sup>. Entre ellos, las metas trazadas por cada administración distrital.

---

6 Al finalizar este periodo no se detectaron acciones contundentes para lograr estos propósitos, pero se requiere mayor exploración para obtener conclusiones.

7 A nivel externo: (i) propósito superior: construir un nuevo modelo de ciudad; (ii) objetivos gubernamentales: modernización, democratización, globalización, mejoramiento de la gestión; (iii) fines mercantiles: apertura, movilización ágil del suelo, fortalecimiento de alianzas público-privadas; (iv) logros sociales: elevación de niveles de vida; superación de segregaciones; introducción de nuevos imaginarios y representaciones; cambios de conocimientos, actitudes y prácticas. A nivel interno: (i) condiciones: comunicación, formación, organización, movilización, voluntad política; y (ii) niveles de actuación: información, consulta, delegación, decisión, intervención, control.

En este orden de ideas, es esencial corroborar el lugar otorgado a la participación en la planeación. Para ello se rastreó esta categoría en los seis planes analizados, aplicando un procedimiento similar al anterior. Es decir, se marcaron los fragmentos de los textos en los que surge (véase la tabla D en el anexo 2) para detectar los principales rasgos de su definición, soporte, sentido, uso, responsables y vínculos con la planeación. Esta exploración señaló que sus manifestaciones son afines a las expuestas. La participación no se define en términos éticos, políticos, epistemológicos, teóricos ni metodológicos. Se acepta como principio, derecho, marco, ley, canal, mecanismo, espacio, escenario o proceso, sin explicación. Incluso, en un mismo plan, se apodera de varias formas sin diferenciación. De vez en cuando se advierten sus opciones y alternativas sin delimitación; en otras, se acompaña de adjetivos como activa, entusiasta, solidaria, abierta o democrática sin mayor precisión.

La existencia de la participación en los planes analizados se tiende a justificar en términos normativos. En varias oportunidades se declaran sus propósitos en conjugaciones categoriales con discretos razonamientos. La participación se ordena para: (i) fortalecer el capital social y las relaciones entre la administración distrital y la ciudadanía organizada; (ii) la decisión; (iii) propiciar el crecimiento económico, la equidad social y ecológica, así como el desarrollo sostenible; (iv) los jóvenes; (v) las personas en situación de discapacidad; y (vi) la cultura, la recreación y el deporte.

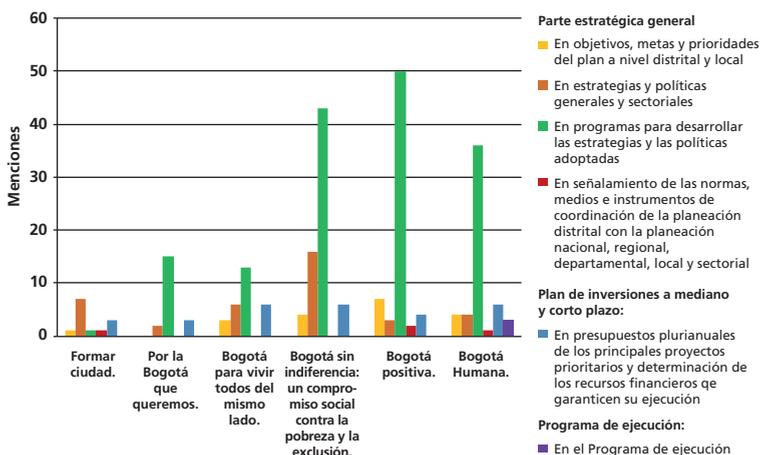
Pese a que es discutible el sentido de la participación, en los seis planes son explícitos sus destinatarios. Parece que la inclusión es total. Se exhorta a la participación estatal, social y mercantil<sup>8</sup> en ámbitos de la vida pública y privada como son: gestión ambiental, plusvalía, financiación de proyectos de gran envergadura, gestión de asuntos públicos, planeación y gestión del territorio, evolución de la cultura.

También, la ubicación y el uso conferidos a la participación en los planes varían claramente. Siguiendo el orden de composición del

---

8 Se convocan Gobiernos, instituciones públicas, ciudadanía, comunidad, familia, juventud, niñez, personas, mujeres, grupos étnicos, universidades, técnicos, tecnólogos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instancias de planeación, contribuyentes, grabadores de propiedad raíz, sector privado, gremios, impuesto de industria y comercio.

plan de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital determinado en el Acuerdo 12 de 1994, la participación debe situarse en la parte estratégica general, así como en el plan de inversiones a mediano y corto plazo de todos los planes (figura 4; véase la tabla D, anexo 2).



**FIGURA 4.** Ubicación y uso de la categoría participación en los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas de Bogotá (1995-2016).

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, el mayor número de menciones de la participación se ubica en el tópico de los programas para el desarrollo de las estrategias y las políticas adoptadas. En este se utiliza como programa cualidad, tema, componente, meta, proceso, actividad, medio, experiencia instancia, escenario, espacio y parte de nombre de ente público. El siguiente mayor número de menciones se localiza en el tópico de las estrategias y las políticas adoptadas; aquí se inserta en los objetivos, pues se propone impulsar, promover, facilitar, estimular, fortalecer o fomentar la participación. Así mismo, se apropia como política, eje, tema, canal, proceso, medio, mecanismo, experiencia, determinante del plan maestro, instancia y parte de nombre de ente público. Al parecer, las ejecutorias de la participación son consistentes, ya que los programas traducen las estrategias en hechos.

Vistos los fragmentos de los textos sobre la participación, es posible notar que sus rasgos son semejantes a los detectados en la

planeación. Aunque se la invoca como elemento de los planes, no se vislumbra conexión con los referentes que la enmarcan o la deberían encuadrar. En ningún fragmento de los planes es puesta en perspectiva con la construcción de referentes compartidos. Se procura compaginar como pieza “natural” de la dinámica que facilita a las administraciones distritales alcanzar sus objetivos.

Hasta este momento, el análisis revela imprecisión sobre la planeación participativa existente en los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas del Distrito Capital. Su acometida ética, política, epistemológica, teórica y metodológica parece precaria, ya que se enuncia sin determinación. Este hecho —de relativo confort, por cortos periodos, para unos sectores estatales y mercantiles— tiende a ocasionar avances restringidos en gran parte de la sociedad, a mediano y largo plazos, por múltiples causas. Entre ellas, porque la atención se concentra más en su activismo que en su reflexión-acción.

Se puede conjeturar que lo anterior acontece porque tales artefactos tuvieron una duración en la ciudad de tres años y, desde 2004, de cuatro años. Así que se deben revisar dispositivos con validez temporal más larga. Este es el POT, cuyo contenido estructural tiene vigencia mínima de tres periodos de la administración distrital; es el instrumento establecido por el Estado para cumplir la función pública del urbanismo (Ley 388 de 1997, artículos 3 y 28).

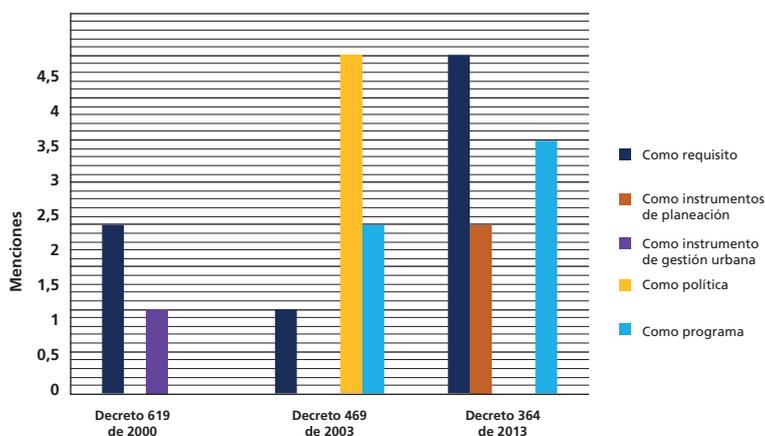
### **Participación de la sociedad en los ciclos del Plan de Ordenamiento Territorial y de sus revisiones**

El registro de la categoría planeación participativa en los articulados del POT de Bogotá (Decreto 619 de 2000), así como en sus revisiones (Decretos 469 de 2003 y 364 de 2013<sup>9</sup>), no arrojó resultado alguno en el documento del POT ni en el de la primera revisión, mientras que en el escrito de la última revisión se encuentra dos veces<sup>10</sup>. Para avanzar, se buscó la correspondencia entre los términos planeación y participación en los textos del POT (figura 5; anexo 3).

---

9 En suspensión provisional de los efectos según la Sección Primera del Consejo de Estado.

10 Se plantea: (i) integrar procesos de planeación participativa para consolidar la estrategia de ordenamiento territorial en las zonas de influencia del



**FIGURA 5.** Correspondencia entre los términos planeación y participación en el POT y sus revisiones aprobadas por decreto desde 2000 hasta 2016.

Fuente: elaboración propia.

La articulación entre los dos términos aparece en 19 ocasiones. Se utiliza siete veces como requisito, dos como instrumento de planeación, uno como instrumento de gestión urbana, cuatro como política y cinco como programa. Sobre todo, se precisa cuando se invoca la supeditación de normas e instrumentos de planeación por parte de distintos actores<sup>11</sup>.

sistema integrado de transporte público como parte de las normas aplicables al subsistema vial; (ii) facilitar procesos de planeación participativa y gestión local desde un enfoque integral de género y diferencial, que superen la escala barrial, aportando herramientas conceptuales, metodológicas y operativas e insumos de información para la participación con decisión en igualdad de oportunidades como parte de la estrategia “participación ciudadana y fortalecimiento organizacional” del Programa de Mejoramiento Integral (Decreto 364 de 2013, artículos 172 y 501).

- 11 Para ejemplificarlo, se propone: (i) el fortalecimiento del sistema de planeación regional y local con participación de las alcaldías locales; (ii) el fortalecimiento de las alcaldías locales para propiciar la planeación integral y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; aplicación y monitoreo de las normas e instrumentos de la planeación por parte de las alcaldías locales a través de mecanismos de participación; (iii) articulación de las instancias de planeación distritales y locales en la elaboración y monitoreo de las normas e instrumentos de planeación; y (iv) la participación de los actores públicos y privados en el cumplimiento del derecho al acceso de una vivienda digna para

Con relación al examen de la categoría planeación en el POT y en sus revisiones (véase anexo 3), se halló que, de 532 citas, se inscribe en 400 como parte del nombre de sus actores. En 375 menciones se usa como parte de la razón social de la autoridad encargada de implementar las orientaciones de planeación impartidas por el alcalde y de coordinar técnicamente la formulación del plan<sup>12</sup>; y 25 veces como parte del nombre del CTPD, a quien se invoca para alegar el cumplimiento de la norma<sup>13</sup> sin visibilizar los contenidos de sus conceptos. En las ocasiones restantes, la planeación se utiliza para aludir a sus instrumentos, procesos sistemas, acciones y temas.

Por su lado, la indagación sobre la categoría participación en el POT y en sus revisiones muestra resultados semejantes a los expuestos en apartados previos (véase anexo 3). Esto indica que la participación de la sociedad se aborda de modo similar a como se trata en los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital. No obstante, tal afirmación, más que servir como argumento para concluir los estudios, incita a reflexionar sobre la necesidad de materializar perspectivas que faciliten desentrañar los hechos, ya que la planeación participativa es el proceso urbano-rural que vincula la sociedad a la planeación como actuación distintiva de gobierno.

Es difícil asimilar cómo el mandato constitucional sobre la participación de la sociedad en la planeación parece irrelevante en cada regulación. ¿Acaso el POT y las revisiones, como textos político-institucionales, no proceden de pactos Estado-sociedad contruidos en la ciudad? Si no es así, ¿qué intereses representan? ¿Existe acato formal de las normas sin su despliegue esencial? En este contexto ¿las aplicaciones de la planeación participativa son expresiones (in)definidas, (in)coherentes, o (in)oportunas de esta

---

grupos desfavorecidos mediante la planeación, gestión, prevención, control y vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de la ciudad.

12 Debido a que esta entidad cambió su razón social en 2005, se ubicó: 183 veces como Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y 192 veces como Secretaría Distrital de Planeación (SDP).

13 En pocas palabras, para anunciar que el proyecto de POT, y cada revisión de este, se someten a consideración del CTPD. También, para afirmar que se reciben sus respectivos conceptos de evaluación.

acción? Si es así, ¿se podrían potenciar o debilitar? ¿Por qué, para qué, cómo y con quiénes?

Con todo, sería apresurado concluir. Las evidencias refieren al precario contenido que porta la planeación participativa en los planes revisados. Pero es probable que en los cuerpos de estos instrumentos las autoridades retomen todas o partes de las ideas de la sociedad que el CTPD formaliza en los conceptos ante los proyectos y las revisiones de los planes rendidos. En consecuencia, esta situación merece análisis profundo.

### **Conceptos del CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT: unidad de análisis**

En cualquier caso, es fundamental analizar los conceptos elaborados por el CTPD. Para ello, es preciso acudir a herramientas que permitan desplegar tales exploraciones. Por esta vía, se anhela contribuir a cambiar las coordenadas investigativas del dominio en razón a que no se intenta, exclusivamente, revisar la eficacia, la eficiencia o la efectividad de la planeación participativa institucional, sino investigar la producción, la circulación y la aplicación de conocimientos de la sociedad al respecto, así como la incorporación que, de estos conocimientos, realizan las autoridades en sus propios discursos<sup>14</sup>.



**Documento 1.** Concepto sobre el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C. (CTPD, 2000).

Fuente: <http://www.ctpdbogota.org/wp-content/uploads/2019/09/Concepto-sobre-el-proyecto-del-Plan-de-Ordenamiento-Territorial-de-Santa-Fe-de-Bogotá-D.-C..pdf>

---

<sup>14</sup> Más que arbitrar la ejecución de actividades planificadoras, es necesario desentrañar una parte de la construcción efectuada por la sociedad durante las formulaciones de los planes para obtener información sobre: (i) ¿qué elabora, por qué, para qué, cómo, cuándo y con quién?; y (ii) ¿qué elementos de sus elaboraciones retoma la administración distrital, para qué y cómo?



**Documento 2.** Concepto sobre la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, D. C., Decreto 619 de 2000 (CTPD, 2003).

Fuente: <http://www.ctpdbogota.org/wp-content/docs/conceptos-emitados/CONCEPTO-Revision-POT-Adoptada-2003-CTPD.pdf>



**Documento 3.** Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre la propuesta de “Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento” (CTPD, 2012a).

Fuente: <http://www.ctpdbogota.org/wp-content/uploads/2019/09/Concepto-del-Consejo-Territorial-de-Planeación-Distrital-CTPD-sobre-la-propuesta-de-“Modificación-excepcional-de-normas-urbanísticas-del-Plan-de-Ordenamiento.pdf>



**Documento 4.** Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) sobre el Proyecto de Acuerdo “Modificación excepcional de normas urbanísticas del POT 2013” (CTPD, 2013b).

Fuente: [http://www.ctpdbogota.org/wp-content/docs/conceptos-emitados/Concepto-CTPD\\_MePOT-2013\\_Abril.pdf](http://www.ctpdbogota.org/wp-content/docs/conceptos-emitados/Concepto-CTPD_MePOT-2013_Abril.pdf)

En lugar de conservar la rutina investigativa, es necesario iniciar aproximaciones que aporten lineamientos para superar los problemas previstos. Estas exigen construir marcos con ejes —epistemológicos, teóricos, contextuales y metodológicos— que consientan abordajes alternativos de la planeación participativa, admitiendo que los resultados de cada examen son una interpretación de este fenómeno y que, al unísono, contienen interpretaciones diversas de múltiples actores. Además, en lugar de imponer referentes a las dinámicas valoradas, es importante analizar los discursos de los actores o estudiar los textos en los contextos reconociendo sus múltiples categorías, así como sus interrelaciones.



A su vez, este interrogante se desagrega en tres: ¿cómo se producen, circulan y aplican los conceptos elaborados por el CTPD ante el proyecto y las revisiones del POT?, ¿qué representaciones sociales sobre desarrollo se manifiestan en estos conceptos?, y ¿cuáles de estas representaciones son retomadas en el POT y en sus revisiones por el alcalde mayor, como autoridad de la planeación en el Distrito Capital de Colombia?

De ahí que sea ineludible buscar respuestas. En realidad, porque el abordaje de la planeación participativa como un proceso urbano-rural es débil en Bogotá. Entre otros aspectos, porque la inclusión de lecciones aprendidas derivadas de los exámenes realizados es somera en la ciudad<sup>15</sup>. Todo esto parece indicar que los ejercicios continúan siendo orientados con lineamientos político-administrativos, en escenarios a los cuales se convoca la sociedad para legitimar decisiones, más que para tomarlas por consenso y traducirlas en obras. Por esta senda, entonces, se restringe la conversión de sus prácticas en experiencias con aprendizajes colectivos que le permitan avanzar en armonía con la naturaleza (Contreras, 2009).

Esta fragilidad ética, política, epistemológica, teórica, metodológica e instrumental patente se profundiza con la carencia de análisis sobre las categorías presentes en las acciones planificadoras. En los exámenes de la planeación participativa en Bogotá, existe modesta reflexión al respecto. Las categorías parecen innatas. Todavía más, no se develan sus diferencias, porque se tienden a ubicar como parte de una discusión de forma que para nada compromete el fondo de estos asuntos<sup>16</sup>.

En cambio, lo que se viene demostrando en varias disciplinas científicas es que la palabra construye realidad. Con esta perspectiva, desde hace más de cuarenta años, en el mundo occidental se adelantan análisis sobre ideas colectivas, idearios, ideologías, imaginarios, representaciones sociales y discursos que pueden ser dispuestos como mecanismos analíticos para lograr mayor comprensión de los fenómenos en estudio.

Entonces, dada la ausencia de tratados sobre las categorías existentes en los procesos de planeación participativa y la presencia de instrumentos que posibilitan análisis rigurosos de ellas, es legítimo

---

15 Véase la sustentación en Contreras (2007).

16 Esto se puede apreciar cuando, en las evaluaciones, se examinan las dinámicas de las operaciones y se excluyen sus contenidos, así como sus aprendizajes.

