

La Participación Ciudadana En Bogotá Durante Los Gobiernos De Antanas Mockus (2001-2003) Y Luis Eduardo Garzón (2004-2008). Un Análisis Crítico Del Discurso

AUTORES:

Claudia Elizabeth Apráez Acosta

José Ignacio Castro Orjuela

José Aldemar Neuta Fernández

DIRECTOR:

José Armando Ruíz Calderón

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

FACULTAD DE EDUCACIÓN

MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO Y SOCIAL

Bogotá, D.C.

2018

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	FORMATO	
	RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE	
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página 1 de 3	

1. Información General	
Tipo de documento	Tesis de grado de maestría de investigación
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	La participación ciudadana en Bogotá durante los gobiernos de Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-2008). Un análisis crítico del discurso.
Autor(es)	Apráez Acosta, Claudia Elizabeth; Castro Orjuela, José Ignacio; Neuta Fernández, José Aldemar
Director	José Armando Ruiz Calderón
Publicación	Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2018. 41 p.
Unidad Patrocinante	Fundación Centro Internacional de Educación y desarrollo humano. CINDE
Palabras Claves	Discurso, políticas públicas, planes de desarrollo, acción colectiva, participación ciudadana, poder, ideología, hegemonía.

2. Descripción
Tesis de grado donde los autores vinculados a la línea de desarrollo social y comunitario, ponen en evidencia la investigación realizada. El objeto de estudio, es el discurso de la participación ciudadana, en éste sentido se plantea un Análisis Crítico del Discurso (ACD) de los planes de desarrollo de dos alcaldías de la capital del país: “Bogotá para vivir todos del mismo lado” de Antanas Mockus (2001-2003) y “Bogotá sin indiferencia” representado por Luis Eduardo Garzón (2004-2008). Éste artículo, pretende poner en evidencia la forma en la que los discursos institucionales de la participación ciudadana, determinan formas particulares de interlocución entre el estado y las comunidades locales en el distrito capital. Ésta investigación es producto del consenso que recoge intereses académicos, posturas políticas y experiencias de vida de los autores, con el fin de contribuir a la reflexión y análisis crítico sobre la participación de las comunidades más vulnerables de la ciudad, con el fin de aportar al reconocimiento de otras formas de asumir la participación, resaltando prácticas colectivas del buen vivir y la toma de decisiones que emergen desde el interior de las mismas comunidades locales, siendo éste un insumo para futuras investigaciones.

3. Fuentes
Escobar, A. (2007). La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela: El perro y la rana Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal. (1987). Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid, España: Siglo XXI. Laval, C. &., & Dardot, P. (2013). La nueva razón del mundo, ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona, España: Gedisa. Melucci, Alberto. (2002). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. México: El Colegio de

México. Centro de estudios sociológicos.
Packer, M. (2013). La ciencia de la investigación cualitativa. Bogotá: Uniandes.
Ricoeur, P. (2006). Ideología y Utopía. Barcelona, España: Gedisa.
Torres Carrillo, A. (2009). Acción colectiva y subjetividad. Un balance desde los estudios sociales. *Folios*, 51-74.
Van Dijk, T. A. (1998). Ideología. Una aproximación multidisciplinaria. Barcelona, España: Gedisa.
Wodak, R. &, & Meyer, M. (2003). Métodos de análisis crítico del discurso. Barcelona, España: Gedisa
Zizek, Slavoj. (2003). Ideología. Un Mapa en cuestión. Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.

4. Contenidos

La presente investigación, se suscribe a la línea de desarrollo social y comunitario, la cual busca comprender en el marco de la tensión estado y comunidad, aquellos procesos organizativos comunitarios que dan paso a dar voces a las diferentes formas de participación.

Éste informe de investigación, pretende dar a conocer el análisis realizado en torno a las implicaciones del discurso de participación ciudadana institucional, en las dinámicas organizativas de carácter social y comunitario. Los objetivos específicos son: 1. Identificar el discurso de participación ciudadana que ha estado presente en los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá en los periodos de los gobiernos de Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-2008). 2. Caracterizar la postura político-ideológica del discurso de participación ciudadana contenida en los planes de desarrollo del distrito capital, en los gobiernos anteriormente nombrados. Y 3. Interpretar las implicaciones que ha tenido la configuración del discurso de participación ciudadana de los planes de desarrollo en los procesos de organización de las comunidades locales de la ciudad de Bogotá.

La estructura del texto inicia con resumen, introducción; en la que se encuentra una breve mención de las categorías desarrolladas en la investigación, planteamiento del problema; en el que puede encontrarse la pregunta que orientó la misma, análisis de los datos; conclusiones, recomendaciones para futuros investigadores en desarrollo social, políticas públicas o temas afines y finalmente se encontrarán los referentes bibliográficos.

5. Metodología

Esta investigación de tipo cualitativo, se enmarca en un enfoque histórico hermenéutico que sitúa al sujeto que busca conocer la realidad y aproximarse a ella, desde múltiples escenarios de interpretación y significación. El método utilizado es el análisis crítico del discurso (ACD), lo cual, implica un ejercicio analítico e interpretativo, desde la forma en que el poder incide en el uso del lenguaje y el control que se ejerce en el escenario político y social a través del texto (Wodak & Meyer, 2003).

Las etapas que se siguieron para el proceso investigativo fueron; 1. Búsqueda y recolección del corpus documental. 2. Exploración e identificación de las unidades de análisis. 3. Construcción de matriz (instrumento 1) con paquetes de análisis textual. 4. Construcción de segunda matriz (instrumento 2) organización y desarrollo del ejercicio de inferencia. 5. Proceso de interpretación de las unidades textuales en relación con las categorías teóricas de análisis.

6. Conclusiones

Esta investigación, ha dejado consigo la adquisición de conocimiento frente a los planes de desarrollo y la normativa que los sustenta, poniendo en evidencia aquellos discursos institucionalizados de participación ciudadana visibles en los planes de desarrollo en mención.

De modo que en este apartado se relacionarán tan sólo tres de las conclusiones totales de éste ejercicio académico:

- Tanto en los marcos de acción colectiva como individual, la participación ciudadana ha transitado sobre lógicas que limitan la efectiva toma de decisiones por parte de las comunidades locales. El discurso institucional utilizado bajo los instrumentos de planeación política, ha ido configurando un ciudadano participativo, desde unos marcos de referencia concretos ligados no solo al periodo histórico de gobierno, sino, a quienes han hecho uso del poder desde una determinada orientación política. Las diversas estrategias discursivas utilizadas para presentar la noción de participación ciudadana, están en conexión con unos intereses políticos que, tanto explícita como implícitamente, traen consigo la ejecución de un plan de gobierno.
- La producción del discurso desde el marco institucional, utilizado por Antanas Mockus frente a la participación ciudadana, está estrechamente ligado a una forma particular de asumir el Estado y el ejercicio del poder. Esta noción identificada, tiene relación con una tendencia política y de organización económica ligada más hacia las lógicas del Neoliberalismo, en la cual el ciudadano se concibe desde la competencia y la libre elección de las acciones en función de intereses netamente individuales.
- La participación como convivencia ciudadana es una estrategia discursiva que invita a estar en armonía con la norma legal y cultural, en aras de evitar la ruptura de un orden social establecido por la política. Así, las acciones de prevención para la resolución de conflictos no solamente residen en evitar la confrontación directa entre ciudadanos (políticas de seguridad, disminución de cifras de riñas, homicidios y agresiones, etc.) sino en pugnar por qué los sectores sociales con intereses colectivos no entren en resistencia y contradicción con la política distrital y el orden público.

Elaborado por:	Apráez Acosta, Claudia Elizabeth; Castro Orjuela, José Ignacio; Neuta Fernández, José Aldemar
Revisado por:	José Armando Ruiz Calderón

Fecha de elaboración del Resumen:	19	02	2018
--	----	----	------

Resumen:

La línea de investigación en desarrollo social y comunitario de la maestría en desarrollo educativo y social de la Universidad Pedagógica Nacional y su alianza con la Fundación Centro Internacional de Educación y desarrollo humano (CINDE), busca comprender en el marco de la tensión estado y comunidad, aquellos procesos organizativos comunitarios que dan paso a dar voces a las diferentes formas de participación.

Por tanto, el ejercicio investigativo que sustenta éste artículo pretende informar acerca del análisis realizado entorno a las implicaciones del discurso de participación ciudadana institucional, en las dinámicas organizativas de carácter social y comunitario.

En éste sentido se plantea un Análisis Crítico del Discurso (ACD) de los planes de desarrollo de dos alcaldías de la capital del país relacionado con la participación ciudadana: “Bogotá para vivir todos del mismo lado” de Antanas Mockus (2001-2003) y “Bogotá sin indiferencia” representado por Luis Eduardo Garzón (2004-2008). El texto pretende poner en evidencia la forma en la que los discursos institucionales de la participación ciudadana, determinan formas particulares de interlocución entre el estado y las comunidades locales en el distrito capital.

Ahora bien, ésta investigación es producto del consenso que recoge intereses académicos, posturas políticas y experiencias de vida de los autores, con el fin de contribuir a la reflexión y análisis crítico sobre la participación de las comunidades más vulnerables de la ciudad.

También, constituye un aporte para el reconocimiento de otras formas de asumir la participación, resaltando prácticas colectivas del buen vivir y la toma de decisiones que emergen desde el interior de las mismas comunidades locales siendo éste un insumo para futuras investigaciones.

Palabras clave: discurso, políticas públicas, planes de desarrollo, acción colectiva, participación ciudadana, poder, ideología, hegemonía.

Abstract:

The line of research in social and community development of the master's degree in educational and social development of the National Pedagogical University and its alliance with the Foundation International Center for Education and Human Development (CINDE), which seeks to understand in the context of the state tension and community, those community organizational processes that open the way to voicing the different forms of participation.

Therefore, the research exercise that supports this article aims to inform about the analysis carried out around the implications of the discourse of institutional citizen participation in the organizational dynamics of a social and community nature.

In that sense, a Critical Discourse Analysis (ACD) of the development plans of two mayorships of the capital of the country related to citizen participation is proposed: "Bogotá to live all on the same side" of Antanas Mockus (2001-2003) and "Bogotá without indifference" represented by Luis Eduardo Garzón (2004-2008). The text aims to highlight the way in which the institutional discourses of citizen participation determine particular forms of dialogue between the state and local communities in the capital district.

However, this research is a product of the consensus that gathers academic interests, political positions and life experiences of the authors, in order to contribute to reflection and critical analysis on the participation of the most vulnerable communities in the city.

It also constitutes a contribution to the recognition of other ways of assuming participation, highlighting collective practices of good living and decision-making that emerge from within local communities, which is an input for future research.

Keywords:

Discourse, public policy, Development plans, collective action, citizen participation, power, ideology, hegemony

Introducción

En Colombia, el tema de la participación ciudadana, ocupa un profundo interés por diversos sectores y agentes de la sociedad a nivel nacional; sin lugar a dudas, este tópico ha suscitado directa e indirectamente tensiones, conflictos y antagonismos a lo largo de la historia del país. Durante los últimos años ha sido materia central en la agenda política del Estado, pues, mediante el diseño y ejecución de políticas públicas, el aparato gubernamental ha buscado fomentar la expansión de la participación a lo largo y ancho de la nación.

Con la Constitución del 1991, se estableció la estructura jurídica que pugnaba por fortalecer el acceso a la participación de los grupos excluidos y minorías en Colombia. Con ello, las políticas

públicas y otros instrumentos constitucionales como los planes de desarrollo, se convirtieron en importantes instrumentos a través de los cuales se ha podido incidir en programas y proyectos de la acción pública.

De acuerdo a lo anterior, los planes de desarrollo se convierten en un elemento central de interés para el presente análisis, pues constituye uno de los instrumentos con el cual se valida la acción pública, en el marco de las disposiciones jurídicas y normativas de planeación con el que cuentan los entes nacionales y distritales.

De esa forma, el presente artículo está orientado a evidenciar las intencionalidades, intereses e implicaciones que han estado detrás de la producción del texto bajo el discurso de la participación ciudadana en los planes de desarrollo de Bogotá entre el año 2001 hasta el año 2008, periodo que corresponde a los gobiernos distritales de Antanas Mockus y Luis Eduardo Garzón.

Para lograr tal cometido, se inicia por identificar cuál es el discurso de participación ciudadana que ha estado presente en estos planes de desarrollo. De igual manera se caracteriza la postura político-ideológica inmersa en dicho discurso y se interpreta la influencia que ello tiene, en las formas de relacionarse entre las comunidades locales y el estado en la ciudad de Bogotá.

Este ejercicio investigativo se sustenta en la postura teórica planteada por Van Dijk T. A., (1998) orientada a abordar el uso y abuso del poder en los discursos institucionales y su relación con una forma particular de ejercer la gobernabilidad desde un macro nivel de poder social. Así como el acceso y control del discurso público por parte de grupos e instituciones influyentes. En esta medida, resulta interesante en el marco de una investigación cualitativa con enfoque histórico hermenéutico, analizar el conjunto de variedades discursivas que están presentes en la configuración de la noción de participación ciudadana en cada periodo de gobierno, su materialización en documentos de planeación y las implicaciones que ha tenido en términos de toma de decisiones de grupos menos poderosos como las comunidades locales en Bogotá.

Lo anterior constituye el referente teórico de este ejercicio que posibilita las condiciones para un acercamiento mayor con el tema de interés en la investigación; además, fue posible mejorar la amplitud del ejercicio de interpretación teórica de la realidad socialmente construida, frente a un hecho particular como el discurso de la participación ciudadana y sus implicaciones en escenarios de la política, el poder y las formas de organización social.

Sumado a esto, se establecen las categorías de análisis teórico que guiaron el desarrollo de la presente investigación; en primer lugar el discurso hegemónico Neoliberal, desde las posturas de Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, Christian Laval y Pierre Dardot, entendido como un constructo social en el que el lenguaje es un factor esencial en la configuración y fijación de un sistema de significados que estructuran y dan forma a las prácticas de acción colectiva y de organización social. Segundo; el concepto de ideología, tomando como referentes a Slavoj Zizek, Teun Van Dijk y Paul Ricoeur, entendido como base de legitimación del poder social y condición, para el mantenimiento y reproducción de un orden impuesto y establecido desde relaciones de

dominación y abuso del poder. Tercero; la participación, ubicando a autores como Alfonso Torres y Arturo Escobar, desde la forma en que ha operado en el marco del discurso institucional, su relación en la construcción de políticas públicas y cómo estos discursos han estructurado unas formas particulares de interlocución de las comunidades locales en el escenario de lo público. Y finalmente la acción colectiva, referenciando a Alberto Melucci, Alfonso Torres, Ricardo Delgado y Leopoldo Munera, como la construcción de acciones participativas que se dan desde escenarios alternos al orden institucional y que se configuran a partir de las realidades y necesidades comunitarias.

Finalmente, como un elemento guía para el lector de éste artículo se indica la ruta que se encontrará a continuación; la descripción del problema, la metodología utilizada en el abordaje de la investigación, el análisis y la interpretación de los datos en cada uno de los planes de desarrollo analizados y por último se entregan unas conclusiones y recomendaciones que dan paso a la continuación de esta tesis en centros de investigación, maestría y doctorado, ya que se resalta la importancia de hacer estudios entorno a la participación ciudadana en Colombia relacionados con documentos de planeación política.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El objeto de estudio, está orientado a abordar de manera crítica el discurso de la participación ciudadana institucional presente en los planes de desarrollo en la ciudad de Bogotá y sus implicaciones en la interlocución de las comunidades locales con el gobierno Distrital.

De esta manera dicho discurso institucional frente a la participación ciudadana, ha transitado por tres elementos esenciales en la planeación pública. En primer lugar, como principio que implica un modelo de comportamiento social y político de los ciudadanos en la convivencia de unos con otros, es decir, la participación como principio tiene un referente ético valorativo, que busca legitimar y guiar a través de determinados principios y valores, la conducta y acciones de los ciudadanos para vivir en sociedad.

En segunda medida, la participación como derecho está relacionada con la construcción, organización y disposición de una estructura o sistema jurídico, que abarca desde el nivel nacional hasta el nivel municipal o local. El Sistema Nacional de Participación es un ejemplo clave de ello, pues busca ser un referente normativo en todo el país para hacer efectivo el ejercicio pleno de la participación en Colombia.

Finalmente, la participación como mecanismo hace referencia a las diferentes herramientas constitucionales como el voto, el plebiscito, la revocatoria de mandato, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa que se consagran el artículo 103 de la constitución política colombiana y de forma más específica en la ley 134 de 1994.

En relación con lo expuesto anteriormente, emerge una pregunta; *¿Cuáles son los discursos de participación ciudadana que se encuentran planteados en los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá de los gobiernos de Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-*

2008) y sus implicaciones en la toma de decisiones de las comunidades locales en relación con la agenda gubernamental de la ciudad?

Estos discursos institucionales con su andamiaje jurídico han representado que en el marco de la participación de los ciudadanos, aún prevalezcan dinámicas de exclusión frente al ejercicio de acceder a la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Como también la existencia de conflictos y tensiones con otras formas alternativas de participación no institucionalizadas. Es decir, otras nociones y prácticas participativas que emergen como consecuencia de las limitaciones y restricciones de la participación instituida.

Es así como a través de textos jurídicos y de planeación se validan las formas en que se debe operar en consonancia con los lineamientos establecidos en los planes de desarrollo, haciendo de éstos, los mecanismos por los cuales transitan y se reproducen los discursos sobre participación.

Dicha normatividad se manifiesta a través de los siguientes preceptos jurídicos que le dan sustento; la Constitución Política de 1991, estableció el sistema político democrático en el que se reconoce al pueblo como soberano para tomar las decisiones que repercuten sobre sus vidas. Con la Constituyente de 1991, se construyó la estructura jurídica y todo un repertorio de instituciones, escenarios y marcos legales para promover y facilitar la inclusión de diferentes sectores y agentes de la sociedad en la injerencia de los asuntos públicos.

En consecuencia, se estableció la construcción de estrategias de política pública como los planes de desarrollo, los cuales han tenido la finalidad de expandir e involucrar la participación de los ciudadanos en la planificación y desarrollo de la sociedad. Evidencia de esto es el artículo 339 de la constitución política de Colombia y la ley 152 de 1994, en el cual se adoptan los planes de desarrollo como una obligación de las entidades territoriales para garantizar a través de ellos la participación de los ciudadanos. Así mismo, a nivel Distrital a través del artículo 12 del decreto 1421 de 1994 se determina la adopción del Plan General de Desarrollo Económico y social de obras públicas o plan de desarrollo en dónde se le presenta a la ciudadanía planes, proyectos y recursos de inversión.

En Bogotá el acuerdo distrital 13 del 2000, reglamenta la participación ciudadana en cuanto a la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo, a su vez, el artículo 12 establece los encuentros ciudadanos como espacios participativos comunitarios para la definición de programas y proyectos locales.

En este sentido abordar el discurso de la participación ciudadana requiere centrar la mirada en las intencionalidades políticas que han configurado dicha noción desde unos marcos de referencia de gobernabilidad. Se trata de comprender las tensiones y contradicciones de un discurso institucional y sus escenarios de participación ciudadana frente a las reales condiciones de acceso a una toma de decisiones por parte de las comunidades. Implica también una discusión frente a una paradójica realidad de ver como en el marco de una riqueza jurídica e institucional y de aparentes espacios de deliberación, aún continúan prácticas de control y exclusión sobre las formas de organización y la acción colectiva de los grupos locales.

METODOLOGÍA

Esta investigación de tipo cualitativo se enmarca desde un enfoque histórico hermenéutico que sitúa al sujeto que busca conocer la realidad y aproximarse a ella desde múltiples escenarios de interpretación y significación. La lectura de una realidad social está atravesada por el lugar en el que se asume el investigador de acuerdo a un contexto histórico, unas expectativas e intereses en el marco de la comprensión del ser humano y la producción del conocimiento (Packer, 2013).

De igual manera, implica apelar a las preconcepciones, prejuicios, valores y creencias así como a las condiciones culturales, políticas y económicas, entre otras, que configuran al sujeto como parte de esa realidad estudiada. Por esta razón el sujeto investigador se encuentra ante la imposibilidad de prescindir de estos elementos constitutivos de su ser y por el contrario se convierten en herramientas esenciales en la relación con el texto y el contexto específico a comprender.

Otro elemento significativo del ejercicio hermenéutico, está relacionado con la función de representar el mundo a través de un determinado sistema de signos comunicativos. Es así como el lenguaje revela cómo pueden ser las cosas, particularmente los enunciados tanto verbales, escritos como simbólicos. El lenguaje como práctica social y el discurso como elemento esencial de comunicación humana, son fuentes de acceso para obtener y comprender las diversas significaciones y re-significaciones de las intersubjetividades y por ende de la construcción de la realidad social. De esta manera interpretar es recolectar el sentido de los símbolos en los discursos.

De tal modo, el Análisis Crítico del Discurso como método, permite comprender la forma en que opera el discurso de la participación ciudadana desde marcos institucionales a través de documentos de planeación política en la ciudad de Bogotá. Bajo esta premisa, se entiende que el discurso es históricamente producido desde unos marcos de referencia en un tiempo y espacio determinado, buscando una permanente aceptación y legitimidad desde unas estructuras de dominación.

Por tal razón el ejercicio investigativo centró su interés en abordar los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá durante las administraciones de Antanas Mockus (2001-2004) y Luis Eduardo Garzón (2004-2008). Así mismo se centró la atención en abordar los planes de desarrollo en mención, por el interés de conocer la relación entre las posturas políticas que soportan los espectros ideológicos de los gobernantes de los periodos a analizar.

Lo anterior tiene que ver más específicamente, en contrastar la postura neoliberal en la que se suscribe Antanas Mockus, la cual, en términos de Laval y Dardot, el neoliberalismo “antes que una ideología o una política económica es ante todo una racionalidad, que en consecuencia tiende a estructurar y organizar la conducta de gobernantes y gobernados” (Laval & Dardot, 2013, pág. 15), y la postura de liberalismo radical en la que se suscribe a Luis Eduardo Garzón.

Por tanto, con el fin de realizar una interpretación de las formas de producción del discurso, frente a las nociones particulares del ejercicio de la participación ciudadana y sus implicaciones en las prácticas de acción colectiva de comunidades locales en la ciudad. Así pues, la mirada no solo está en cómo individuos, grupos sociales e instituciones producen discursos de poder y dominación, sino también cómo el sujeto desde su lugar histórico de enunciación crea sentidos en su interacción con el texto y el contexto inmediato, en aras de generar una interpretación crítica del mundo social que lo rodea. (Wodak & Meyer, 2003)

A su vez, la relación entre texto y poder en la configuración de sentidos se convierte en pieza fundamental de análisis e interpretación en tanto se reconoce que la producción de un texto es el resultado de unas variedades discursivas ligadas a intereses por validar una forma de representar la realidad social y que generalmente están asociadas a relaciones de poder desde grupos e intereses hegemónicos. Frente a esto, los usos y abusos del poder desde el control que se pueda ejercer sobre un hecho particular a través del texto, son temas de interés central para la presente investigación.

De acuerdo a lo anterior, en cada periodo de gobierno de las administraciones distritales analizadas se encuentra no solo una forma de asumir el poder, sino una determinada concepción respecto de la noción de participación ciudadana como discurso base de una política pública. Explorar el escenario de la política institucional y el texto como instrumento de planeación, conduce a una mayor comprensión de posibles diferencias o “variedades discursivas” en

términos de Norman Fairclough (Wodak & Meyer, 2003), en la cual la política, la ideología y el poder están en permanente tensión y transformación.

Lo anterior implica un ejercicio analítico e interpretativo desde la forma en que el poder incide en el uso del lenguaje y el control que se ejerce en el escenario político y social a través del texto (Wodak & Meyer, 2003). Así mismo, se hace necesario reconocer las estrategias discursivas presentes en cada documento e interpretarlas en clave de reproducción y legitimación del poder y control social desde grupos e instituciones concretas.

En todo análisis de un producto comunicativo se encuentra el intercambio entre estructuras de sentido y representaciones cognitivas de la realidad desde el emisor y la condición que el discurso pueda ser asimilado, reformado o transformado por el receptor del mensaje. Por lo tanto, toda relación comunicativa que implique el vínculo de significaciones de un emisor a un receptor, es susceptible de un abordaje analítico.

Para la primera fase correspondiente a la identificación y compendio de información se asume el análisis de contenido como un conjunto de técnicas de recolección y análisis de la información, que en el marco de sus diversas posibilidades de aplicación de instrumentos metodológicos, busca poner de manifiesto aquellas condiciones de producción y recepción del texto y su relación con variables psicológicas, sociológicas, políticas o del contexto, entre otras, en una búsqueda constante por la naturaleza del código y origen del mensaje (Bardin, 1986).

Para tal fin, se diseña un instrumento que permitirá un acercamiento general a la estructura de los documentos de planeación correspondiente a los dos planes de gobierno. En el caso del plan de desarrollo “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*” (2001-2004) del periodo de gobierno Antanas Mockus se revisa los 6 objetivos y 37 programas, mientras que en el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia*” (2004-2008) correspondiente al gobierno de Luis Eduardo Garzón se aborda los tres ejes y sus 25 programas.

Se trata entonces de una primera fase de exploración de los significados que consiste en el tratamiento de los textos, en abordar las características y particularidades del mensaje a través de procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido. No obstante, esto no constituyó propiamente un análisis de contenido, se trató de una fase esencial para la labor analítica, que fue más allá de una mera descripción de los contenidos de manera objetiva y exploró un ejercicio de mayor interpretación subjetiva y de producción de conocimiento.

Lo anterior suministra las herramientas necesarias para la implementación de un segundo instrumento de análisis frente al tema particular de interés para la investigación. Bajo la elaboración de unidades de análisis específicas, se construyó el instrumento con la finalidad de identificar enunciados explícitos frente a la noción de participación ciudadana.

De esta forma, en el plan de desarrollo “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*” se abordó el objetivo de cultura ciudadana, así como las políticas 1 y 4 de dicho objetivo, las cuales hacen mención a un discurso de cumplimiento de las normas, el papel del saldo pedagógico como sanción social y la apertura de espacios de discusión y participación democrática. Por otro lado,

en el plan de desarrollo “*Bogotá sin indiferencia*” hizo énfasis en el eje de reconciliación, en la política de participación orientada a la concertación y control social de la gestión pública, así como la política descentralización dirigida a fortalecer los gobiernos locales y la integración ciudadana con instancias de participación desde los territorios locales.

A-) **Definición del elemento central de análisis:** Se menciona de manera explícita el discurso escrito o documento base. En este caso se trata de documentos de planeación política.

- Planes de desarrollo distrital de la ciudad de Bogotá.

B-) **Corpus documental:** Corresponde a los documentos de interés para el investigador al cual se aplicó el instrumento y el ejercicio de análisis e interpretación, así como el periodo de elaboración.

- Plan de desarrollo distrital “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*” (2001-2004).
Antanas Mockus Šivickas.
- Plan de desarrollo distrital “*Bogotá sin indiferencia*” (2004-2008). Luis Eduardo Garzón.

C-) **Unidad de análisis:** Se refiere al segmento particular donde se centró el análisis y la interpretación que está relacionada con el propósito y objeto de estudio de la investigación. Este apartado permite ubicarse de manera detallada en un discurso particular de interés que se encuentra en una parte del documento.

- Objetivo 1 plan de desarrollo: *“Bogotá para vivir todos del mismo lado”* (2001-2004).
- Eje reconciliación. *“Bogotá para vivir todos del mismo lado”* (2004-2008)

D-) **variedad discursiva:** se trata de fragmentos o citas textuales encontrados que hicieron alusión de manera directa al objeto de estudio de la investigación y que constituyó el centro de interés para el investigador. En este caso en referencia al discurso de la participación ciudadana, en el marco de la revisión de los dos planes de desarrollo. Como ejemplo particular se hace mención a objetivos y ejes de la política.

- *“Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Se crea el consejo Distrital y los consejos locales de juventud y se promoverán las asociaciones juveniles”* (Alcaldía mayor de Bogotá, 2001-2004, pág. 7)
- *Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, a la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.*
Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible a través del Sistema Distrital de Reconciliación. (Alcaldía mayor de Bogotá, 2004-2008, pág. 58)

E-) **Marcaciones discursivas:** Hace énfasis en las oraciones que sitúan el elemento central de estudio, este ejercicio dio una amplitud en la búsqueda de elementos de análisis para la comprensión y posterior interpretación.

- “canales de discusión pública y participación democrática... consejo Distrital y los consejos locales de juventud...asociaciones juveniles”.
- “una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación... la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas”.

F-) **Tópicos conceptuales:** Se trata de conceptos que están vinculados directamente con el objeto de interés (discurso de la participación ciudadana). Estos conceptos son el resultado del análisis previo.

Antanas Mockus

- Instancias de discusión pública
- Escenarios de Participación democrática
- Organizaciones juveniles

Luis Eduardo Garzón

- Organización ciudadana
- Participación y control social
- Acción ciudadana y gestión pública.

G-) **Inferencia:** Entendida como la capacidad de producción del conocimiento deducido de los contenidos encontrados y las condiciones de producción del texto y el mensaje en aras de obtener otros significados. El tratamiento del texto ya no pasa por una simple descripción al pie de la letra del mensaje, sino que va en búsqueda de deducciones lógicas que permiten descifrar causas, consecuencias y efectos del mensaje e inferir sobre la naturaleza del emisor, los intereses y la implicación en el receptor del acto comunicativo (Bardin, 1986). Esta parte constituye un insumo fundamental para el ejercicio de interpretación y análisis crítico del discurso, a partir de los hallazgos encontrados en el instrumento.

Terminada esta fase de exploración y análisis de los datos encontrados y con una visión más amplia de las particularidades y estrategias discursivas de cada documento, se procedió a abordar el texto desde una perspectiva investigativa orientada a la interpretación crítica y a la aceptación de una postura frente a los datos encontrados en aras de develar las estructuras políticas, sociales e ideológicas que generan relaciones desiguales de poder, dominación y exclusión desde un escenario discursivo particular.

Para Teun Van Dijk (1999) el análisis crítico del discurso representa un ejercicio investigativo con compromiso social y político que no solo está en develar los grupos, instituciones y estructuras de dominación desde distintas esferas del poder, sino que existe una solidaridad con situaciones y problemáticas sociales de exclusión y marginalización que afectan a amplios grupos sociales.

Para el caso concreto de esta investigación el interés se centró en los sectores sociales de la ciudad excluidos de las dinámicas de participación que ha instituido el discurso oficial. Es en esta parte que cobra gran relevancia la categoría de acción colectiva en términos de reconocer prácticas y discursos alternos y comunitarios orientados a generar procesos de organización autónomos de acuerdo a los intereses y necesidades de sus territorios. Así pues, toda investigación a través de sus aportes teóricos y prácticos está orientada a contribuir a la transformación social y ampliar los escenarios de justicia e igualdad.

Análisis e interpretación de la información

Éste documento es un informe de un ejercicio analítico e interpretativo frente a la noción de participación ciudadana, el cual se basa en el permanente diálogo sostenido con los referentes teóricos que conformaron un sólido marco conceptual, a fin de alimentar el debate académico. De esta forma, al abordar cada enunciado presente en los documentos de planeación, se estableció un vínculo entre las categorías utilizadas en el ejercicio investigativo y la lectura e interpretación de los datos, por parte de los investigadores frente al fenómeno estudiado. Estos son algunos de los principales hallazgos encontrados en el marco de la interpretación crítica de los planes de desarrollo.

Plan de desarrollo “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*”. Antanas Mockus Šivickas.

Alcalde mayor de Bogotá 2001-2004.

La base del pensamiento de Antanas Mockus que sustentó tanto el discurso como las acciones puestas en marcha en distintos escenarios de la vida pública, estuvo relacionado con una forma particular de reconocer las singularidades culturales de los ciudadanos y la necesidad que éstas

convergiesen en una sola moral que a su vez, permitiera guiar las acciones en función de un bien común, dando cumplimiento a un sistema de reglas. Por lo tanto, uno de los propósitos durante sus periodos de gobiernos y en el marco de la cultura ciudadana, fue la regulación social y la autorregulación del individuo en aras de transformar el comportamiento ciudadano en una sociedad ideal (Bogotá), que estuviera en sintonía con estos tres elementos (cultura, moral y ley).

La relación que establece Mockus, entre un sistema de reglas compartidas representado en la ley y lo culturalmente aceptado en una sociedad bajo el sistema de creencias, debía entrar en conexión con el comportamiento ciudadano bajo acciones racionales de tipo individual. En este sentido, el proyecto político y pedagógico centró su interés en la transformación del comportamiento y la acción participativa que consistió, no solo en darle importancia a la regulación desde instrumentos legales, sino en observar la necesidad de trascender al ámbito social y cultural apelando al sujeto con capacidad de autorregulación.

Para Mockus, el Estado y las instituciones son el escenario fundamental para la regulación política sobre lo legalmente sancionado, así pues, la relación del individuo como ciudadano con estas esferas del poder y el control social, está vinculado con acciones de acatamiento y deberes adquiridos frente a las normas y leyes impuestas.

En este sentido, un primer elemento de análisis e interpretación se encuentra en el capítulo 1 denominado “*Cultura ciudadana*”, donde se hace mención del objetivo principal que orientará el

accionar político de la administración distrital relacionado con la participación. En uno de sus apartes se hace alusión al interés de “*Aumentar el cumplimiento voluntario de las normas como condición esencial de una cultura ciudadana*.” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2001-2004, pág. 6) De éste modo, dicho texto es una evidencia de cómo el discurso de la participación ciudadana, está estrechamente ligado a una aceptación y cumplimiento de normas establecidas desde un orden social particular.

Bajo un sistema de significación colectivo, en términos de Laclau (2000), se busca la internalización y aceptación de un discurso beneficioso para la ciudadanía. Por esta razón, el plan de desarrollo “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*” buscó promover campañas para que la ciudadanía entrara en un ejercicio de armonización con la ley, y su participación estuviera vinculada al conocimiento y cumplimiento de normas ligadas al tránsito, la convivencia, el urbanismo, la seguridad, entre otras.

Sumado a esto, se buscó fortalecer los sistemas normativos de obligatorio cumplimiento, es decir, implementar todo un conjunto de leyes y disposiciones jurídicas, así como del establecimiento de un nuevo código de policía que entrara a regular el comportamiento cívico y la acción ciudadana.

Teniendo en cuenta estos elementos de persuasión, que se dan mediante el uso de campañas de difusión para el cumplimiento de las normas y las disposiciones jurídicas, se puede hacer una lectura crítica de la realidad socialmente construida por todo un conjunto discursivo e ideológico

que está ligado a un interés de configurar sistemas de significación, que van más allá del lenguaje y trascienden a las relaciones entre los individuos. Así, el discurso resulta ser el campo donde se ubican las condiciones de posibilidad de la construcción de significados colectivos y la manera en que son experimentados en las prácticas sociales. De tal modo, el discurso tiene una propiedad inherentemente política, en donde diferentes posturas antagónicas se confrontan por instituir un orden social específico, a través de la fijación de significados.

En consecuencia, la operación hegemónica conlleva a elaborar un mundo discursivo que asegure los intereses de los grupos dominantes, e incluso la internalización y aceptación del discurso hegemónico, como propio y beneficioso para la mayoría. Y esto, es posible ya que todo sujeto necesita una identidad, la cual está anclada con los elementos simbólicos en los sistemas de significación de sus contextos. (Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 1987)

De igual forma, otro de los elementos a analizar que trae consigo la noción de participación ciudadana inmersa en el plan de desarrollo de Antanas Mockus, está ligada a comprenderla bajo una lógica empresarial de las instituciones y las relaciones sociales bajo el fenómeno del Neoliberalismo. De esta forma, el papel del Estado y su gobernabilidad está orientado, no tanto a propender por la integración de la vida colectiva y generar canales de participación en función de las necesidades comunitarias, sino en generar condiciones de competencia, y adaptar a la ciudadanía a exigencias de la economía del mercado y el individualismo. En últimas, se trata de intervenir la lógica de la competencia en el propio marco de la acción pública” (Laval & Dardot, 2013).

Por esta razón, a partir del planteamiento de Slavoj Žižek (2003), en el que enuncia que la ideología cumple un papel esencial para el análisis de los mecanismos ocultos de la realidad social, se analizó el discurso ideológico institucional de “El buen ciudadano”, como aquel que es capaz de dar cumplimiento a la ley y las normas instituidas por un orden social. Frente a esto, bajo el programa “apreciar las normas y admirar lo bueno” la administración distrital se propone “Difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su funcionamiento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2001-2004, pág. 9)

Teniendo en cuenta lo anterior, tras este enunciado subyace una lógica de la competencia entre individuos que están en permanente tensión, frente a una forma de representación de la realidad social y unas prácticas y creencias adquiridas socialmente. Es decir, que más allá de pensarse en términos de bienestar comunitario y de unas necesidades apremiantes para la colectividad, se debe actuar de manera coherente en función del cumplimiento de unos intereses particulares, dictados por un sistema de discursividad ideológico, ligado a la autoridad, la obediencia y del deber ser.

Dadas tales referencias, podemos entender que la participación ciudadana dentro del contenido implícito, puede verse desde una perspectiva de procesos hegemónicos de cooptación y manipulación ideológica mediante el control de las políticas públicas en las que están presentes una serie de principios políticos y económicos (Neoliberalismo) y que en últimas, configuran

todo un orden social y político. Acciones de control que están determinadas por la detentación de un poder social y el acceso privilegiado a un discurso por parte de ciertos grupos dominantes.

En otro de los apartados, en el objetivo de cultura ciudadana, se hace referencia a la “*capacidad de cumplir y celebrar acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la conciencia*” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2001-2004, pág. 8). Se trata de un escenario en el que el ciudadano como sujeto político, tenga la capacidad de autogobierno y de poder elegir sus acciones de manera libre frente a los otros individuos. Teniendo en cuenta lo anterior, se interpreta que bajo una aparente libertad y decisión en las acciones públicas, se encuentra un interés de generar escenarios donde la noción de participación ciudadana se dé en términos de un cálculo y beneficio individual, y no en función de intereses y lazos de solidaridad para la acción colectiva. Cabe resaltar que en ninguno de los apartados estudiados se hace alusión de manera explícita o implícita al interés de generar canales de participación en función de las necesidades comunitarias.

Este panorama resitúa la posición de los individuos como ciudadanos en la transformación del sujeto político, los cuales ya no son convocados a participar o juzgar las instancias políticas, de acuerdo con el punto de vista del interés de la comunidad, sino en función del interés personal e individual.

La forma de legitimar estas acciones de cumplimiento se da a partir de la imposición de un orden social específico, en términos de Ricoeur (2006), se configura un sistema de liderazgo desde una estructura gobernante, que mediante el uso del poder determina condiciones de

autoridad y control social en aras de la validación de las normas establecidas y de un orden existente.

Por otro lado, bajo el plan de desarrollo del periodo analizado y particularmente en el apartado correspondiente a cultura ciudadana se hace alusión al saldo pedagógico. De ésta forma, el plan de desarrollo del periodo de gobierno distrital de Antanas Mockus, define en la política 1 del objetivo de cultura ciudadana “*reconocer e incentivar el cumplimiento de las normas y acuerdos y buscar el saldo pedagógico cuando fuese necesario sancionar*” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2001-2004, pág. 8). Se trata de una serie de comparendos que regularon la acción ciudadana, en función del buen comportamiento y el acatamiento de las normas.

En este sentido, se configuró un tipo de sujeto participativo que se reconoce como parte de una ciudad y se moldeó una forma de actuar en la esfera de lo público. Bajo esta regulación normativa que va más allá de la sanción punitiva, se establece una especie de sanción social frente aquel que no se ajuste al sistema de normas instituidas por la ley. Frente a esto, la acción participativa se supedita al vínculo con la norma promovida desde un poder instituido por grupos políticos dominantes.

Otra de las políticas del objetivo de cultura ciudadana, menciona el interés de la administración distrital de “*Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Se crearán el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Participación y se promoverán las asociaciones juveniles*” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2001-2004, pág. 7). En este caso podemos

evidenciar un discurso orientado a fortalecer la participación desde un carácter sectorial, dirigido a la población juvenil. Para tal fin, se establece un marco normativo y se crean instancias de discusión y participación juvenil, que se materializaron mediante el proyecto de Acuerdo 014 del 2000 y el acuerdo 33 de 2001 donde se crea el Consejo Distrital y Local de Juventud.

Al respecto, para el historiador Augusto Verney Forero (2009) en un estudio denominado “Aciertos y desaciertos de la política de juventud y la participación juvenil en Bogotá, 1991-2008”, durante el segundo mandato de Antanas Mockus y los años posteriores, se dio en la ciudad un fenómeno que el autor denomina “juvenilización de lo público”, caracterizada por una mayor apertura a la participación de la juventud bogotana, en los asuntos públicos mediante mecanismo de interlocución con las autoridades distritales y locales frente a temas de interés, así como las necesidades de las organizaciones juveniles y barriales. De esta forma, se crearon instancias de discusión, elección, capacitación de los consejeros juveniles y espacios para las expresiones artísticas, hecho sin precedentes en la historia de la capital. No obstante, el estudio también evidencia desaciertos en términos de una participación limitada, no solo por la ausencia y apatía de la población en hacer parte de estas instancias y mecanismos, sino por el carácter limitado de una verdadera acción política de los jóvenes en los asuntos de trascendencia en sus territorios locales y la constante cooptación de su actuación mediante agendas institucionales.

De acuerdo a lo anterior, se hace latente algunas contradicciones de la discursividad institucional y sus mecanismos de participación estatal, frente a las condiciones de acceso a una toma de decisiones real por parte de las comunidades locales que no se encuentran en las dinámicas de participación dada desde el ámbito gubernamental. De igual manera, la paradójica realidad, deja

ver como en el marco de una amplitud de los marcos normativos e instancias de decisión forjadas desde lo institucional, aún persisten prácticas de control y exclusión de las formas de organización y acción colectiva, que emergen de ciertos grupos locales y que se han resistido a ser parte de una estructura netamente institucional, alejada de las realidades concretas de las organizaciones locales.

Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Luis Eduardo Garzón. Alcalde mayor de Bogotá 2004-2008.

Luis Eduardo Garzón, proveniente del sector sindical y miembro de organizaciones políticas con tendencia de izquierda, asumió el gobierno de la ciudad durante el periodo 2004-2008. Su pensamiento político está abierto hacia la concepción de un Estado social de derecho y de una democracia participativa.

Para Ingrid Herrera (2005) en un estudio dedicado a las políticas del Estado social de derecho y su incidencia en el proceso de participación de vendedores ambulantes durante su administración, la concepción de Garzón frente a las libertades está estrechamente relacionada con la dignidad humana, la satisfacción de necesidades y el acceso a derechos fundamentales. De esta forma las políticas públicas deberán estar dirigidas a garantizar estas necesidades, desde marcos de intervención social.

Así pues, el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia”, plantea uno de los principios esenciales de la participación ciudadana como camino para la incidencia de las comunidades en

las decisiones y construcción de las políticas públicas. En tal sentido, en varios de los apartes de la estructura del texto de planeación política, se evidencia un discurso de la participación ciudadana desde una perspectiva integral de los derechos humanos que busca propender por garantizar el acceso a las necesidades básicas de la población.

De acuerdo a lo anterior, se plantea la necesidad de fortalecer la institucionalidad y los procesos participativos de las comunidades en la ciudad. Frente a éste tema, el objetivo del eje de reconciliación del plan de desarrollo menciona lo siguiente:

Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, a la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas. (Alcaldía mayor de Bogotá. , 2004-2008, pág. 59)

La relación armónica y de corresponsabilidad entre la acción ciudadana y la gestión pública que se evidencia en este fragmento del plan de desarrollo, denota una intención de percibir la participación ciudadana desde una estrategia discursiva, orientada a la inclusión de diversos sectores sociales y apela a la solidaridad y cooperación para el bien común, todo desde la acción política gubernamental. Lo anterior, configuró la producción de un discurso institucional de carácter incluyente, de injerencia en escenarios de participación benéficos para amplios sectores sociales con miras a dar respuesta a problemáticas de tipo social como la pobreza y la exclusión.

Bajo esta lógica, se entiende que la participación ciudadana entra en la agenda gubernamental, en términos de ampliar los mecanismos participativos, espacios de intervención y ejercicios de concertación ciudadana donde las comunidades locales entrarían a vincularse con la política pública de acuerdo a unas necesidades específicas. Es decir, la participación en el escenario de lo público, bajo el apego a las disposiciones políticas y normativas de un plan de gobierno, constituye el camino hacia las buenas acciones de solución frente a las grandes problemáticas que aquejan a diversos sectores sociales y a comunidades locales.

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, se percibe en el discurso institucional de la administración distrital, una representación de pureza y transparencia de la gestión pública, de modernización de las instituciones y de apertura de las acciones participativas. Todo ante la creciente tendencia de la opinión ciudadana hacia la poca credibilidad a las instituciones, la política tradicional y sobretodo, ante la poca credibilidad a la participación en espacios institucionales.

Tomando los planteamientos de Fabio Velásquez & Esperanza González (2003), en su investigación sobre la participación ciudadana en Colombia y lo mencionado anteriormente, se puede hacer una lectura de la participación como un ejercicio de integración-cooptación, entendido como la promoción participativa desde escenarios de poder, donde las autoridades generan diversas estrategias para su fortalecimiento. No obstante, bajo estos mecanismos están implícitas determinaciones claras para que las comunidades se integren a las disposiciones

políticas de los grupos de poder, en detrimento de los procesos de toma de decisiones desde espacios alternos y autónomos a lo político gubernamental. (Velásquez & González ,2003).

Por otro lado, en la política 3 correspondiente el eje reconciliación, se hace mención directa a la participación en el marco de las acciones de gobierno para el cumplimiento del plan. Al respecto se menciona:

Se promoverá la formulación participativa y la ejecución de una política distrital de participación efectiva que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado Social de Derecho. (Alcaldía mayor de Bogotá. , 2004-2008, pág. 59)

Como se evidencia hay una forma de entendimiento de la participación ciudadana con los derechos y el control social de la gestión gubernamental. Bajo este enunciado, se puede interpretar una variedad discursiva con el periodo de gobierno analizado anteriormente. Pues la perspectiva de la acción participativa está orientada más hacia los derechos como grupos de ciudadanos, que desde las lógicas de los deberes individuales de buen comportamiento frente a la ley y las normas. Ésta marcada diferencia en los enunciados, determina las estrategias discursivas para presentar una noción de acuerdo a los intereses políticos que trae explícito e implícito la ejecución de un plan de gobierno.

Sin embargo, la participación como derecho, incluida en esta noción trae consigo una visión limitada de la acción colectiva para una efectiva toma de decisiones e incidencia en la implementación de una política pública. Al vincularla con el ejercicio de control social de la gestión gubernamental, lo que se busca es una posición pasiva que se reduce entonces a un control y ejecución limitado de las políticas públicas, mientras que el papel crucial de diseño y estructuración, está a cargo de expertos tecnócratas, en términos de Fabio Velásquez y Esperanza González (2003). Se trata de técnicos de la planeación local y regional o agentes privados que están conectados más con intereses de poder, que con las mismas necesidades particulares de bienestar de la comunidad y las problemáticas de desarrollo local, pobreza y exclusión.

La presencia de estos agentes externos con la capacidad de representación de los intereses comunales no solo se da bajo una dinámica de un escenario distrital, pues a nivel local se reproducen dichas relaciones de poder y dominación con una limitada incidencia de amplios sectores sociales. De este modo, la política 5 orientada a la descentralización menciona:

“La Administración Distrital adelantará un ambicioso proceso de descentralización para fortalecer la capacidad institucional de las localidades y consolidar los escenarios de gobernabilidad local, condición para lograr una verdadera descentralización que vaya aparejada con la participación, en un marco de corresponsabilidad entre la Administración y las comunidades organizadas. (Alcaldía mayor de Bogotá. , 2004-2008, pág. 25)

El discurso de la descentralización como camino beneficioso para una mejor distribución de los recursos y mayor incidencia para la participación de las comunidades y organizaciones sociales, es aceptado y legitimado por algunos grupos de ciudadanos, quienes entran a hacer parte de la ejecución de programas de tipo social, cultural y de decisión política (consejos locales, juntas de acción comunal, mesas de concertación, encuentros ciudadanos, etc.). Sin embargo, la brecha entre lo enunciado y las realidades concretas, evidencian un ejercicio del poder desde las autoridades locales orientado a generar alianzas estratégicas con agentes privados en aras de garantizar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y la satisfacción de las necesidades de la población a través de la ejecución de los programas.

Por lo tanto, los marcos limitados para la acción social y toma de decisiones de carácter colectivo, no solo afectan a aquellos grupos de ciudadanos que no están en las lógicas institucionales de participación, sino también a aquellas colectividades que desde el interior de las esferas de planeación política quieren participar en beneficio del bienestar de las organizaciones barriales o de sectores sociales, que ven limitada su acción colectiva por intereses privados.

En tal sentido, el acceso al discurso público en términos de Van Dijk (1999) y a una forma de comunicación, configura el uso del poder que permite acceder a la ciudadanía, controlar la opinión y la forma de actuar. Mediante medios persuasivos y estrategias de difusión, se transmite lo beneficioso que puede ser una política o un programa de gobierno. De este modo, todo sistema

gubernamental necesita asentar las bases de su legitimidad desde una aceptación y no siempre desde la dominación mediante la fuerza. (Ricoeur, 2006)

Desde este panorama, se hacen latentes algunas contradicciones de la discursividad institucional y sus mecanismos de participación estatal, frente a las condiciones de acceso a una efectiva toma de decisiones por parte de las comunidades locales, que no se encuentran en las dinámicas de participación dada desde el ámbito gubernamental.

La paradójica realidad deja ver que a pesar de que las instancias de decisión forjadas desde lo institucional y los marcos normativos han sido ampliados, aún persisten prácticas de control y exclusión de las formas de organización y acción colectiva que emergen de ciertos grupos locales y que se han resistido a ser parte de una estructura netamente institucional alejada de las realidades concretas de las organizaciones sociales. Ejemplo de ello, es la permanente tensión entre las comunidades locales con las lógicas del Estado que plantea Alfonso Torres (2009). Se trata de un proceso de doble vía en el que está de por medio relaciones de poder encaminadas, por un lado, a incidir y legitimar las políticas estatales y por otro, en generar nuevas formas de representar la acción colectiva desde sentidos y prácticas alternativas a lo instituido.

La identificación de problemáticas de tipo social como la pobreza, la exclusión y el limitado acceso a servicios públicos en algunos sectores de la ciudad, configuraron un tipo de discurso orientado a la inclusión y a la implementación de políticas que fungían como garantía de los derechos fundamentales de amplios sectores de ciudadanos. No obstante, la ejecución de programas de corte social en los escenarios locales ha sido asumida en la mayoría de ocasiones,

por organizaciones, colectivos o entes privados que asumen la representación de los intereses comunitarios.

Lo anterior, ha venido afectando significativamente las lógicas de acción local de organizaciones sociales, permitiendo el advenimiento de actores externos a las comunidades como profesionales técnicos, dispuestos a resolver las necesidades de los amplios sectores sociales y configurando una serie de instituciones de carácter estatal y privados (Banco Mundial, ONG y agentes públicos) orientados a abrir el camino de la modernización.

Se establece entonces, unos mecanismos para la participación bajo relaciones desiguales, donde el agente externo desde su posición activa, capacita al poblador quien asume una posición pasiva, acogiéndose al sistema de valores impuesto, normalizando discursos y prácticas cada vez más alejadas de la toma de decisiones y las realidades comunitarias. (Escobar, 2007). De este modo, la inclusión en estos escenarios de decisión bajo dinámicas de burocratización de la acción social, restringe y pone en cuestión una verdadera intencionalidad por parte de las autoridades locales, de asumir la participación ciudadana como un ejercicio amplio y democrático.

Conclusiones

Los enunciados contenidos en cada plan de desarrollo evidencian una variedad discursiva desde la forma de asumir la participación. Por un lado, la visión de Antanas Mockus apela a la participación desde las lógicas de los deberes individuales de buen comportamiento frente a la

ley y las normas, mientras que, la perspectiva de Luis Eduardo Garzón, está orientada más hacia una acción participativa desde los derechos como colectividades en sectores sociales.

Tanto en los marcos de acción colectiva como individual, la participación ciudadana ha transitado sobre lógicas que limitan la efectiva toma de decisiones por parte de las comunidades locales. El discurso institucional utilizado bajo los instrumentos de planeación política, ha ido configurando un ciudadano participativo, desde unos marcos de referencia concretos ligados no solo al periodo histórico de gobierno, sino, a quienes han hecho uso del poder desde una determinada orientación política. Las diversas estrategias discursivas utilizadas para presentar la noción de participación ciudadana, están en conexión con unos intereses políticos que, tanto explícita como implícitamente, traen consigo la ejecución de un plan de gobierno.

En ambos documentos se promueve un discurso de la participación representativa, promoviendo mecanismos electorales de elección, de aquellos que desde sus cargos públicos asumirán la tarea de representar los intereses de la ciudadanía bajo la acción política. De igual forma, se hace alusión a una democracia participativa, donde se pretende generar espacios de incidencia y toma de decisiones por parte de la ciudadanía desde escenarios de concertación más directos. De tal modo, la participación desde estas lógicas de representación política y ciudadana, han generado procesos de exclusión de otras formas de representación directa y acción colectiva que han emergido desde intereses comunitarios y sectores locales.

La producción del discurso desde el marco institucional, utilizado por Antanas Mockus frente a la participación ciudadana, está estrechamente ligado a una forma particular de asumir el Estado y el ejercicio del poder. Esta noción identificada, tiene relación con una tendencia política y de organización económica ligada más hacia las lógicas del Neoliberalismo, en la cual el ciudadano se concibe desde la competencia y la libre elección de las acciones en función de intereses netamente individuales.

El discurso que se evidencia en los documentos de planeación, permite apreciar el direccionamiento de la comunicación hacia el control de la opinión ciudadana frente a las acciones de participación. A través de medios persuasivos como campañas cívicas y elementos simbólicos de sanción social como el saldo pedagógico, se crea una representación discursiva para el cumplimiento de las normas y la capacidad de autorregulación para la toma de sus propias decisiones en el escenario de lo público.

La participación como convivencia ciudadana es una estrategia discursiva que invita a estar en armonía con la norma legal y cultural, en aras de evitar la ruptura de un orden social establecido por la política. Así, las acciones de prevención para la resolución de conflictos no solamente residen en evitar la confrontación directa entre ciudadanos (políticas de seguridad, disminución de cifras de riñas, homicidios y agresiones, etc.) sino en pugnar por qué los sectores sociales con intereses colectivos no entren en resistencia y contradicción con la política distrital y el orden público.

Por otra parte, la tendencia política de Luis Eduardo Garzón tendiente a asumir la noción de un Estado social de derecho, configuró la producción de un discurso incluyente de acceso e incidencia en escenarios de participación benéficos para amplios sectores sociales. Sin embargo, bajo esta aparente amplitud de mecanismos de concertación, se reproducen relaciones desiguales de poder en tanto se crean unas condiciones limitadas de acceso real a la toma de decisiones. En tal sentido, la participación ciudadana continua bajo una dinámica de representatividad desde procesos electorales o desde agentes representantes externos y ajenos a los intereses de las comunidades locales.

Se evidencia en el documento de planeación distrital de Luis Eduardo Garzón un uso del lenguaje encaminado hacia la inclusión y a mostrar la gestión pública desde un sentido de transparencia. Es decir, desde un discurso en el que se busca la participación ciudadana desde la integración y aceptación con las políticas de gobierno, como el único camino para resolver las desigualdades sociales y las problemáticas frente la exclusión y la pobreza.

El discurso de participación desde el control de la gestión pública promovido en el plan de desarrollo de Luis Eduardo Garzón, denota unas intencionalidades de limitar la acción colectiva hacia un simple seguimiento de la política distrital, excluyendo el papel activo de las comunidades en la toma de decisiones para el diseño, formulación e implementación de las mismas de acuerdo a los intereses locales.

La detentación del poder desde estos marcos institucionales por parte de grupos, individuos e instituciones trae consigo un discurso instalado de participación ciudadana que busca ser reproducido y aceptado por el conjunto de ciudadanos, generando ejercicios de exclusión y marginalización de prácticas alternativas de acción colectiva.

Existe un alejamiento de la noción de participación ciudadana bajo los principios de solidaridad, bien común y marcos de acción colectiva y se apela más a la participación como la suma de ciudadanos que se movilizan en función de dar cumplimiento a intereses particulares. No obstante, bajo el principio de acción colectiva, la participación ciudadana como contradiscurso, cobra relevancia como una opción ética y política alternativa al orden estatal.

Así pues, se busca incidir de manera activa en ejercicios de planeación y gestión de las políticas públicas con unos fines de acción claros ligados a representar los verdaderos intereses de amplios sectores locales. Se trata de un ejercicio de concertación con la institucionalidad tanto pública como privada. Esto conlleva a entender la participación desde este marco de acción como un proceso complejo, dinámico y cargado de permanentes tensiones que la academia debe seguir abordando en función de reconocer otros horizontes de posibilidades de la participación desde otras lógicas no institucionalizadas.

Recomendaciones

- Un Análisis Crítico del discurso de los planes de desarrollo de las siguientes administraciones distritales, daría un mejor espectro de los discursos de participación

ciudadana en Bogotá en términos de ampliación, limitación u otras dinámicas que puedan ser susceptibles para el análisis e interpretación.

- Este tipo de ejercicios pueden llegar a ser un insumo para que se realicen ejercicios investigativos desde lo práctico, es decir un acercamiento a las comunidades locales o a sectores sociales para evidenciar esa distancia entre lo enunciado en los discursos y las realidades concretas de los sectores sociales en la ciudad.
- Desde los escenarios académicos e institucionales se debe dar mayor amplitud y reconocimiento a los discursos y prácticas participativas que se dan desde la acción colectiva y el buen vivir y que emergen desde organizaciones locales, barriales y comunales que no están inmersas en las lógicas institucionales.

Referencias

- Alcaldía mayor de Bogotá. (2001-2004). Bogotá para vivir todos del mismo lado. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Bogotá.
- Alcaldía mayor de Bogotá. . (03 de Junio de 2004-2008). Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión . Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Acuerdo 119 . Bogotá.
- Bardin, L. (1986). El análisis de contenido. Madrid, España: Ediciones Akal.
- Delgado Salazar, R. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. *Universitas humanística*, 41-66.
- Escobar, A. (2007). La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela: El perro y la rana.
- Herrera M, I. L. (2005). *Las políticas públicas en el Estado social de derecho: estudio de la política de manejo del espacio público con relación a vendedores informales de la administración de Luis Eduardo Garzón en la Localidad de Santafé entre Marzo de 2004 y Mayo de 2005. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana. Ciencia política y relaciones internacionales. Obtenido de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis39.pdf>*
- Laclau, E. (2000). Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión SAIC.

- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Laval, C. &, & Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo, ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, España: Gedisa.
- Melucci, Alberto. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México. Centro de estudios sociológicos.
- Packer, M. (2013). *La ciencia de la investigación cualitativa*. Bogotá: Uniandes.
- Ricoeur, P. (2006). *Ideología y Utopía*. Barcelona, España: Gedisa.
- Torres Carrillo, A. (2009). *Acción colectiva y subjetividad. Un balance desde los estudios sociales. Folios*, 51-74.
- Van Dijk, T. A. (1998). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa.
- Velásquez, F. &, & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.
- Verney Forero, A. (2009). *Aciertos y desaciertos de la política de juventud y la participación juvenil en Bogotá, 1991-2008*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/6607>
- Wodak, R. &, & Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona, España: Gedisa.
- Zizek, Slavoj. (2003). *Ideología. Un Mapa en cuestión*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.

Elemento central de análisis	Corpus documental	Unidad de análisis	políticas del objetivo “cultura ciudadana”	Programas del objetivo “cultura ciudadana”	Marcaciones discursivas de las unidades de análisis. Objetivos y políticas	Tópicos conceptuales	Inferencia
------------------------------	-------------------	--------------------	--	--	--	----------------------	------------

Anexo 1.

Planes de desarrollo distrital de la ciudad de Bogotá.	Plan de desarrollo distrital <i>"Bogotá para vivir todos del mismo lado"</i> (2001-2004). Antanas Mockus Ši vickas	Objetivo 1 <i>Cultura ciudadana:</i> "Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática . Se crearan el consejo Distrital y los consejos locales de juventud y se promoverán las asociaciones juveniles"	Política 1: "reconocer e incentivar el cumplimiento de normas y acuerdos y buscar el saldo pedagógico cuando fuese necesario"	Programa apreciar las normas y admirar lo bueno: "Difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su funcionamiento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas. En las campañas de difusión se hará énfasis en normas de seguridad y convivencia, tránsito, tributación, urbanismo y ambiente derechos humanos y servicios públicos"	"Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática" "cumplimiento de normas"	Sanción social	Se define el saldo pedagógico como elemento de sanción social que regula el comportamiento ciudadano. De esta manera la participación está estrechamente ligada al cumplimiento de dichas disposiciones normativas .
				Programa vida sagrada: "propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludable y generar			

				confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado"			
			Política 2: "Promover la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos"	Programa procedimien to para decidir: propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos"	"Autorregulación individual"	Buen ciudadano	Se apela al discurso del autogobierno ciudadano y la capacidad de autorregularse en las acciones públicas. La participación está ligada al buen comportamiento ciudadano de los individuos en la esfera de lo público.

				Programa organizarse para influir y aprender: “reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos en las decisiones de la ciudad, la localidad y la zona”	“Ampliar y cualificar la discusión pública”		
			Política 4: “Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Se crearan el consejo Distrital y los consejos locales de juventud y se promoverán las asociaciones juveniles”		“canales de discusión pública y participación democrática”	Instancias de discusión pública	Las instancias de participación que emergen desde lo estatal, buscan una interlocución con las comunidades locales. Sin embargo estas se dan desde lógicas particulares que pueden llegar a ser limitadas en términos de una verdadera toma de decisiones.

						Escenarios de Participación democrática	
	Plan de desarrollo distrital “Bogotá sin indiferencia” (2004-2008). Luis Eduardo Garzón.	Eje reconciliación: “Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, a la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y	Política 1. Derechos humanos y cultura de convivencia : “se promoverá y se consolidará una cultura de paz, de no violencia, de solidaridad y respeto integral a los derechos humanos con el reconocimiento de la diversidad de género, generacional, étnica y cultural, en un marco de equidad.	Programa derechos humanos para todas y todos: Implementar acciones integrales que garanticen el respeto, la protección y la vigencia de los derechos humanos en la perspectiva de la exigibilidad de los mismos, dando especial tratamiento a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a las violencias. Especial importancia se le dará a la formación en los temas de Derechos	“La acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas”. “reconocimiento de la diversidad de género, generacional, étnica y cultural, en un marco de equidad.”	organización ciudadana Cultura de reconciliación Participación y control social Acción ciudadana y gestión pública	Se evidencia un discurso de la participación ciudadana desde una estrategia discursiva orientada al fortalecimiento del control social de la gestión pública por parte de la ciudadanía. Se propicia una articulación entre lo institucional y la organización ciudadana en términos de validar la acción gubernamental.

		la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas . Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible a través del Sistema Distrital de Reconciliación.		Humanos, deberes y garantías. Se propenderá, dentro de la órbita de competencia de las autoridades distritales, por dar aplicación a los convenios y tratados de derechos humanos de los cuales es parte el Estado colombiano, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales encargados de promover y verificar su cumplimiento.			
--	--	--	--	---	--	--	--

			Política3. Participación: “ se promoverá la formulación participativa y la ejecución de una política distrital de participación efectiva que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado social de derecho”	Programa Participación para la decisión: Realizar acciones de fortalecimiento a la organización y al suministro de información para que ciudadanos y ciudadanas participen en la toma de decisiones públicas que les afecten en el ámbito del desarrollo local, distrital y regional, apoyando los organismos de control en sus programas de participación . Para este efecto, se diseñará e implementará el Sistema Distrital de Participación .	“la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado social de derecho”	Concertación y gestión pública”	Se hace mención a la disposición política y normativa orientada a fortalecer la participación desde marcos de la acción pública gubernamental. De esta manera, se promueve la participación ciudadana mediante ejercicios de control social de la política. En el marco de un Estado social de derecho, el acceso a la participación se concibe en términos de acceso al desarrollo de unas políticas públicas establecidas por el discurso institucional.
--	--	--	---	---	---	--	---

			Política 5. Descentralización: se consolidara un proceso gradual de desarrollo autónomo de las localidades en el cual la administración central fortalecerá los gobiernos locales y estos, a su vez , promoverán la integración y coordinación de instancias de participación y control ciudadano respecto de los asuntos propios de su territorio”	Programa Comunicación para la participación : Promoverá y divulgará acciones comunicativas que propicien dinámicas de participación ciudadana e incluyan la diversidad étnica, de género, cultural y generacional . Se propiciará el fortalecimiento de los medios alternativos de comunicación local, entre ellos los medios impresos locales, los radiofónicos y la televisión comunitaria con influencia en las localidades de Bogotá, como alternativa al derecho de informar y ser informado.	“...fortalecerá los gobiernos locales y estos, a su vez , promoverán la integración y coordinación de instancias de participación y control ciudadano respecto”	Gobernabilidad local Control local ciudadano	Se promueve un discurso de la descentralización como camino beneficioso para una mejor distribución de los recursos y mayor incidencia para la participación de las comunidades y organizaciones sociales. Se busca que este discurso sea aceptado y legitimado por algunos grupos de ciudadanos quienes entran a hacer parte de la ejecución de programas de tipo social, cultural y de decisión política (consejos locales, juntas de acción comunal, mesas de concertación)
--	--	--	---	--	--	---	---

							ón, encuentros ciudadanos , etc.).
				Programa Control social a la gestión pública: “Asesorará, brindará información y diseñará las herramienta s necesarias para que la ciudadanía ejerza un control social efectivo a las políticas,			

				planes, programas y proyectos distritales y locales"			
				Programa Obras con participación ciudadana: Fortalecerá la organización social a través del desarrollo de obras de interés comunitario y de inversión local ejecutadas por la vía de la participación , la cofinanciación, la complementariedad y el diseño de soluciones compartidas que involucren a las organizaciones comunitarias y a las entidades distritales			