

Las localidades como instituciones de gobierno democrático

Teoría y praxis

María Helena Botero Ospina y Adriana María Serrano López*

En este artículo nos ocuparemos del problema de la participación ciudadana con el fin de responder a la pregunta de si las localidades, como divisiones politicoadministrativas de Bogotá D.C., constituyen o no instituciones de gobierno democrático; esto es, si son un instancia de gobierno apropiada y eficaz para consolidar los procesos de participación de la ciudadanía, haciéndola copartícipe de las decisiones y corresponsable de los procesos políticos de la ciudad.

Palabras clave: descentralización, instituciones democráticas, localidades, eficiencia, participación, clientelismo, rendición de cuentas, transparencia.

The Localities as Institutions of Democratic Government: Theory and Praxis

In this article we will treat the problem of civic participation with the objective of responding to the problematic of whether the localities (*localidades*), as political and administrative divisions of Bogotá, constitute, in and of themselves, institutions of democratic government; that is, whether they are an appropriate and efficient government authority to consolidate civic participation processes, holding shared power over decisions and shared responsibility over the city's political processes

Keywords: decentralization, democratic institutions, localities, efficiency, participation, patronage, accountability, transparency.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo recoge parte de los resultados de la investigación efectuada sobre el proceso de descentralización intraterritorial en Bogotá, cuya finalidad era establecer un balance del mismo y una

*María Helena Botero Ospina y Adriana María Serrano López son profesoras de carrera e investigadoras de la Universidad del Rosario en Bogotá. Cra 6ª #14-13, Edificio Santa Fe, Bogotá. Tel. 241 40 06, ext. 241. Correos-e: mhbotero@gmail.com y adriana.serrano@urosario.edu.co.

Artículo recibido el 2 de febrero de 2011 y aceptado para su publicación el 15 de octubre de 2012.

propuesta de distribución de competencias que permita poner en marcha la política de descentralización formulada para el distrito capital por la administración Moreno Rojas.¹

Bogotá es una ciudad de grandes dimensiones y de elevados niveles de complejidad. Su gestión representa un reto para las instituciones y obliga a buscar estrategias que permitan alcanzar respetables niveles de eficiencia con mayores niveles de participación ciudadana.

Para responder a estas necesidades, la Alcaldía Mayor transformó las otras inspecciones de policía, en las alcaldías locales, en torno a divisiones territoriales de carácter exclusivamente administrativo, a saber, las localidades. Éstas pueden entenderse como las zonas en las que se divide la ciudad, y que constituyen a un tiempo una estrategia de mejoramiento de la eficiencia y un mecanismo para extender y fortalecer la participación ciudadana.

La apuesta teórica de la administración, que toma como punto de partida los imaginarios colectivos sobre el deber ser de las democracias locales, asume que efectivamente las localidades abren la puerta a mayores y mejores formas de gobierno democrático para la ciudad. Las evidencias arrojadas por la investigación en la que se sustenta este texto revelan otros resultados. La hipótesis que articula el presente trabajo es la de que existe de hecho un perceptible abismo entre algunas propuestas teóricas (en particular aquellas que nutren los mencionados imaginarios colectivos) y la praxis, y que si bien los objetivos expresados en la política pública distrital de participación ciudadana apuntan a presentar a las localidades como espacios legítimos y abiertos a la construcción de ciudadanía, los hechos muestran que las democracias de las localidades reproducen los vicios de la política nacional y distrital, que permean las instancias de participación y que impiden la consolidación de las localidades (cuando menos hasta el presente) como verdaderas y legítimas instituciones de gobierno democrático.

¹ La mencionada investigación se desarrolló como parte de un convenio de asociación entre la Secretaría de Gobierno Distrital y la Universidad del Rosario. Algunos de los productos que apoyan el presente trabajo son: encuesta de percepción ciudadana sobre participación y descentralización, análisis financieros de las localidades, encuesta de cultura organizacional, diagnósticos institucionales de las alcaldías locales y análisis de procesos efectuados por las localidades como instancias de gobierno local, entre otros.

Empezaremos por identificar los supuestos teóricos de referencia, luego nuestras dudas acerca de los “acuerdos” y “conceptos comunes” que múltiples actores predicán y defienden en la relación entre descentralización y democracia. Finalmente presentaremos las evidencias y los hallazgos que surgen desde el trabajo de campo.

ALGUNOS ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA LOCAL

En este acápite nos referiremos primeramente a los enfoques teóricos que en su tiempo dieron lugar a las reformas descentralistas de las cuales Colombia en general, y Bogotá en particular, fueron objeto. Luego expon-dremos las razones que impulsaron el proceso de reforma en nuestro país y finalmente los contenidos de las reformas para el caso colombiano y bogotano.

Cuando se aborda el concepto de descentralización existen tres tradiciones teóricas que explican sus orígenes y lógicas de funcionamiento. En primer lugar encontramos los discursos neoliberales según los cuales le corresponde al Estado asumir sus funciones bajo una lógica de mayor eficiencia y mayor control del gasto, lo cual se logra a través de dos vías: la primera, la reducción del tamaño del Estado y, la segunda, mediante la privatización de ciertos servicios de orden social y domiciliario hasta ahora en cabeza y monopolio del Estado, tales como la prestación de servicios de agua, electricidad, salud y educación, entre otros. (Haefner, 2000; Osborne y Gaebler, 1994; Oates, 1999; Bosch, 2005).

La segunda tradición teórica corresponde al neoestructuralismo, de acuerdo con la cual la descentralización tiene por objeto aumentar los niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal en la prestación de los servicios a su cargo a partir de instancias de regulación estatal, que dieron paso en América Latina al llamado Estado neorregulador, que permite la entrada del sector privado a la prestación de servicios de carácter público, pero desde las lógicas estatales. La neorregulación es la respuesta del gobierno a la crisis de legitimidad de la función pública por un lado y a la crisis de representati-

dad y participación política por el otro. Así las cosas, este enfoque descentralizador le abre la puerta a los agentes privados como prestadores de servicios y a los ciudadanos como controladores y auditores de la gestión estatal (Rondinelli y Nellis, 1984; Boisier, 1993; Borja, 1986; Sunkel y Zuleta, 1990; Alburquerque, 2004).

Finalmente, la tradición neomarxista hará una lectura crítica del concepto de descentralización, situándola como una respuesta del Estado y las clases dominantes a las crisis generadas por los ajustes económicos y de déficit en las finanzas públicas y a la crisis del sistema político en lo que respecta a los equilibrios de poder. En su versión neomarxista, la descentralización moderniza el Estado en sus formas de operación y funcionamiento, y al mismo tiempo ofrece a los ciudadanos ciertas formas de participación, bajo el ropaje de democratización del régimen (De Mattus, 1989; Haldenwang, 1991; Orjuela, 1993).

Lo que los tres enfoques tienen en común es que apuntan a definir cuál es el papel que le corresponde al Estado en los escenarios políticos, sociales y económicos. Según Haefner, la descentralización no es un proceso único que caracterice al actual orden económico, sino que ocurre paralelamente a su opuesto: la tendencia hacia la centralización. Según su criterio, la descentralización redescubre la idea relacionada con el agotamiento del orden económico que caracterizó el despegue de la posguerra y, por lo tanto, la derecha y la izquierda tienen razones “objetivas” para estar seducidas por la idea de la descentralización, aun cuando ésta sea entendida de manera diferente.

En el caso colombiano, para el ámbito nacional, el proceso de descentralización responde al enfoque neoestructuralista tanto en sus concepciones teóricas como en las condiciones históricas que dieron origen a las reformas. Colombia, en los años ochenta, afrontaba tres crisis diferentes. La primera, caracterizada por la deuda externa del país y sus grandes problemas de déficit fiscal que dieron lugar a restricciones de gasto, a la prohibición de importaciones de artículos suntuarios y al saneamiento del sistema financiero privado frente a las quiebras sucesivas de bancos en el país. Concomitantemente, el gobierno nacional y los gobiernos regionales atraviesa-

ban una profunda crisis de legitimidad originada en la ineficiencia de las administraciones públicas para prestar los servicios a su cargo y responder a las necesidades de los ciudadanos. Tales inconformidades fueron expresadas a través de sucesivos paros cívicos nacionales en los que se reclamaba al Estado mayor y mejor prestación de servicios.

Finalmente, el gobierno nacional, en la administración del presidente Belisario Betancur, se encontraba empeñado en sacar adelante el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), para quienes la ampliación de la democracia y los cambios en el sistema político eran condiciones principales para la negociación. Esto desde el punto de vista del contexto.

Desde el punto de vista teórico, el gobierno conservador del presidente Betancur entendía el Estado como prestador de servicios y como gran articulador del sistema político nacional. En este sentido su apuesta fue la de rediseñar y reformular las ya existentes instituciones públicas y políticas del país de forma tal que se incrementaran los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado y se generaran marcos institucionales en los cuales los nuevos actores políticos, antes en la guerra, pudieran competir en condiciones de equidad con los tradicionales partidos políticos colombianos para obtener el poder en los escenarios regionales y locales.

Los resultados en términos de formulación de política pública se expresaron en cuatro grandes dimensiones de la descentralización, a saber:

Descentralización política

Se evidencia en la reforma descentralista desde varios mecanismos e instancias. La primera manifestación se inició con la elección popular de alcaldes en el año 1986, posteriormente acompañada de la elección popular de gobernadores en 1992 y la instauración del voto programático.

De este componente electoral de la reforma se esperaba una mayor cercanía entre gobernante y gobernado, así como una ampliación de la democracia local en tanto que existía la expectativa de que los mandatarios locales y departamentales fueran nuevos representantes de los partidos y grupos políticos y con ello se produjese una renovación del liderazgo en

los gobiernos territoriales. De la misma manera se esperaba una ampliación en el número y representación de los partidos y grupos políticos, habida cuenta del surgimiento de movimientos cívicos y la creación de nuevos partidos de diversas tendencias con fuerte base territorial.

En paralelo, las Leyes 11 de 1986 y 136 de 1994, expedidas con la finalidad de promover, garantizar y hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y el control de la gestión gubernamental, generaron grandes expectativas alrededor de una ola de ciudadanía y de democratización que repercutiría en la gestión pública. La razón de dicha expectativa tenía su base en el hecho de que muchos sectores consideraban que los procesos participativos no tenían lugar en ausencia de instancias y mecanismos para ejercerla; sin embargo, los mismos albergaban grandes ilusiones acerca de la cultura ciudadana de la participación y la conciencia de las personas relativa a sus obligaciones como ciudadanos y miembros de una comunidad política.

Descentralización fiscal

Esta estrategia fue planteada como una de las grandes aspiraciones de los gobiernos subnacionales, al considerar que muchos de los problemas de eficiencia y transparencia del gasto público tenían su origen en la centralización del mismo en los ministerios y oficinas del Estado del nivel central.

En virtud de lo anterior fueron expedidas varias medidas importantes: la Ley 14 de 1983 que fortaleció los fiscos municipales, la Ley 12 de 1986, la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001. Todas estas normas se refieren a los recursos que serían recibidos por las entidades territoriales como transferencias de la nación, participación en las rentas de la nación, situado fiscal o regalías por explotaciones de hidrocarburos. Indudablemente, los nuevos recursos con que fueron dotados los municipios y departamentos dinamizaron fuertemente la inversión pública y su capacidad para ofertar y prestar en condiciones técnicas servicios públicos y sociales. Sin embargo, los recursos transferidos no se comparan con las responsabilidades asignadas por la vía de las competencias que ahora deben ejercer las entidades territoriales, lo que redundará en un balance deficitario para cubrir cien por ciento de

las obligaciones a cumplir y los sectores a atender con los ingresos obtenidos con este destino.

Descentralización administrativa

El diagnóstico sobre el funcionamiento de las administraciones departamentales y municipales destacó que estas organizaciones no contaban con los instrumentos de gestión adecuados para cumplir eficientemente sus funciones. Del mismo modo se hizo evidente que la alta rotación de funcionarios y la inexistencia de una carrera en las administraciones públicas territoriales permitían que se generaran problemas de corrupción, nepotismo y clientelismo político de gran extensión, tal como lo mostró el estudio sobre el clientelismo en Colombia, elaborado por Eduardo Díaz Uribe (1986).

La reforma propuso una serie de instrumentos para el fortalecimiento de las administraciones públicas locales, consignados en las Leyes 3° y 11 de 1986. La primera de ellas establece los mecanismos para la celebración de convenios interdepartamentales, el funcionamiento de las entidades descentralizadas de los departamentos y su régimen de personal. Por su parte, la Ley 11 establece las condiciones para la creación y funcionamiento de las asociaciones de municipios, determina las condiciones para la creación y funcionamiento de las juntas administradoras locales, y ordena la participación de las comunidades organizadas en la gestión de los asuntos locales a través de las juntas de acción comunal, las sociedades de ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios y los organismos cooperativos constituidos con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro.

La ley autoriza a estas organizaciones para “vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras”. Con todos estos elementos se esperaba que las administraciones públicas territoriales lograran niveles de eficiencia acordes con las necesidades de los servicios que se encontraban a su cargo.

La descentralización como mecanismo para materializar acuerdos de paz

Las reformas descentralizadoras representan una apuesta muy importante en términos de ampliación de la democracia local y de instauración de diálogos regionales de paz en un país con conflictos internos armados de diverso tipo: algunos de orden territorial, otros de carácter económico y otros tantos por el dominio de negocios principales de las economías subterráneas. Dada la diversidad de los conflictos en sus lógicas de funcionamiento y origen, la descentralización dota a las entidades territoriales de la posibilidad de adelantar diálogos regionales con los actores alzados en armas con el fin de encontrar soluciones al conflicto, canalizar las razones del enfrentamiento y posibilitar una negociación con dichos grupos atendiendo las particularidades de los mismos.

Dentro de este proceso de reinserción en la vida civil y de dejar sin peso los argumentos de las antiguas guerrillas, la descentralización se desenvuelve de acuerdo con tres dinámicas que constituyen un escenario privilegiado: 1) la ampliación de la democracia, que brinda en lo regional y lo local un escenario excepcional de participación a los ex combatientes, en territorios donde tienen su base histórica y cuentan con apoyos políticos locales; 2) la determinación de la visión del desarrollo del territorio y el establecimiento de prioridades de acción en pos del mismo, que se expresa en el proceso de planeación participativa impulsado por la descentralización, en un escenario donde los actores reinsertados puedan intervenir en la construcción de visión de futuro para el territorio, así como priorizar las acciones a emprender y los programas y proyectos a implementar como una forma de garantizar la inclusión social y el acceso a niveles de bienes adecuados para la población más pobre, como lo han planteado tradicionalmente en su discurso y, 3) en cuanto hace al control efectivo de la aplicación de los recursos y de la transparencia de la gestión pública, frente a las denuncias de corrupción y captura del Estado que los grupos armados dicen combatir.

Dentro de este marco, el proceso de descentralización intraterritorial de Bogotá responde al mismo modelo y a las mismas lógicas de la descentrali-

zación nacional y en consecuencia se inscribe dentro del enfoque neoes-
 tructuralista. Cabe anotar que el diseño de la estructura que hasta nuestros
 días rige a la ciudad fue formulado directamente por quien ofició como
 ministro de Gobierno de la administración Betancur, para luego convertir-
 se en el alcalde mayor de Bogotá y padre del estatuto de la ciudad.²

Si bien hemos expuesto múltiples lecturas sobre las virtudes de la des-
 centralización como mecanismo de ampliación de la democracia, y muchas
 de ellas resultan abiertamente críticas, debemos aclarar que los supuestos
 que sustentaron efectivamente la legitimación de la decisión política de
 descentralización en Bogotá se orientan primariamente por las bases que
 podríamos llamar “lecturas optimistas de la descentralización”. Esto puede
 generar la apariencia de un sesgo teórico que no es tal, puesto que el análisis
 del esfuerzo por llevar a la práctica supuestos teóricos no puede acogerse a
 lecturas distintas de aquellas que sustentaron la acción. En consecuencia, si
 bien esperamos hacer una aproximación a diferentes miradas teóricas, for-
 zosamente y por la naturaleza del objeto tendremos que detenernos en los
 supuestos expresados directamente en la exposición de motivos que dio
 origen al estatuto orgánico de Bogotá.

Este estatuto concibe a la ciudad como una unidad administrativa, dividida
 en secretarías que atienden cada uno de los sectores que prestan servicios socia-
 les y económicos para los habitantes de Bogotá, como salud, educación, cons-
 trucción de infraestructura y movilidad, entre otros. Por su parte, las localida-
 des como divisiones administrativas de la ciudad no tienen competencias
 específicas asignadas y por tanto no son responsables de prestar de manera
 directa ninguno de los servicios por los cuales la ciudad debe responder.

² Jaime Castro fue ministro de Gobierno del presidente Belisario Betancur y es considerado el “padre” de la descentralización en Colombia. A su llegada a la alcaldía de Bogotá, Castro diseñó e implementó el estatuto de Bogotá, en el cual el territorio de la ciudad fue dividido en localidades para fines administrativos y se creó la figura del alcalde local como autoridad administrativa de cada una de ellas. Como instancia administrativa de cada una de las localidades se conformaron las Juntas Administradoras Locales, que son corporaciones públicas encargadas de definir y trazar las políticas de desarrollo de cada localidad con arreglo y en armonía con el plan de desarrollo de la ciudad. Las Juntas Administradoras Locales están integradas por ediles de elección popular por parte de los habitantes de cada localidad, con lo cual se conformó la instancia de participación política de los habitantes de las localidades.

Sin embargo a las localidades se les entregó el manejo y gestión de todas las instancias de participación social de la ciudad. Es decir, es en las localidades donde los ciudadanos ejercen la participación a través de diversos comités, consejos y mesas que discuten las diferentes temáticas y problemáticas que los afectan directamente.

El estatuto y sus diseñadores esperaban que las localidades se convirtieran en instancias de articulación entre la ciudadanía y la administración central de la ciudad. En este entendido, las localidades tramitan las peticiones e inquietudes de los ciudadanos, y las secretarías, como órganos de la administración central, resuelven tales problemas.

Esta división funcional y del sistema de administración de la ciudad ha conformado una dicotomía que pone en entredicho el funcionamiento de la representación de los ciudadanos y afecta la legitimidad del gobierno de la ciudad. La razón radica en que los ciudadanos esperan que las alcaldías locales tengan capacidad de respuesta y de resolución de sus problemas y estas divisiones administrativas no cuentan con competencias ni recursos para responder a tales requerimientos. Adicionalmente las lógicas sectoriales de las secretarías priman en el orden de decisión sobre los intereses territoriales de las localidades, lo que conduce a que muchas de las necesidades expresadas en los procesos de participación sean abiertas y expresamente desoídas por el gobierno de Bogotá. Lo anterior genera un gran desgaste de los procesos de participación ciudadana y pone en entredicho la eficiencia de la administración central.

Desde el punto de vista teórico, el fortalecimiento de la democracia local descansa en el reconocimiento de la ampliación de la brecha entre la aceptación de la democracia como régimen político y la desafección de los ciudadanos con su funcionamiento. De este modo, la participación ciudadana en la gestión pública se convierte en un componente esencial de la descentralización y la modernización del Estado. El contenido de la participación rebasa los límites de la clásica consulta e incorpora los ámbitos de la información, el control, la concertación, los acuerdos y la decisión.

Hablar de instituciones y mecanismos participativos es referirse a los instrumentos que hacen posibles prácticas que complementan la tradicio-

nal participación representativa, pero también a los sujetos que participan en el juego democrático y a la “oferta” institucional para la participación ciudadana. Es posible afirmar que los ciudadanos no solamente participan a título individual; también lo hacen como miembros de asociaciones, grupos de interés y sistemas de redes sociales como asociaciones de vecinos, organizaciones cívicas y coaliciones de ciudadanos establecidos para lograr objetivos públicos.

Hay sociedades democráticas, como la bogotana, con fuerte grado de descontento o desafección hacia el gobierno entre la ciudadanía que, sin embargo, generan una fuerte actividad pública cívica. En el caso de Bogotá esto se expresa en el gran número de instancias y organizaciones de participación ciudadana existentes en el nivel de las localidades, donde grupos e individuos ejercen su derecho y su deber a participar, independientemente del resultado del proceso. Por lo tanto, la democracia participativa requiere ciudadanos proactivos que, sin ser profesionales de la política, intervengan en la esfera pública para mejorar las condiciones de la sociedad.

Sin embargo, identificar qué tipos de espacios de participación son los idóneos no es posible al margen de la experiencia práctica y de circunstancias concretas en la medida en que, tal como lo expresa Nuria Cunill, la participación ciudadana consiste en el “ejercicio de una función crítica y de control sobre el aparato estatal que suponga transmutar las asimetrías en la representación política y social” (Cunill, 1997, 113). Este es uno de los puntos de quiebre de las instancias de participación social y política en las localidades en Bogotá, pues si bien existe un gran número de ellas, la gran mayoría no logran ser incidentes en la definición y puesta en marcha de políticas públicas que atiendan de manera directa las necesidades expresadas por los ciudadanos, lo que sugiere la necesidad de revisar de manera profunda cada una de estas instancias y organismos a fin de establecer cuáles son aquellos que resultan indispensables para ejercer la función crítica y de control que de ellas se espera.

Dar libre curso a la democracia participativa en el ámbito local implica partir del reconocimiento de escenarios complejos e interdependientes que favorecen la aparición de actores provenientes del sector privado y del sec-

tor social, lo que convierte al sector público en un espacio compartido. De esta forma, surgen una serie de funciones que deben cumplir los ciudadanos como sujetos activos de la democracia, entre las que se destaca el control político como una de las actividades más visibles de la participación ciudadana.

En esta vía, Guillermo O'Donnell formula que, en una democracia, se espera que los gobernantes estén sometidos a tres tipos de rendición de cuentas:

1. La “vertical electoral”, que resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y a funcionarios de gobierno.
2. El “vertical, de tipo societal” es ejercido por individuos o grupos con el objetivo de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos.
3. El “horizontal”, que se practica cuando algunas instituciones debidamente autorizadas por el Estado actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales (O'Donnell, 2000, 53).

Nótese que existe una diferencia importante entre estos tipos de rendición de cuentas. La vertical electoral debe existir por definición misma del régimen democrático, entendido éste como el ámbito en el que se definen las instituciones y las normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político; sin ella ese régimen simplemente no existiría. En cambio, el grado y la efectividad de la rendición de cuentas societal y de la horizontal son variables entre casos y en el tiempo en la medida en que están referidas a prácticas y relaciones de poder vigentes en una sociedad. Estas circunstancias son relevantes para evaluar el desarrollo de la democracia; es así como, por ejemplo, la inexistencia de una sociedad vigorosa y autónoma, o la imposibilidad o falta de voluntad de ciertas insti-

tuciones del Estado para ejercer su autoridad sobre otras instituciones estatales son indicadores de una democracia de escaso desarrollo (O'Donnell, 2000, 53).

De este modo se destaca la importancia de la participación ciudadana vinculada a la responsabilidad de los gobernantes, la cual ayuda a configurar la responsabilidad política y se convierte en un mecanismo para mejorar la gestión de los asuntos públicos, no sólo mediante la inclusión sino con la promoción de la transparencia. O'Donnell menciona la importancia de una ciudadanía que se debe concebir en función de la *intensidad*. Es decir, no basta con el funcionamiento de las instituciones, también se requiere la apropiación del sistema por parte de los ciudadanos y su participación activa en la democracia.

En suma, la democracia participativa se basa en la deliberación, en los espacios de toma de decisiones, en el control de las instituciones estatales y de la gestión pública. En su razón de ser, existen dos formas de concebirla: como un medio para conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en los proyectos, o como fin en sí misma, ligada a la idea del fortalecimiento democrático. En Bogotá las evidencias muestran una tendencia a concebirla más como un medio que como un fin en sí misma.

En cuanto hace a la relación entre democracia local, participación ciudadana y descentralización, es necesario señalar que sobre ella se generan múltiples expectativas. Algunas posturas coinciden en afirmar que la gestión descentralizada reúne un conjunto de virtudes. Morris y Lowder, plantean una correlación positiva entre democratización o desconcentración de poderes hacia los niveles inferiores de gobierno y desempeño gubernamental de los mismos. Dicha correlación se sustenta en que una relación más próxima entre ciudadanía y gobierno local permite una mayor capacidad de escucha de las administraciones locales hacia los ciudadanos, así como mecanismos de rendición de cuentas que sean realmente eficaces para controlar la acción de las autoridades locales (Morris, 1992, 16).

Jordi Borja, como autor “insignia” de la descentralización en tanto que reforma política y ampliación de la democracia, plantea que si bien la centralización ha tenido aspectos progresistas, es poco eficiente desde el punto

de vista económico, injusta desde el punto de vista social e inaceptable desde el punto de vista político, ya que ha conducido a la existencia única de un modelo tecnoburocrático directamente vinculado al cumplimiento de los intereses de las oligarquías económicas y sociales territoriales, lo que tiene como consecuencia una “expropiación política” de las clases populares y medias (Borja, 1986).

En este sentido, la descentralización sería la opción frente a la crisis, ya que permitiría la ampliación de derechos y libertades, incorporaría a los sectores excluidos a instituciones representativas, y viabilizaría un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1986). Para implementar el proceso, es necesario transferir a las autoridades locales las competencias y recursos bajo el principio invocado por Tocqueville según el cual “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse en un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”.

Para el autor lo fundamental sería hacer realidad la participación de la ciudadanía tanto en los procesos decisionales como en el control de la gestión de la administración pública y sus autoridades. Dicho control implica la existencia de sistemas de información que funcionen de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, procedimientos electorales adecuados a las nuevas condiciones de representación, apoyo a las asociaciones y formas de vida colectiva, formas cooperativas y asociativas entre sector privado y público, y defensa de los derechos ambientales, económicos y sociales.

En cuanto hace a la autonomía política local, los autores que defienden la descentralización como estrategia de democratización política, afirman la existencia de una cierta autonomía política local, e insisten en que los grupos políticos allí dominantes pueden llegar a un consenso para actuar en función del interés general de sus territorios, lo que implica afirmar la existencia de condiciones para que el interés general exprese las aspiraciones de los más pobres y con ello un proyecto político alternativo.

Dennis C. Mueller y Thomas Stratmann enfatizan la importancia de la descentralización política, mencionando la influencia positiva que tienen altos niveles de participación sobre la distribución equitativa del ingreso en democracias con instituciones fuertes (Mueller, 2002, 2).

Los enfoques teóricos presentados destacan en suma la pertinencia de los procesos de descentralización como mecanismos para fortalecer tanto la eficiencia como la participación y, en consecuencia, la legitimidad de los gobiernos. Tales enfoques configuran los imaginarios que se encuentran en la base de las propuestas de descentralización de la administración de Bogotá.

A continuación señalaremos las dudas teóricas que, desde otras perspectivas de análisis, problematizan o condicionan la evidencia de la relación entre descentralización, democracia local y fortalecimiento de la participación.

DUDAS FRENTE A LOS PRECEPTOS TEÓRICOS

Como hemos señalado, distintas vertientes teóricas coinciden en afirmar que la gestión descentralizada reúne *per se* un conjunto de virtudes. Pero éstas no han sido suficientemente verificadas en la práctica, lo que no impide que, a fuerza de ser repetidas y difundidas por reconocidos autores, cobren el carácter de verdades y sean asumidas como supuestos válidos para el diseño de políticas públicas. Esta circunstancia nos obliga a revisar la pertinencia de algunos de estos supuestos, en particular los siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LAS “COMUNIDADES LOCALES”

Según algunos imaginarios, existen con frecuencia a nivel barrial o local fuertes identidades comunitarias y un conocimiento profundo por parte de este sujeto colectivo de los “problemas” que deben resolverse en el “lugar” en el que vive la gente. A primera vista, es fácil pensar que aquellos que viven más cerca de los problemas los conocen mejor y por ello se logran adhesiones rápidas a este tipo de lectura. Sin embargo, aunque en ciertos sectores urbanos de fuerte tradición histórica o significativo contenido cultural existen “identidades barriales” y un reconocimiento social establecido (Arocena, 2000, 20), es conveniente considerar cuál es el uso que los habitantes de las grandes ciudades hacemos del espacio urbano y cuál es el espacio de la vida cotidiana de estos habitantes (Tecco, 2000, 5).

Los habitantes de la gran ciudad recorren trayectos espacio-temporales que incluyen tiempos y espacios diversos (Hägerstrand, 1970, 136). Sus actividades diarias y rutinarias se desarrollan en distintos escenarios en el ámbito de la ciudad, la mayoría de las veces de manera disgregada. Por lo tanto, las interacciones sociales de los sujetos se desarrollan de maneras múltiples y en territorios diferenciados y presentan variaciones a través del tiempo, en razón de los cambios operados en las actividades de las personas, la superación de etapas de vida y la conformación de familias. Los barrios, comunas o localidades no son pequeños “pueblos” conformados por personas que desarrollan sus interacciones únicamente al interior de los mismos.

La otra característica de las poblaciones urbanas que afecta este supuesto es la amplia movilidad no sólo frente a sus desplazamientos diarios, sino también referidas al cambio de domicilio dentro de la misma ciudad, lo que afecta el sentido de pertenencia de la gente en sus lugares de vivienda, trabajo, diversión, etc. La pertenencia individual del habitante de una ciudad tiende cada vez más a identificarse con múltiples lugares y no con un área geográfica delimitada, mucho más si esta identificación se hace única y exclusivamente con el lugar de domicilio. (Tecco, 2000, 2).

Esto nos llevaría a pensar en la ciudad como un conjunto de fragmentos, que conforman un escenario particular de vínculos comunitarios, lo que nos referiría al funcionamiento de “guetos” completamente desarticulados a lo largo y ancho de la ciudad, con lógicas independientes y autónomas, dependiendo de las características del barrio o localidad donde se vive.

Otro de los frecuentes supuestos que asumen las políticas descentralizadoras a escala urbana es el mayor y mejor conocimiento que los vecinos tienen del entorno inmediato a sus viviendas. Sin embargo, en la formulación de algunas políticas públicas, tales como las de prestación de servicios públicos domiciliarios o las de ordenamiento del territorio, el conocimiento técnico prima sobre la política en el proceso de toma de decisiones, con el fin de evitar irracionalidades, haciendo de la formulación de políticas una actividad de “profesionales” (Cernotto, 1998, 59).

Desde los enfoques opuestos, la participación ciudadana es vista como fundamental en todos los momentos de las políticas públicas. Esto en razón

de que los conocimientos de los actores constituyen insumos irremplazables para garantizar la efectividad de las políticas y porque en los nuevos modelos de gestión democrática se espera que la participación de los actores posibilite que los recursos sean dirigidos a lo que los propios sujetos de las políticas consideren sus necesidades prioritarias.

Este segundo tipo de enfoque no debe perder de vista que los sujetos participantes tienen desiguales oportunidades de acceder a la información necesaria para la toma de decisiones y que trabajan con conocimientos que no son equivalentes. Tales desigualdades están condicionadas por las redes de relaciones sociales que cada individuo maneja.

El fenómeno anterior obliga a los gobernantes a acometer acciones específicas de apoyo a los actores más débiles, que son precisamente aquellos a quienes el discurso pretende fortalecer. Estas acciones van desde la asistencia económica y técnica, a fin de compensar “carencias de recursos de organización, de recopilación de información, de capacitación para que puedan efectuar propuestas, desarrollar argumentos y visiones científicas compatibles con sus intereses” (Cernotto, 1998, 61), hasta acciones de formación, acompañamiento y desarrollo de temáticas de empoderamiento político de las comunidades de base.

Por otra parte es necesario considerar que las percepciones y conocimientos que poseen los habitantes de un barrio o localidad pueden ser incompletos. Por lo tanto, es prudente relativizar la importancia que el discurso descentralizador asigna al “conocimiento vecinal”, así como relativizar también el supuesto de que el habitante de una ciudad está más interesado en participar en las decisiones políticas a escala “local”, de lo que pueda estarlo con relación a la ciudad.

LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS FORMAS DE “DEMOCRACIA LOCAL”

Se argumenta que la descentralización contribuye a fortalecer la democracia mediante la ampliación y cualificación de la participación ciudadana. También se afirma que contribuye a organizar la capacidad de decisión que tiene la ciudadanía y a hacerla más efectiva. Todo lo anterior se expre-

sa en el marco normativo de la participación ciudadana en Colombia en general, y en Bogotá en particular.³

Lo anterior asocia el principio de proximidad física no sólo a la identidad comunitaria sino que también le adjudica un impacto positivo en el funcionamiento del sistema democrático. Dado que por lo general los ciudadanos más vulnerables y con menores recursos de poder difícilmente acceden a las decisiones que se adoptan a nivel central, la receta que se propone para superar esta situación es la descentralización, de la cual se espera que por sí misma logre revertir la apatía y la desconfianza social hacia las instituciones democráticas, confundiendo en el caso bogotano el diseño del sistema político con las dinámicas de la democracia, la participación y la representación.

El razonamiento supone que el barrio o la localidad son comunidades homogéneas en las cuales las asimetrías de poder están ausentes. Sin embargo, la experiencia muestra que quienes participan más frecuentemente en la toma de decisiones a escala barrial o local conforman élites, integradas por actores económicos, sociales o políticos dentro de las comunidades de las que son parte y buscan conducir (Mueller, 2002, 39).

Estas “nuevas élites” han sido rebautizadas como “agentes de desarrollo local”. De Mattus, en una sensata crítica a los postulados de Borja, nos recuerda que: “Una reforma de carácter político administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad en que se implanta. No hay fundamento que respalde el supuesto de que se van a tomar más en cuenta los intereses populares a medida que se institucionalicen formas de poder ‘local’” (De Mattus, 1989).

De Mattus se pregunta ¿cómo una reforma politicoadministrativa puede lograr cambios tan significativos en el funcionamiento del sistema político territorial?, y concluye que con afirmaciones como las de Borja se cons-

³ El estatuto orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, el Título V, Artículo 95, establece que las alcaldías y Juntas Administradoras Locales son responsables de promover y organizar la participación ciudadana de los habitantes de las localidades, así como facilitar los instrumentos que permitan el control de la gestión de los funcionarios.

truye un fetiche de la descentralización, en la medida en que le otorga la capacidad de transformar las condiciones de funcionamiento de la base estructural del sistema, a la vez que le atribuye la capacidad de transformar la orientación de la producción social (De Mattus, 1989).

Para hacer realidad las afirmaciones de Borja es necesario pensar que es posible vivir en una sociedad de procesos sociales armónicos, donde existan formas de concertación social estables que aúnen los intereses y las demandas de los diversos grupos que en ella interactúan. De no ser así, ¿cómo podría la reforma político-institucional que promueve la descentralización impulsar tales concertaciones? Esta pregunta es fundamental dado que buena parte de los discursos que reivindican la descentralización como escenarios de la “nueva política”, como los que se apoyan en las instancias de participación creadas en Bogotá, se basan en la concepción de una colectividad local integrada alrededor de ciertos valores e intereses comunes y conducida por líderes socialmente legítimos. Es decir que prácticas políticas e interés general están articulados y se expresan en un proyecto político alternativo.

En contraste con esta afirmación, Melucci (2000) afirma que, si bien las leyes han creado condiciones de base para el funcionamiento de instancias de participación ciudadana, ellas no pueden por sí solas crear identidad ciudadana, que es el prerrequisito para la construcción de una ciudadanía activa y responsable. Como consecuencia de ello, son muchos los mecanismos que en el caso de Bogotá no hemos estrenado y son múltiples también las instancias existentes que no han sido materializadas por los ciudadanos, como la revocatoria del mandato y las acciones colectivas.

Basta con observar cómo se ha desarrollado la acción colectiva en cualquier entidad compleja para encontrar elementos de juicio que cuestionan la viabilidad de estos procesos de construcción de situaciones de consenso en torno a dicho interés general. La realidad social muestra un panorama compuesto por diversos grupos que deciden y actúan en función de demandas e intereses diferentes, de racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias; en dichas colectividades locales siempre coexisten diversas ideologías y, por lo tanto, diversos proyectos políticos, en permanente

confrontación (De Mattus, 1989). Este planteamiento se corrobora de forma rotunda en las localidades en las cuales conviven todo tipo de partidos políticos con milicias urbanas de los grupos armados ilegales.

Si en el ámbito nacional, donde es más fácil identificar imágenes racionales para construir con cierta facilidad un acuerdo, la búsqueda de consenso encuentra dificultades, tal posibilidad disminuye cuando se reduce el nivel de generalidad y se desciende hacia objetivos más específicos. Es así como, cuando se intenta darles contenido concreto a las aspiraciones generales, se comprueba que la tendencia al acuerdo se esfuma, en la medida en que ideologías diferentes pueden otorgar contenidos diversos y muchas veces contradictorios a una misma visión de futuro. Por ejemplo, en el contexto nacional no ha sido difícil llegar a un acuerdo sobre la necesidad de ampliar y fortalecer la educación pública en los niveles de básica, primaria y secundaria. Sin embargo, cuando tal discusión aterriza en el terreno de la ciudad aparecen diversas visiones e intereses acerca de la modalidad que dicha educación asume: ¿jornada completa?, ¿media jornada?, ¿educación técnica?, ¿bilingüismo desde la primera infancia?, etc. Aparecen entonces toda suerte de desacuerdos acerca de cómo implementar las decisiones de carácter más general cuando éstas adquieren mayores grados de particularidad.

En suma, algunos teóricos de la descentralización, y entre ellos los que sustentan las decisiones políticas que condujeron a la creación del estatuto orgánico de Bogotá, han partido del problemático supuesto de que los niveles de participación social aumentan como resultado de la implementación de una política deliberada, en tanto que los ciudadanos tendrán un mayor interés y un mayor poder para intervenir en la toma de decisiones sobre cuestiones de trascendencia más próxima y de menor escala que la de la ciudad. Igualmente suponen que las nuevas élites locales están más comprometidas con la defensa del interés general y de los intereses de las poblaciones hasta ahora postergadas en la inclusión de condiciones de bienestar.

El problema que genera esta interpretación es que concibe a la ciudad como “algo” fuera del territorio local, transformándola en una instancia ajena a los ejercicios ciudadanos.

LAS DEMANDAS SOCIALES DE DESCENTRALIZACIÓN

La gran mayoría de los autores con referencias en las bases teóricas de este artículo afirman que la descentralización responde a demandas de la población local. Los ideales democráticos afirman que los ciudadanos desean ser parte del proceso de decisión, de gestión (en lo que cabe), de control de los resultados, y que cuando no lo hacen eso obedece a los bloqueos que les impone la administración central. Se afirma que la falta de espacios de participación es vista por los habitantes de las ciudades como un proceso de exclusión política, y aspiran a ser parte directa de la toma de decisiones.

Con frecuencia se interpretan los paros, huelgas y manifestaciones como reclamos directos de participación, y se cree que la descentralización es el medio por excelencia para alcanzarla. En suma, se señala a la descentralización como un reclamo de las fuerzas políticas de los órdenes locales y de la ciudadanía en general. Este es exactamente el tipo de lectura que aparece en el observatorio de participación ciudadana del distrito capital y en la formulación de la política distrital de participación ciudadana y comunitaria de Bogotá, desde el gobierno de Antanas Mockus en 1995.

Pero, ¿los procesos de descentralización son el resultado de las exigencias y luchas de los ciudadanos por participar de manera activa en la gestión pública? Todo usuario de servicios busca buena calidad, bajo costo y prestación oportuna. Espera que los funcionarios encargados de la gestión local lo atiendan de manera correcta y pronta y le ofrezcan soluciones; la proximidad de los centros de administración de los servicios también parece ser positiva (Latinobarómetro, 2009, 65-66). Si la descentralización contribuye al logro de estos objetivos, contará con el consenso y apoyo de la ciudadanía; sin embargo, esto no permite concluir en todos los casos que la gente demanda la descentralización.

Tal como lo señalaba Jaime Castro, cuando en Colombia se inició la discusión sobre la descentralización ésta no era de interés público, sino un tema de debate de los especialistas y los profesores universitarios. No era parte de los debates públicos ni de las campañas políticas de la época. Al Congreso tampoco le interesaba, y de hecho los proyectos de ley relacionados con este tema no se consideraban ni se tramitaban (Castro, 1997, 360).

Lo que resulta más sorprendente es que tampoco los departamentos o municipios presentaban quejas o reclamos relativos al funcionamiento del sistema. No se conocen propuestas de descentralización concebidas desde los territorios subnacionales. Esta fue una política de Estado a la oferta, sin demandantes ni dolientes.

Sin embargo, los análisis posteriores a la implementación de la reforma recurren a los marcos teóricos clásicos de la ciencia política y de la economía para explicar el surgimiento y desarrollo del proceso descentralizador. Algunos analistas se refieren a los paros nacionales ocasionados por la mala prestación de los servicios públicos y al manejo de la inversión a finales de los años setenta como un reclamo ciudadano por la descentralización y la ampliación de la democracia cuando, en verdad, los paros lo que exigían al Estado era eficiencia en la gestión de los servicios, transparencia en la aplicación de recursos y capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas, no un nuevo modelo de gobierno.

En este sentido se equivocan quienes pretenden explicar las reformas y sus contenidos desde postulados teóricos como los que han inspirado las reformas descentralistas o localistas en otros países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, entre otros. De hecho, las reformas no se ocupan de construir condiciones para su funcionamiento, ni de crear mecanismos regulatorios de sus efectos. Su lógica obedece más bien al intento por acercar de la mejor manera lo deseable a lo posible, en el marco de las estructuras básicas del sistema político, económico y social con el que contaba Colombia por esos años. En suma, asociar arbitrariamente descentralización con transparencia, eficiencia y oportunidad de la administración ha llevado a muchos a suponer que si la sociedad reclama estas últimas, está demandando la primera.

CONSIDERACIONES DE BASE SOBRE EL CASO BOGOTÁ

Bogotá Distrito Capital representa el conglomerado urbano más importante de Colombia y agrupa una población cercana a los siete millones de habitantes. Su funcionamiento institucional se rige, además de las leyes

nacionales, por el estatuto orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, el cual divide el territorio de la ciudad en 19 localidades urbanas y una rural.⁴

El estatuto de Bogotá entiende las localidades como el escenario ideal para la democracia participativa y para el ejercicio de rendición de cuentas por parte de las autoridades, así como de vigilancia directa por su parte. En este sentido se señala que: “las localidades deberán garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades. Dicha participación también deberá tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones” (Decreto Ley 1421, 1993, art. 260).

El mismo estatuto habilita a los ciudadanos para presentar sus iniciativas ante el Consejo Administrativo de la ciudad cuando se trate de temas de interés comunitario. Incluso, para garantizar una sana relación entre gobernantes y gobernados, el estatuto permite que los habitantes de Bogotá tomen la iniciativa de revocar el mandato del alcalde distrital cuando se cumplan las condiciones y se presenten las circunstancias señaladas por la ley nacional para tal efecto.

A las Juntas Administradoras Locales (JAL), como instancias de representación más próximas a los ciudadanos, el estatuto en su artículo 69 les otorga, como una de sus funciones, la de “promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos”. Por su parte, el artículo 79 afirma que las JAL deben escuchar tanto a las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias como a los residentes de la localidad que quieran opinar sobre los proyectos de acuerdo que se encuentren en trámite ante el Concejo de la ciudad y recibir a cualquier persona que solicite ser escuchada sobre temas de interés de la localidad en la que reside.

⁴ Las localidades no constituyen entidades territoriales pero cuentan con un alcalde local de elección indirecta y una Junta Administradora Local (JAL) compuesta por ediles (de siete a once según la población) de elección directa por parte de la ciudadanía. Sin embargo las plantas de personal y la asignación de recursos financieros y logísticos para estas divisiones se hace de manera directa por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno, bajo la modalidad de gobierno descentrado.

Estas directrices son ratificadas en el artículo 95 del estatuto cuando afirma: “Las Juntas Administradoras y los alcaldes promoverán la participación de la ciudadanía y la comunidad organizada en el cumplimiento de las atribuciones que corresponden a las localidades y les facilitarán los instrumentos que les permitan controlar la gestión de los funcionarios”.

Así las cosas, Bogotá se ha dotado de una legislación propia para hacer efectiva, por un lado, la descentralización de sus procesos de gobierno y, por el otro, de un marco de acción para el ejercicio de la democracia participativa en la ciudad. Prueba de ello es que las distintas administraciones distritales han implementado infraestructura para la participación ciudadana, expresada en las instancias que la ley señala para hacer efectivos los derechos de los habitantes de la ciudad en estas áreas.

Tales instancias de participación se han construido a lo largo de la vigencia del estatuto de la ciudad, contando hoy con Juntas Administradoras Locales, Veedurías Ciudadanas, Asociaciones de Usuarios, Comités de Participación Comunitaria en Salud, Consejo Distrital de Seguridad Social en Salud, Juntas Distritales de Educación, Foros Educativos Distritales, Gobiernos Escolares, Personeros Estudiantiles, Consejo Comunitario de las Comunidades Negras, Consejo Consultivo de Planificación de Territorios Indígenas, Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos, Junta Directiva de las Casas de Cultura, Consejo Distrital de Cultura, Junta Distrital de Deportes, Consejo Distrital de Juventud, Audiencias para el Otorgamiento de Licencias Ambientales, Consejo Distrital Ambiental, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, Comités Locales de Prevención de Desastres, Comité Distrital de Integración y Desarrollo de la Comunidad, Comisión Distrital de Policía y Participación Ciudadana, Consejo Distrital de Paz, Consejos Locales de Discapacidad, Consejo Distrital de Política Social, Comité Distrital de Atención a los Desplazados. Todas estas son instancias formales de participación establecidas por las leyes nacionales y distritales.

Más allá de las obligaciones establecidas por ley desde los ámbitos nacional y distrital, es necesario reconocer que los sucesivos gobiernos de la ciudad han destinado importantes recursos financieros y humanos para im-

pulsar y cualificar la participación de los ciudadanos de Bogotá. En este sentido, se han asignado recursos para la formación y capacitación de los habitantes de las localidades a fin de que conozcan sus derechos participativos y políticos, así como la manera de hacerlos efectivos. Paralelamente, la administración distrital ha dotado tanto a las secretarías como a las alcaldías locales de profesionales especializados en promover y encauzar procesos de participación ciudadana y han creado formas organizativas para articular a los habitantes con sus gobernantes.

Se sigue como evidente que la administración de Bogotá ha hecho una apuesta por la descentralización intraterritorial y que, simultáneamente, ha perfilado condiciones para que las localidades sirvan de espacio privilegiado para la participación. Se asume que el concurso directo de la comunidad impulse y domine los procesos de planificación, gestión y control político de las autoridades. En suma, el gobierno de la ciudad parte de la lógica descrita en la base teórica del presente artículo, y supone la eficiencia de la descentralización para promover la participación y para garantizar la gobernabilidad del territorio.

Sin embargo, es necesario establecer cómo los procesos de participación operan en la realidad y de qué forma lo hacen para garantizar los derechos que la legislación declara, para entender las razones por las cuales la implementación de políticas de descentralización intraterritorial en Bogotá no ha permitido alcanzar los niveles de participación ciudadana esperados, la cualificación de la participación existente, ni el control efectivo de la gestión de la administración distrital. Para ello a continuación se verifican los hallazgos alrededor del análisis de las dimensiones ya propuestas por Velásquez (2003) en su trabajo sobre la participación ciudadana en Bogotá.

EVIDENCIAS Y HALLAZGOS

Los estudios realizados tanto por la Universidad del Rosario como por el profesor Fabio Velásquez son las bases que sustentan los hallazgos y evidencias que se presentan a continuación.

Velásquez realizó en el año 2003 un profundo estudio sobre la participación ciudadana en Bogotá, en el cual se analizaron detalladamente cuatro de las instancias de participación existentes, a saber, los Comités de Control Social de Servicios Públicos Domiciliarios, los Consejos Locales de Cultura, el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Distrital de Política Social. En ellos se estudiaron tanto las condiciones estructurales e institucionales que el distrito ofrece para el funcionamiento de dichas instancias, como la percepción que los miembros de las mismas tienen sobre la eficacia de su participación.

El estudio de la Universidad del Rosario, realizado durante el segundo semestre de 2009 y el primero de 2010, se ocupa, para este caso, de cinco componentes:

- Una encuesta ciudadana de percepción (3500 encuestados) aplicada en las 20 localidades del distrito a hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de cada una de las localidades, sobre las dimensiones ya señaladas en el trabajo de Velásquez.⁵ Es importante señalar que esta es una de las encuestas más amplias que se hayan aplicado en Bogotá con esta finalidad, toda vez que los anteriores ejercicios tomaron bases muestrales de entre 600 y 1500 habitantes en el total de localidades de Bogotá.
- El segundo componente es una encuesta de cultura organizacional aplicada a 86 por ciento de los funcionarios y contratistas que prestan sus servicios en las localidades. Dicha encuesta pretendía determinar los grados de identificación y satisfacción de los funcionarios con sus tareas y con el servicio público en general; la importancia otorgada por los fun-

⁵ La metodología de muestreo fue la siguiente: 1) se toma inicialmente el inventario cartográfico de la Secretaría de Planeación de Bogotá. Este inventario ofrece el listado de la totalidad de manzanas de la ciudad, con información sobre el estrato predominante; 2) se clasifican las manzanas en secciones (conglomerados) y en sectores cartográficos; 3) se agrupan las manzanas en conglomerados; 4) dentro de cada conglomerado se selecciona, dentro de cada localidad, un número de conglomerados según la distribución por estratos; 5) dentro de cada conglomerado se determina un número de encuestas a realizar; 6) se selecciona una o más manzanas dentro de cada conglomerado; 7) se realiza un listado de viviendas en cada manzana seleccionada; 8) se selecciona al azar un número determinado de viviendas; 9) se determina un método para seleccionar al informante dentro de la vivienda.

cionarios de las alcaldías locales a la participación de los ciudadanos en su gestión; la influencia de los políticos distritales del Concejo de la ciudad y de las Juntas Administradoras Locales en la designación de funcionarios en las alcaldías locales y en la toma de decisiones a nivel de localidades, y el grado de articulación del trabajo de los funcionarios de las alcaldías locales con las funciones misionales a desarrollar por la administración distrital en ejercicio de las competencias y funciones asignadas por la ley. La orientación teórica que sirve de base a la construcción de esta encuesta proviene del trabajo de Michel Crozier, a fin de entender las lógicas internas de funcionamiento de las administraciones locales.

- El tercero se constituye por los diagnósticos institucionales de cada una de las 20 localidades en las que se encuentra dividida la ciudad, que analizan los servicios prestados por las mismas, los procesos que se adelantan en ellas, su estructura orgánica y las plantas de personal con las que cuentan para la atención de procesos y funciones. Este trabajo incluyó los análisis DOFA elaborados en conjunto por los funcionarios y contratistas de cada una de las alcaldías locales, el análisis de procesos y procedimientos ejecutados en éstas, el estudio de la estructura orgánica de las mismas, la evaluación de las hojas de vida de los funcionarios de las localidades, y el estudio de la estructura salarial de cada alcaldía.
- El cuarto componente realiza el análisis financiero para las últimas cuatro vigencias fiscales de cada una de las 20 localidades del distrito. Los análisis se ocupan del origen y aplicación de los recursos que son asignados por el sector central de la administración distrital con el fin de prestar los servicios y ejecutar las inversiones señaladas como prioritarias en los planes de desarrollo local.
- Finalmente, se realizó una investigación comparada basada en el estudio de los casos de la Región de Santiago en Chile, la Región Metropolitana de Lima, el Distrito Federal en México y la ciudad de Bogotá. En esta investigación se revisaron bases documentales, estudios y normatividad, y se complementaron con entrevistas en profundidad bajo el método de punteo. De forma paralela, se realizó un seminario sobre los casos en los

que expertos de tres de los cuatro países visitaron la universidad por un periodo de una semana, en el cual expusieron los avances y los límites de la descentralización en los casos de las ciudades de México, Lima y Bogotá. La investigación permitió establecer un estudio de caso para cada ciudad y un comparativo categorial para los cuatro casos estudiados, lo que al final permitió concluir una serie de lecciones aprendidas de las cuales Bogotá puede derivar rutas de acción para su propio proceso de descentralización al interior de la misma.

Estructuraremos la presentación de los hallazgos siguiendo el orden planteado en la formulación de las dudas sobre los preceptos teóricos de base.

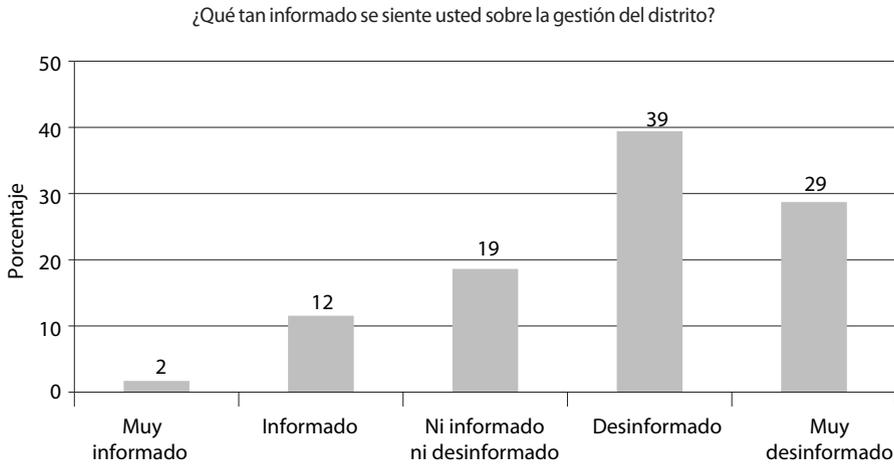
COMUNIDADES LOCALES

Las respuestas de la encuesta ciudadana señalan lo contrario de aquello a lo que apuntan los supuestos teóricos que idealizan las comunidades y su función en la democracia local. La mayoría de los encuestados afirma que no conoce a su alcalde (76%); no identifica su nombre (95%); no sabe en dónde se ubica la alcaldía local (61%); desconoce los procedimientos de elección del alcalde local (52%); no participa en encuentros ciudadanos (95%); no ha sido parte de los procesos de rendición de cuentas de la localidad (98%); no tiene idea del monto de los presupuestos de inversión local (100%); no busca información en la alcaldía local (96%), no está informado sobre la gestión de la localidad (76%).

Si bien esta apatía generalizada recae igualmente sobre las entidades distritales, las cifras muestran mayor interés y mayor conocimiento de los procesos macro de la ciudad que de los procesos locales. Las gráficas 1 y 2 podrían servir de ejemplo.

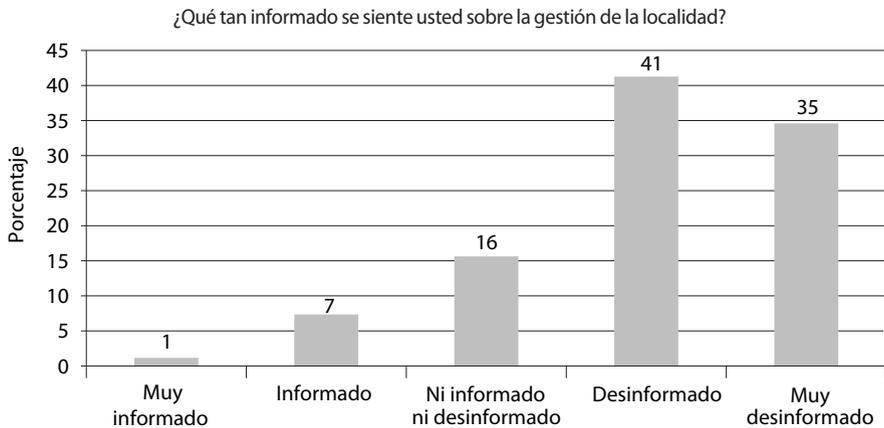
En ninguno de los dos casos las respuestas ciudadanas son alentadoras, pero cabe destacar que mientras 68 por ciento dice estar desinformado o muy desinformado con respecto a la gestión del distrito, la cifra equivalente para el caso de la localidad es de 76 por ciento, esto es, ocho puntos porcentuales más. Correlativamente, en tanto que 14 por ciento de los encuesta-

GRÁFICA 1. Nivel de información de los ciudadanos sobre la gestión distrital



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 45).

GRÁFICA 2. Nivel de información de los ciudadanos sobre la gestión local



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 46).

dos dicen estar informados o muy informados sobre la gestión distrital, sólo 8 por ciento afirma estarlo con respecto a la gestión local.

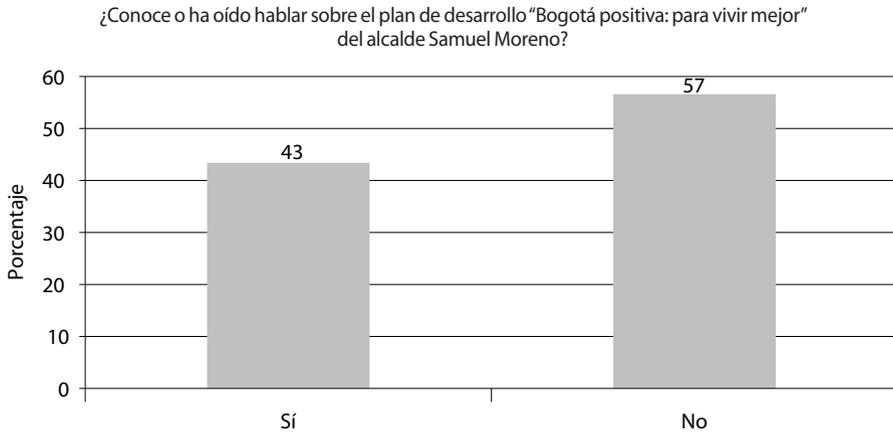
Esto refuerza el planteamiento de Hägerstrand (1970) en el sentido de que los habitantes de las grandes ciudades construyen sus identidades e intereses alrededor de sus dinámicas de vida individual. Por ello interactúan en diversos contextos disociados de su lugar de domicilio y construyen una identidad ciudadina más que una barrial, tal como lo confirman las gráficas 1 y 2, que muestran un mayor grado de información sobre la ciudad que sobre su localidad.

La contradicción se agudiza cuando observamos las gráficas comparativas sobre el plan de desarrollo. La Alcaldía Mayor cuenta con toda la infraestructura de comunicaciones, mientras que las alcaldías locales sólo tienen acceso a una restringida oficina de prensa. No obstante, si efectivamente las personas se identificasen con los grupos barriales y éstos con la alcaldía local, cabría esperar cuando menos una diferencia menos abismal en el nivel de conocimiento sobre el plan de desarrollo: mientras que 54 por ciento de los encuestados no ha oído hablar sobre “Bogotá positiva” (plan de desarrollo distrital), 94 por ciento no ha escuchado sobre el plan de desarrollo local. Una diferencia de 40 puntos debería servir cuando menos como un llamado de atención para poner en duda los supuestos (véanse gráficas 3 y 4).

Como se señalaba en las dudas con respecto a los supuestos teóricos, los hallazgos muestran, a través de la encuesta, que no parece evidente que los ciudadanos se encuentren más cerca de las localidades, o que se preocupen directamente de ellas más que del distrito. No parece ser eficaz la información por vía informal. Luego, o no es cierto que existen esas fuertes comunidades locales, o bien éstas no se identifican, no coinciden, no se comunican, ni se ven representadas en las instituciones de la alcaldía local, en todo caso hasta el presente.

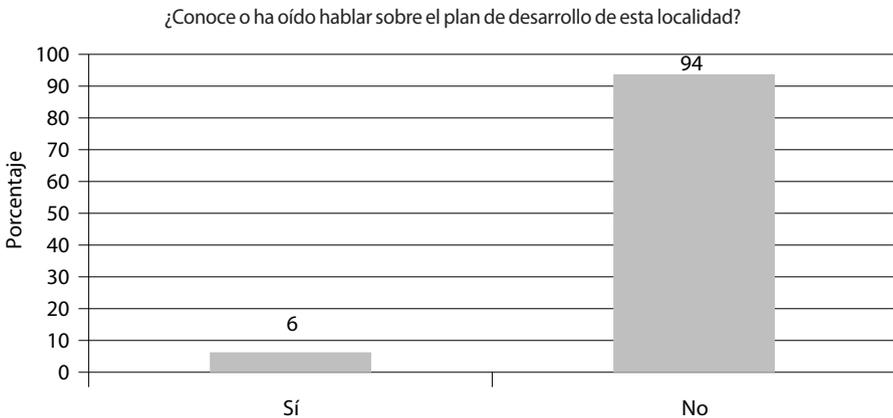
También señala que el derrotero de desarrollo de las localidades es desconocido para sus habitantes en tanto que 94 por ciento de ellos dice no conocer el plan de desarrollo de su localidad, y con ello las prioridades de tratamiento de las necesidades comunitarias de su zona de residencia. Simultáneamente, 100 por ciento de los encuestados no tiene conocimiento

GRÁFICA 3. Nivel de información de los ciudadanos sobre el plan de desarrollo distrital



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 58).

GRÁFICA 4. Nivel de información de los ciudadanos sobre el plan de desarrollo distrital local



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 60).

ni interés en informarse sobre el monto del presupuesto de inversión local definido en el plan, a través del fondo de desarrollo local.⁶ Lo anterior imposibilita, de entrada, el control ciudadano sobre la ejecución de estos recursos, su aplicación y la evaluación de los resultados de la gestión del desarrollo local, a pesar de que hablamos de un monto cercano a los 400 mil millones de pesos colombianos anuales (200 millones de dólares) para inversión directa de las 20 localidades.

Los análisis financieros permiten observar que los recursos asignados al fondo de desarrollo local no fueron efectiva y correctamente ejecutados, y que lejos de servir para cubrir las necesidades más apremiantes de los habitantes, engrosan los activos de las localidades a través de rendimientos financieros por recursos recibidos para la inversión local, que no tuvieron ejecución en proyectos de desarrollo a lo largo de las vigencias fiscales,⁷ y la comunidad no se ha pronunciado al respecto.

Lo anterior, si bien revela por una parte la falta de fuerza, interés y participación de las comunidades locales y pone en duda su potencialidad política, es simultáneamente un indicador de la forma en la que el Distrito operativiza las instancias de participación en los procesos de planeación y la tendencia de las oficinas de planeación (tanto nacionales como distritales) a concentrarse en modos de proceder tecnoburocráticos.

A este respecto, en el trabajo de Velásquez, los consejeros territoriales de planeación, como representantes de la comunidad, afirmaban que el gobierno distrital no respaldaba la participación ni brindaba apoyo al funcionamiento de dicha instancia, en tanto que era considerada por la administración como un simple requisito de ley a ser cumplido, pero no como un

⁶ Los fondos de desarrollo local son fondos cuenta en los cuales la administración distrital consigna un monto de siete por ciento del presupuesto total de inversión de la ciudad, para ser repartido por criterios de población y necesidades básicas insatisfechas entre las 20 localidades del distrito. Estos recursos sólo pueden ser usados por las localidades con destino a la inversión.

⁷ Durante la vigencia de 2009 se asignó a la inversión directa sin el Objetivo de Gestión Pública Efectiva y Transparente, un monto inicial de 468 536 210 727 pesos, adicionándose para quedar en un presupuesto disponible de 471 076 366 167 pesos, del cual se comprometió un monto de 440 177 410 273 pesos, equivalente a 93.44 por ciento, pero sólo se giró realmente un monto de 152 937 636 753 pesos, que equivale a 34.7 por ciento; es decir, 65.3 por ciento de los recursos destinados a inversión se quedaron sin ejecutar.

elemento fundamental para integrar en las visiones de desarrollo las aspiraciones de las comunidades barriales (Velásquez, 2003, 233).

Si la conexión entre las “comunidades locales” y las instituciones que dirigen a la localidad es una de las justificaciones que las señalaría como verdaderas instituciones de gobierno democrático, los hechos desvirtúan este argumento y señalan que tales comunidades no existen, no tienen la fuerza que de ellas se esperaba, o no guardan relación alguna con las localidades. Luego, cuando menos por esta vía, no podríamos afirmar que las localidades sean efectivas instituciones del gobierno democrático.

Parecería que nos aproximamos a una transformación en la relación gobierno-ciudadano mediada más por el principio de demanda solvente que por la articulación social y la movilización ciudadana que, desde el surgimiento mismo de las instituciones públicas, ha sido asignada como tarea fundamental al Estado.

Las evidencias mostraron cómo las personas sólo acuden a las instancias públicas ante la presencia de un problema concreto que demanda la intervención de la autoridad, o ante la ausencia de recursos propios para poder cubrir los costos de ciertas prestaciones o servicios.

Por su parte, la administración de la ciudad los percibe más como usuarios de servicios, y le incomoda y considera “perturbadora” para el buen desempeño de la administración, la intervención permanente de grupos de ciudadanos en la gestión local. Dentro del imaginario construido, el buen ciudadano es el que paga sus impuestos (“Le cumple a la ciudad” en expresión de la publicidad de la Secretaría de Hacienda Distrital) y participa en las elecciones. Es decir, quien paga y legitima la acción del gobierno de la ciudad.

El trabajo de Velásquez plantea una pregunta fundamental en este sentido: ¿hasta dónde llega la responsabilidad del Estado en la promoción de la participación, a partir del cual estos procesos deben ser de iniciativa y organización de la ciudadanía, más que el fruto de la acción estatal? (Velásquez, 2003, 183).

Una pregunta que podría derivarse de la anterior tiene que ver con los grados de dependencia de los ciudadanos como agentes participativos con

relación al Estado. El vínculo señalado como usuario-prestador induce una actitud de subordinación y de reivindicación que trae efectos perversos para las relaciones entre gobernantes y gobernados. Es a lo que Velásquez llama el dilema participación-autonomía.

Los representantes de las comunidades ya no exigen únicamente apoyo logístico o técnico para el ejercicio de su derecho a la participación, sino que algunos de ellos llegan a plantear la exigencia de una remuneración por el “trabajo” que desempeñan como representantes comunitarios. Lo que se encuentra detrás de tales argumentos es la discusión sobre los incentivos a la participación, tema sobre el cual la administración distrital no ofrece ninguna respuesta.

Con respecto al problema que nos ocupa, éste es un hecho profundamente revelador. Si existiesen las llamadas identidades o comunidades barriales, para las fuerzas político-sociales de los órdenes de base, sería evidente que el bienestar de la comunidad a la que representan y de la que se sienten parte y voceros sería de suyo retribución suficiente para justificar los esfuerzos e incluso los sacrificios personales en tiempo o trabajo por parte de los ciudadanos que asisten a los comités. Puesto que con claridad el bienestar comunitario no basta, se hace patente que las comunidades locales carecen de la fuerza política e identitaria que los supuestos le atribuían.

Una explicación sobre las causas de esta disfunción del proceso de descentralización en el caso bogotano, puede asociarse con los análisis planteados por Alberto Melucci en torno a las identidades colectivas. Para Melucci, “la acción colectiva es considerada resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones” (Melucci, 2002, 42-43). Para que estas acciones colectivas tengan éxito y puedan incidir en los procesos de decisión es necesaria la presencia de otro elemento: la identidad colectiva, entendida como “un proceso mediante el cual los actores producen las estructuras cognoscitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción; las definiciones que formulan son, por un lado, el resultado de las interacciones negociadas y de

las relaciones de influencia y, por el otro, el fruto del reconocimiento emocional” (Melucci, 2002, 66).

La identidad colectiva como proceso enlaza tres dimensiones fundamentales que distingo analíticamente, aunque en la realidad se entretujan: 1) formulación de las estructuras cognoscitivas relativas a los fines, medios y ámbitos de la acción, 2) activación de las relaciones entre los actores, quienes interactúan, se comunican, negocian y adoptan decisiones y 3) realización de inversiones emocionales que permiten a los individuos reconocerse (Melucci, 2002, 66).

Partiendo de estos supuestos, encontramos que al interior de las localidades de Bogotá y de cara a la acción colectiva y a la consolidación de las comunidades locales, fallan las tres dimensiones fundamentales expuestas: Con respecto a las estructuras cognoscitivas debemos señalar que la heterogeneidad presente en buena parte de las localidades dificulta el acceso a lenguajes comunes y a una identificación uniforme de medios y fines que derive en un cálculo común de costos y beneficios de la acción conjunta y colectiva de los ciudadanos.

Con respecto a la activación de relaciones entre actores, la dificultad proviene de los límites ya señalados por Hägerstrand, en términos de la pertenencia o de la existencia de comunidades barriales de identidad. En la encuesta ciudadana los resultados muestran que la falta de tiempo es una de las razones más invocadas por los encuestados para no participar y asistir a las diversas instancias de participación, y eso obedece a que sus espacios laborales y de esparcimiento no coinciden por lo general con el lugar donde viven.

Pero el elemento de mayor incidencia en la ruptura de las comunidades locales tiene que ver con la tercera dimensión señalada por Melucci, a saber, la falta de inversión emocional de los individuos que no permite que éstos se reconozcan a sí mismos y a sus vecinos como miembros de comunidades barriales. Lo anterior limita la esfera de las interacciones, desvaloriza los espacios de participación ciudadana existentes y relega los papeles de representación a pequeños grupos de personas que tienen el tiempo disponible y el interés individual para involucrarse de manera ac-

tiva como representantes comunitarios aunque su base de representación sea muy restrictiva.

Cabe anotar que en los estratos socioeconómicos más bajos se presenta una tendencia más fuerte a generar lazos de solidaridad entre vecinos, puesto que las limitaciones económicas no les permiten “comprar” los servicios que requieren, como cuidado para los menores o ancianos, seguridad privada o mantenimiento de espacios públicos. En estas comunidades el funcionamiento de instancias tales como asociaciones de vecinos y Juntas de Acción Comunal son más eficientes y el alcance de sus acciones es mucho mayor.

No obstante éstos continúan siendo casos aislados en medio de una ciudad donde sus habitantes se relacionan más como usuarios de servicios y contribuyentes que como vecinos y miembros de una comunidad. Así las cosas, la administración distrital en general y las alcaldías locales en particular, requieren trabajar en los elementos que conforman la identidad colectiva si en verdad quieren cualificar la participación ciudadana convirtiendo las localidades en escenarios para la democracia local.

NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA LOCAL

Con respecto a este tema, recordemos que los supuestos teóricos, de los cuales parte el planteamiento político-administrativo de descentralización para la ciudad de Bogotá, afirman que la descentralización consolida y fortalece la democracia participativa y permite un mayor y mejor control de los ciudadanos sobre la gestión estatal. Se cree además que al interior de los barrios y localidades desaparecen las asimetrías de poder, y que los “sin voz” alcanzan espacios reales de representación.

Como señalamos en la presentación del caso de Bogotá, el estatuto orgánico de la ciudad recoge tales preceptos de nuevas formas de democracia local; apuesta dentro de él por una renovación de los liderazgos políticos y sociales, y se compromete con la creación de nuevas dinámicas de interacción y participación ciudadana.

En contraste con la esperada ampliación de la democracia, tanto la encuesta de percepción ciudadana como los diagnósticos institucionales

muestran que los ediles,⁸ lejos de ser representantes de las comunidades locales, son los nuevos “caciques políticos”. La JAL⁹ se convierte entonces en el espacio donde inician su carrera para de allí avanzar hacia el Concejo de la ciudad y luego a la Cámara de Representantes por Bogotá. La encuesta muestra que 56 por ciento de los interrogados no conoce a los ediles de su localidad ni ha oído hablar de ellos. Este fenómeno se asocia con la movilidad en términos de arrendamientos: en la medida en la que la condición para presentarse como candidato a edil implica residir en la localidad. En varios casos se observó que los ediles habían trasladado su vivienda a la zona de referencia como mecanismo de acción política, pero que no formaban parte de las tradiciones de las comunidades barriales, lo que explica que no fuesen conocidos o “reconocidos” como miembros de la comunidad antes de su candidatura política. Además, 79 por ciento piensa que la Junta Administradora Local, como órgano de representación, no ha producido ningún efecto benéfico para los habitantes de la localidad y 50 por ciento manifiesta que las peticiones que ha dirigido a los ediles no han sido atendidas.

Preocupa aún más la procedencia de estos representantes quienes, lejos de tener como origen los movimientos cívicos o las organizaciones comunitarias de base con asiento en los barrios y localidades, representan en su mayoría (más de 70%) a los partidos y movimientos tradicionales, que ya poseen representación política en el Concejo de la ciudad. Varios de los concejales entrevistados durante la investigación constataron que las listas de los candidatos a ediles de cada localidad son elaboradas, con pocas excepciones, por los directorios políticos de los partidos tradicionales de la ciudad, y que esta condición se considera el primer escalón de la carrera política de una persona con aspiraciones dentro de las diversas instancias de representación ciudadana en Bogotá (Botero y Suárez, 2010, 33).

⁸ Los ediles son una figura creada por la Ley 136 de 1994. Son cargos de elección popular de circunscripción local. Su función es la de representar los intereses de los habitantes de la localidad ante las instancias distritales.

⁹ Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas creadas por el código de régimen municipal colombiano. Están compuestas por ediles de elección popular y sus decisiones administrativas, llamadas *acuerdos*, tienen como finalidad reglamentar el funcionamiento y prestación de los servicios a cargo de las localidades, así como aprobar el plan de desarrollo local y el plan de inversiones que lo acompaña.

Otro tanto habría que decir de las instancias y mecanismos de representación ciudadana, creadas por la Ley 136 de 1994, y desarrolladas por varios acuerdos distritales. Desde el espíritu de la ley y de los acuerdos, la creación de múltiples instancias de participación permitiría ampliar la democracia y lograr que los ciudadanos se involucraran de manera directa en la gestión local y en el control de sus autoridades.

Sin embargo, la encuesta de percepción ciudadana y el análisis integrado de las alcaldías locales muestran una realidad distinta. Por un lado, la mayoría de las personas encuestadas no forman parte, ni han actuado en ninguna de las instancias o mecanismos de participación instaurados por el distrito capital para la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local. 83 por ciento de los encuestados dice no conocer ningún espacio de participación ciudadana, y dentro de 17 por ciento que sí los conoce, sólo seis por ciento ha intervenido en los encuentros ciudadanos para la formulación del plan de desarrollo local, pero no en una forma de representación permanente de sus conciudadanos.

El análisis integrado de las alcaldías locales muestra una concentración de la función de representación en algunas personas que, literalmente, copan todas las instancias y mecanismos de participación, siendo de manera simultánea ediles, representantes en el Consejo Territorial de Planeación, en el Comité de Derechos Humanos, en el de Desplazamiento Forzado, etcétera.

Un pequeño grupo coopta todos los escenarios y mecanismos a través de los cuales la ley pretendió democratizar la participación de la gente. Este fenómeno ayuda a configurar los nuevos “cacicazgos”. Estos “representantes profesionales” de las comunidades han convertido esta función en una forma de vida y de obtener recursos para sí mismos y para sus grupos de interés, a través de su intervención ante la alcaldía local respectiva, ante las Juntas Administradoras Locales y ante los contratistas que ejecutan las obras y proyectos a escala local, obteniendo beneficios directos por sus servicios de “intermediación” ante las autoridades (Botero y Suárez, 2010, 33).

Este hecho puede responder a varias causas. En el trabajo de Velásquez se señalan como trabas al desarrollo del ejercicio de representación democrática las siguientes: en primer lugar, existe un alto nivel de desarticulación

entre entidades e instancias de la administración central, fruto de la ambigüedad de las normas y falta de competencias claras y específicas de las autoridades locales para apoyar las instancias de fiscalización ciudadana (Velásquez, 2003).

Un ejemplo de ello es el funcionamiento de los Consejos Locales de Gobierno que, como instancia de articulación entre lo local y lo distrital, reúne a los comités y consejos locales de diversos sectores con los funcionarios sectoriales responsables del ámbito distrital, y que es presidido por el alcalde local. Dado que este último no es competente para tomar decisiones de orden sectorial, su papel dentro del Consejo de Gobierno no es otro que el de bisagra entre comunidades y funcionarios y, por su parte, los funcionarios del nivel central que asisten a dichos consejos carecen de poder de decisión y por lo tanto no pueden resolver las necesidades de la comunidad.

Además, y dado el gran volumen de comités, mesas y consejos, los delegados por parte del nivel central no tienen ningún grado de permanencia, con lo cual en cada ocasión los encuentros se hacen ante interlocutores que se hallan fuera de contexto y que, en cuanto tienen cierto conocimiento sobre el proceso, se ven relevados por otros funcionarios, por lo cual la falta de continuidad bloquea los procesos de discusión y de decisión.¹⁰

Luego, efectivamente, la falta de articulación en la acción pública hace ineficientes los procesos de participación y desestimula a los ciudadanos para tomar parte en ellos.

En segundo lugar, existe una dificultad en la administración distrital para concebir la representación de los ciudadanos: la Alcaldía Mayor tiene sus propios puntos de vista sobre la participación, que trata de imponer a los líderes comunitarios de las localidades, desconociendo el “saber hacer” de estos representantes, quienes conocen de manera directa las formas de operar de sus organizaciones, que no siempre coinciden con las expectativas del nivel central. Así, las dinámicas locales gestadas desde antaño por los líderes de las juntas de acción comunal, de las asociaciones de vecinos y aun de las organizaciones obreras, tratan de ser encasilladas en los parámetros y códigos que

¹⁰ Entrevista con los miembros del Consejo Territorial de Planeación del Distrito.

la administración pública entiende. Lo que lleva a desarticulaciones, mutuas incomprensiones y trabas en los procesos, que terminan por asfixiar los liderazgos y la autogestión comunitaria (Velásquez, 2003, 182).

La tercera dificultad es la representatividad de quienes asisten a tales consejos y comités. En particular, existe inquietud tanto sobre el sistema mediante el cual se designan los consejeros y representantes, como sobre la potencia de las organizaciones sociales representadas. En el actual esquema de representación ciudadana en Bogotá algunos miembros de esos consejos son elegidos directamente por sus vecinos, mientras que otros son designados por el alcalde mayor a partir de las listas que le presentan las instituciones vinculadas y, en otros casos, son directamente designados por las secretarías del sector correspondiente. Así las cosas, no existe un criterio democrático universal para la designación de estos representantes, lo que permite que haya grupos sociales y de interés que no estén representados por sus organizaciones sino por las instituciones que trabajan con ellas. Lo que resulta de esto es una mediación en la representación que puede llegar a influir en el punto de vista del tomador de decisiones, quien actúa a nombre de las mismas.

La debilidad de las organizaciones sociales de base hace que no logren actuar articuladamente en el nivel local y con ello comprometen la incidencia que la norma trató de darles en el proceso de toma de decisiones y en la definición de políticas públicas (Velásquez, 2003, 253). Esto con respecto a las causas de la “profesionalización” y la apatía ciudadana por la participación.

Para completar la imagen, el alcalde local aparece como una figura enteramente administrativa, acosada de continuo por los ediles, quienes, a su vez, se acogen al respaldo de algunos concejales. La lógica de funcionamiento es la siguiente: quienes proponen la terna para la elección de los alcaldes locales son los ediles de la localidad. Dado que el cargo del alcalde es de “libre nombramiento y remoción”, ante cualquier acción de éste que vulnere los intereses de los ediles, éstos ejercen presión sobre los concejales más cercanos al alcalde mayor para pedir el cambio de alcalde local.¹¹

¹¹ Entrevista con Octavio Fajardo, asesor de la Secretaría Distrital de Gobierno y consultor en descentralización.

Otro tipo de información que nutre nuestras dudas proviene de los análisis de funcionamiento interno de las alcaldías, consignados en las tablas de cumplimiento de funciones y en los DOFAS aplicados (Universidad del Rosario, 2010b). Un primer dato que confirma la tendencia de los ciudadanos a estimar la alcaldía local como una oficina administrativa y no como un espacio político y, en consecuencia, a verse a sí mismos como “usuarios” de un servicio y no como ciudadanos que pueden y deben tomar parte en las decisiones y en la vigilancia de la administración, proviene del hecho de que las tareas que sufren de sobrecarga en las oficinas de la localidad son, en todos los casos, aquellas que se ocupan de trámites administrativos o policíacos.

En cambio, los DOFAS señalan reiteradamente con respecto a la participación, tanto en las audiencias para aprobar el plan de desarrollo local como en aquellas que se llevan a cabo para la rendición de cuentas, que no hay suficiente convocatoria, que asisten pocos ciudadanos y siempre los mismos.

La transparencia, que sería un principio básico de nuevas costumbres democráticas, y que en casos ideales debería aproximarse a 100 por ciento, es percibida al interior de las alcaldías locales como un asunto dudoso, como lo muestra la gráfica 5 de la encuesta de clima organizacional.

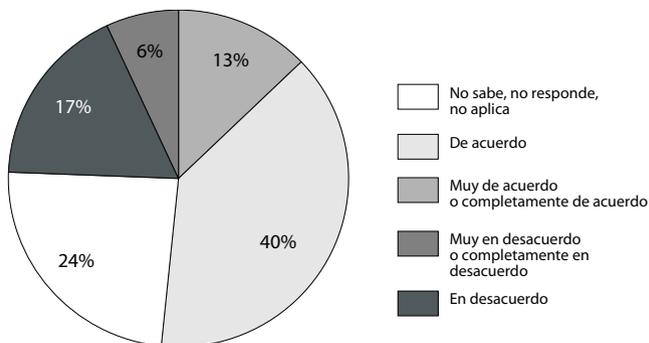
Así, 53 por ciento de los funcionarios sostiene que el clima de trabajo se caracteriza por la transparencia, pero 23 por ciento afirma expresamente que no es así y 24 por ciento prefiere no pronunciarse al respecto. Más notable resulta la brecha cuando el tema de transparencia se remite a asuntos específicos y en particular al de “favores recibidos” o de filiación política, como se observa en las gráficas 6 y 7.

Con respecto a la filiación política, 47 por ciento tiene una percepción favorable, 30 por ciento una desfavorable y casi el mismo porcentaje, 23 por ciento, no se pronuncia. En el caso de los “favores” la lectura positiva desciende de 53 a 38 por ciento, la percepción negativa asciende de 23 a 38 por ciento y de nuevo 24 por ciento prefiere no tomar partido.

En suma, lo que se puede observar desde los hechos es que las localidades reproducen los vicios, las deficiencias, las limitaciones de la cultura política nacional y distrital y que, en consecuencia, no constituyen un espacio abierto para el surgimiento de nuevas y mejores formas de democracia. El

GRÁFICA 5. Percepción de los funcionarios sobre los niveles de transparencia al interior de las alcaldías locales

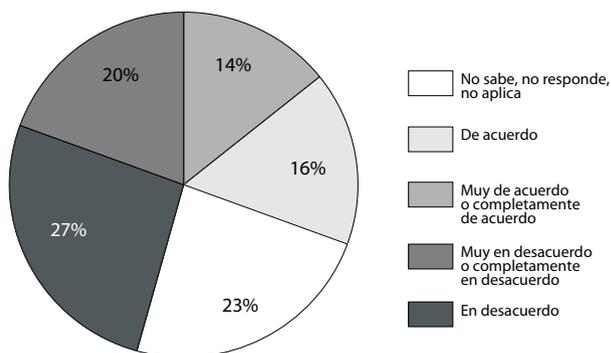
38. El clima de trabajo en la alcaldía local se caracteriza por la transparencia de las relaciones laborales



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 38).

GRÁFICA 6. Percepción de los funcionarios sobre la existencia de favoritismos en razón de la filiación política

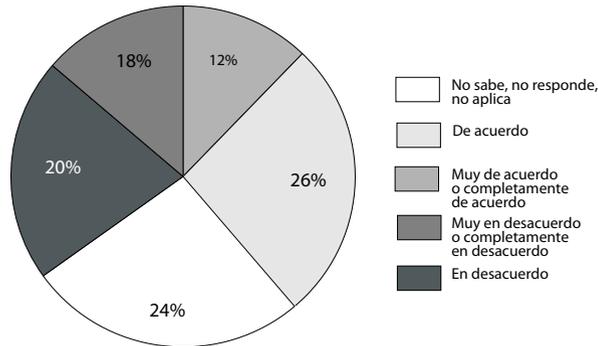
30. Existen al interior de la alcaldía local muestras de favoritismo en razón de la filiación política de los funcionarios



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 30).

GRÁFICA 7. Percepción de los funcionarios sobre la existencia de favoritismos en razón de asistencia o favores recibidos

35. En el interior de la alcaldía local no se presenta el fenómeno de favoritismo en razón de asistencias o favores recibidos



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 35).

supuesto teórico, en este caso, no se cumple, y las localidades no parecen constituir legítimas instituciones de gobierno democrático, dentro del esquema en el que actualmente funcionan, que dista mucho de la definición institucional señalada en el estatuto orgánico de Bogotá.

Parte importante de la explicación sobre el fracaso del proceso de descentralización intraterritorial de Bogotá como mecanismo para democratizar la ciudad, impulsar y cualificar la participación ciudadana y atacar los vicios administrativos y políticos que reproducen los círculos de corrupción y clientelismo expuestos, podemos encontrarla en el diseño mismo de la estructura orgánica y de funcionamiento de la administración distrital.

El problema se centra en la desarticulación entre los procesos administrativos y políticos al interior de la ciudad. Recordemos que en Bogotá las localidades son divisiones administrativas sometidas en presupuesto, jerarquía, poder decisional y planta de cargos a la Secretaría de Gobierno de la administración central. El lugar de la planeación, la acción y el presupuesto

es el centro, y ese centro no tiene los medios ni las condiciones reales para permitir la injerencia directa de los ciudadanos, y tampoco ha demostrado a través de sus acciones un interés real por tener interlocución directa con los mismos. Luego, la estructura misma hace de la participación una puesta en escena intrínsecamente ineficaz.

Esta disfunción es conocida y reconocida por las diferentes administraciones distritales en sucesivos gobiernos, quienes han promovido sendas reestructuraciones administrativas del distrito. Sin embargo, ninguno de los proyectos de reestructuración administrativa presentados por los acaldes Mockus, Peñalosa, Garzón y Moreno, le dieron a las localidades competencias específicas, ni personería jurídica, pero tampoco le abrieron las puertas a las instancias de participación ciudadana en el nivel sectorial de la administración central. Así las cosas, lo que se encuentra en la base del problema es la lógica con la cual el distrito se piensa a sí mismo. La administración distrital entiende su función misional como la de prestar servicios y construir infraestructura y sólo secundariamente aborda la democracia local y la participación ciudadana como una misión política de ampliación de la democracia y del ejercicio de control ciudadano a la acción de la administración pública.

De esto se deduce que mientras la administración distrital tenga escenarios disociados para tomar decisiones y para expresar la opinión y las necesidades de los ciudadanos, no existe posibilidad de que la gente logre permear e influir en la estructura gruesa y pesada de funcionamiento de la burocracia distrital.

LAS DEMANDAS SOCIALES DE DESCENTRALIZACIÓN

Recordemos que en el supuesto teórico buena parte de los investigadores (Borja, Maldonado y Haefner, entre otros) señalaban el hecho de que la descentralización obedece a una demanda de la ciudadanía y afirmaban que las protestas callejeras, los paros, las huelgas y otras formas de manifestación son una prueba de la insatisfacción del público, e igualmente y en consecuencia, de su deseo de participar en las decisiones de la ciudad, lo que más fácilmente podría llevarse a cabo en órdenes locales. Estos supues-

tos teóricos subyacen a las definiciones y exposición de motivos que dieron origen a los diversos procesos de participación ciudadana, y constan en el observatorio de participación política del Distrito Capital. De la misma manera se encuentran en todas las exposiciones de motivos que sustentaron la expedición de las leyes sobre participación ciudadana en el ámbito municipal de las que ya hemos hecho mención.

Si bien es cierto que los ciudadanos piden servicios más eficientes, nada indica que ello no pudiese conseguirse de una mejor forma a través de procesos de desconcentración.¹² Pero en tanto la descentralización se refiere en primer lugar a un tema de carácter político y de grados de autonomía que implica involucrar a los habitantes en las decisiones, la ejecución y el seguimiento de los proyectos, y a la luz de las evidencias que muestran sin lugar a dudas la profunda apatía de la gran mayoría de los entrevistados por tales tareas, podemos afirmar razonablemente que no existe evidencia, en este caso, de que la descentralización de la ciudad sea una demanda directa de las comunidades locales.

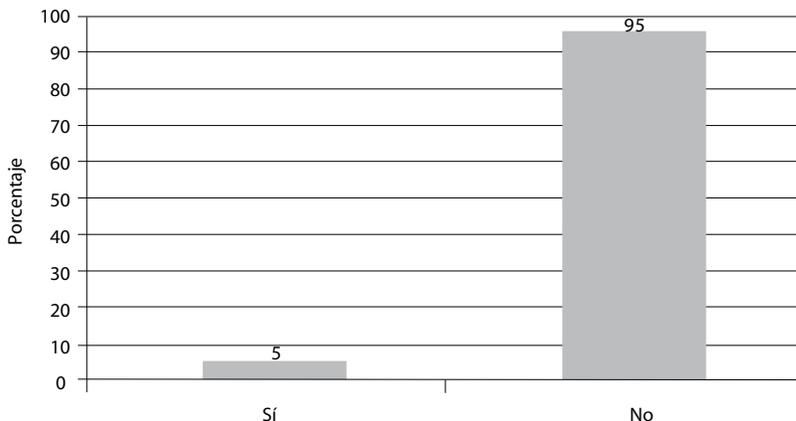
Las cifras desmienten los supuestos teóricos: como ya lo habíamos señalado, la mayoría de la población desconoce el nombre de su alcalde local, así como el proceso de su nombramiento (76%). Luego, cuando menos en el caso del alcalde, no se trata de un proceso de representación política. No es un líder de la comunidad que surge como alternativa para permitir una mayor participación, una más clara exigencia por parte de la ciudadanía.

Los encuestados afirman, en la mayoría de los casos, no haber participado en las instancias de decisión relacionadas con la formulación del plan de desarrollo local. Contrario a la afirmación de que las localidades constituyen un instrumento y un territorio abierto para involucrar a los habitantes en la solución de los problemas que los aquejan, lo que los datos muestran es un marcado desinterés por parte de la población, un notable desconocimiento de los procesos y de las instancias de participación y una generalizada apatía por los temas locales (véanse las cifras en las gráficas 8 y 9).

¹² Véase el caso de los Cades y Supercades, que son oficinas desconcentradas, que se articulan desde las secretarías y constituyen un ejemplo de eficiencia, sobre todo si se comparan con las alcaldías locales.

GRÁFICA 8. Nivel de participación ciudadana en el proceso de definición del plan de desarrollo local

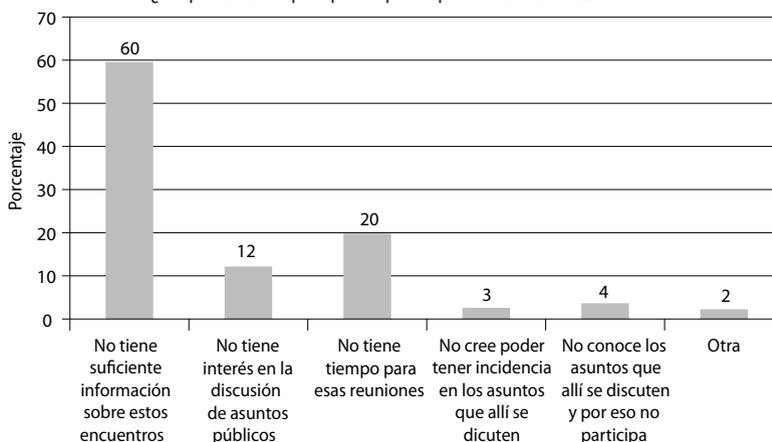
¿Usted participó en alguno de los encuentros ciudadanos que se hicieron a comienzos de la administración en esta localidad para estudiar y adoptar el plan de desarrollo?



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 62).

GRÁFICA 9. Causas de inasistencia o de no participación ciudadana en el proceso de elaboración del plan de desarrollo local

¿Me podría decir por qué no participó? Señale una razón



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 64).

Cuando se preguntó a los ciudadanos las causas por las cuales no participaron, sus respuestas presentan las siguientes alternativas: la gran mayoría no se ha informado sobre los encuentros ciudadanos, no tiene interés en los temas, no los conoce o prefiere ocupar su tiempo en otros asuntos. Sólo tres por ciento de los encuestados estima que su participación no tendría incidencia en los asuntos públicos. Luego, su ausencia de los espacios de participación parece responder más a la escasa voluntad de acción política que a la percepción del proceso de participación como inocuo o ineficiente.

Otra evidencia que contrasta con el supuesto teórico según el cual a mayores niveles de descentralización intraterritorial, mayores niveles de control social sobre la gestión de las autoridades locales, se encuentra en las cifras que corresponden a la participación en rendición de cuentas. Resultan esclarecedoras frente al proceso de democratización de la ciudad, como se muestra en las gráficas 10 y 11.

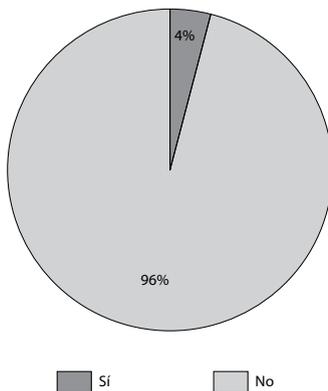
Si algo podría efectivamente colaborar en la lucha contra la corrupción y los malos manejos de la administración sería el control por parte de la ciudadanía. Pero 96 por ciento de los encuestados dice no haber asistido a una audiencia de rendición de cuentas y, lo que es aún peor, entre quienes participaron, 97 por ciento afirma que no volvería a hacerlo. Luego, cuando menos por parte de la ciudadanía, es claro que no existe la intención de aprovechar los espacios de decisión que las instituciones ofrecen y no parece haber una seria búsqueda de alternativas democráticas incluyentes.

Por lo anterior, podríamos afirmar que los ciudadanos en las localidades que integran el distrito no están ejerciendo sus derechos ni sus obligaciones ciudadanas tal como lo esperarían los supuestos teóricos en los que se sustenta el actual proceso de descentralización de la ciudad y como lo esperaba el estatuto orgánico de Bogotá que apostó por la capacidad de control de los bogotanos sobre su administración pública distrital.

Las evidencias muestran que no existe correlación real entre el proceso de descentralización y el mejoramiento de la gestión de la ciudad. La descentralización como modelo de gestión urbana es una opción institucional que se ha adoptado en Bogotá más para legitimar el gobierno de la ciudad que por acercar la administración a los ciudadanos. No es una descentrali-

GRÁFICA 10. Participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas

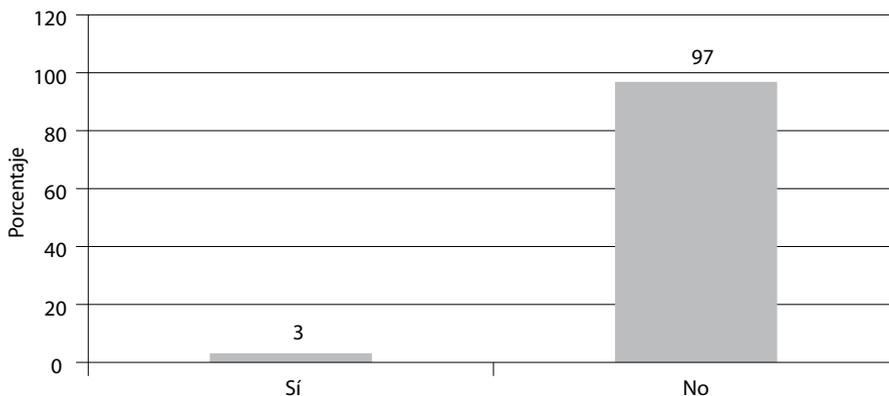
¿Usted asistió durante el año 2009 a alguna audiencia de rendición de cuentas de la Alcaldía Mayor, Alcaldía Local, Entidad Distrital o la JAL?



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 65).

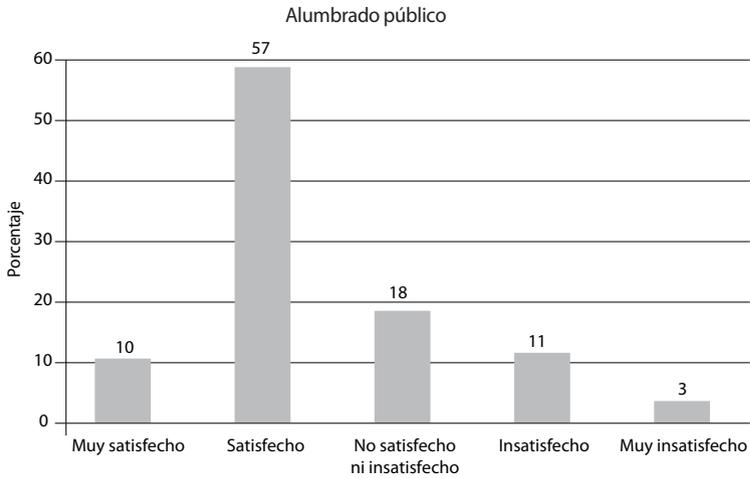
GRÁFICA 11. Voluntad ciudadana para volver a participar en procesos de rendición de cuentas

¿Usted volvería a participar en las audiencias de rendición de cuentas?



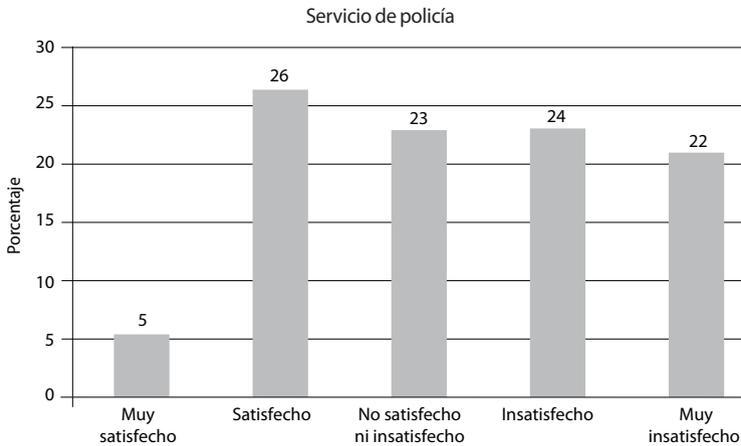
Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 67).

GRÁFICA 12. Nivel de satisfacción ciudadana con el servicio de alumbrado público



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno- Universidad del Rosario (pregunta 48).

GRÁFICA 13. Nivel de satisfacción ciudadana con el servicio de policía



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 48).

GRÁFICA 14. Percepción ciudadana sobre la utilidad y eficacia de las alcaldías locales



Fuente: Análisis de las autoras a partir de la encuesta de percepción ciudadana, Secretaría de Gobierno-Universidad del Rosario (pregunta 40).

zación que responda a procesos políticos de base, es una descentralización por decreto, a la oferta, forzada, y por lo mismo, ficticia.

En el caso de Bogotá, los servicios que mayor demanda y presiones resisten desde la ciudadanía son prestados por el sector central de la administración que, resguardado en los argumentos de carácter técnico y en las economías de escala de la prestación de los mismos, sigue definiendo desde el sector central su futuro. Nos referimos a todos los servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado, luz, gas, telefonía), así como a los sociales de alta repercusión como educación, salud y seguridad ciudadana. Con respecto a estos servicios prestados por el sector central, la encuesta muestra elevados grados de satisfacción frente a la prestación de los mismos (caso alumbrado público), y contrasta con el hecho de que los servicios de seguridad y de manejo de asuntos de policía, que están a cargo de las localidades, sean los de más bajo nivel de aceptación (véanse las gráficas 12 y 13).

En suma, las personas piensan que la localidad no resuelve sus principales problemas, como lo indica la gráfica 14.

La eficiencia en la prestación de los servicios tiene que ver mucho más con los arreglos institucionales que se efectúan y con el modelo de gestión que se implementa para que el ciudadano tenga acceso oportuno, adecuado y a justo costo social, que con la proximidad existente entre la institución prestadora y los usuarios; es decir, para tener una ciudad eficiente no necesariamente se requiere una ciudad descentralizada.

Y dado que lo que la ciudadanía reclama de continuo (en paros, huelgas, protestas y demás) es eficiencia, pertinencia y capacidad de respuesta, es claro que lo que demandan, cuando menos desde el imaginario presente, no es descentralización sino desconcentración territorial de servicios.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las evidencias presentadas nos permiten concluir que lejos de haberse obtenido una organización estatal para la ciudad que sirva a los intereses de la ampliación de la democracia participativa y a la intervención de los ciudadanos en el control y seguimiento de la acción estatal, la descentralización en Bogotá ha conducido a las alcaldías locales a convertirse en oficinas de trámites policíacos y administrativos, tanto como en nuevos fortines políticos de poderes locales para los aspirantes a convertirse en futuros concejales de la ciudad.

Las nuevas “fuerzas vivas” no parecen estar interesadas en el bienestar de las comunidades que deben servir, sino que se orientan a cooptar las instancias de decisión y representación local, para apuntalar los ejercicios de cacicazgo político, clientelismo por intermediación entre el Estado y los ciudadanos y captura de los recursos de inversión local para el desarrollo en manos de ediles y contratistas. En suma, hasta nuestros días las localidades no son instituciones de gobierno democrático y no llegarán a serlo sin la decisión de los bogotanos y las necesarias e inaplazables reformas a la estructura orgánica de la administración pública de la ciudad.

Finalmente, digamos con respecto a las posturas teóricas y los supuestos sobre la descentralización que dieron origen y sirvieron de base al estatuto

orgánico de Bogotá, que éstos no se cumplen en el caso estudiado o, en todo caso, su puesta en escena es bastante precaria si se compara con los objetivos de la política de descentralización intraterritorial formulada.

No pretendemos decir con ello que la descentralización en sí misma no permita o facilite el acceso a distintos tipos de beneficios para los órdenes políticos en general y para Bogotá en particular. Los casos de participación ciudadana en otros municipios de Colombia, como Barichara en Santander, Cúcuta en Norte de Santander, y algunos de los municipios del Magdalena Medio, muestran que efectivamente y en la medida en la cual se formulen mecanismos eficientes para una real descentralización, ésta podrá en efecto ampliar la democracia y enriquecer los procesos políticos locales, depurando una parte de los vicios políticos como en el caso de Barichara; mejorando la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones como en algunos municipios del Magdalena Medio, y ampliando la base democrática de la participación y la representación como en Cúcuta o en Pasto, donde se han visto presentes nuevos movimientos políticos y ciudadanos en ejercicio del poder tanto en la alcaldía como en el Concejo de estas ciudades.

En suma, el abismo que identificamos entre teoría y praxis de la descentralización no implica una condena del proceso, sino un llamado a la revisión caso por caso de las falencias y límites de su implementación, a fin de resolver los problemas planteados para su correcto funcionamiento. Se abre con ello un extenso territorio de trabajo e investigación para un futuro próximo. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, Francisco (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 82, abril.
- Arocena, José (2000), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Boisier, Sergio y Gladis Zurita (1993), “Gobierno regional y desarrollo económico: El caso chileno”, en Eduardo Palma (ed.), *La descentralización*

- política de Chile: Los gobiernos regionales*, Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- Borja, Jordi (1986), “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado”, en J. Borja *et al.*, *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Santiago, ICI, FLACSO, CLACSO.
- Botero, María Helena y Camilo Suárez (2010), “Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa”, *Documento de Investigación*, 37, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, p. 33.
- Bosch, N. (2005), “La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia”, *Economistas*, año XXIII, 105.
- Castro, Jaime (1997), “Descentralizar para pacificar”, en Carlos Caballero Argáez, (comp.), *La pasión de gobernar*, pp. 343-374.
- Cernotto, Diana (1998), “La política a espaldas de la política”, en *Administración Pública y Sociedad*, 11, Córdoba, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), pp. 59, 61.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- De Mattus, Carlos (1989), “Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción”, *Revista Nueva Sociedad*, 104.
- Decreto Ley 1421, 1993, art. 260. Estatuto Orgánico de Bogotá. Decreto Ley 1421 de 1993. Presidencia de la Republica de Colombia. Bogotá.
- Díaz, Eduardo (1986), *El clientelismo en Colombia: Un estudio exploratorio*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Hägerstrand, Torsten (1970), “Wath About People in Regional Science?”, *Papers of the Regional Science Association*, 24.
- Haefner, Carlos (2000), “La descentralización y la planificación del desarrollo regional, ¿ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión”, *Revista Mad*, 3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Haldenwang, Christian von (1991), “Hacia un concepto politológico de la

- descentralización del Estado en América Latina”, en Miguel E. Cárdenas *et al.*, *Descentralización y Estado moderno*, Bogotá, Fauso-Fescol.
- Latinobarómetro (2009), 65 y 66. Corporación Latinobarómetro. Informe 2009, noviembre de 2009.
- Melucci, Alberto (2000), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- Morris, Arthur (1992), “Decentralization: The Context”, en Arthur Morris y Stella Lowder (eds.), *Decentralization in Latin America: An Evaluation*, Nueva York, Praeger Publisher.
- Mueller, Dennis C. *et al.* (2002), “The Economic Effects of Democratic Participation”, en *CES-Ifo Working Papers*, 656, Munich, Working Paper.
- Oates, W. E. (1999), *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- O’Donnell, Guillermo (2000), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Orjuela, Luis Javier (1993), “Descentralización y gobernabilidad en Colombia”, en Elizabeth Ungar (ed.), *Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Osborne y Gaebler (1994), *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Madrid, Paidós (Estado y Sociedad).
- Przeworski, Adam *et al.* (1999), “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rondinelli y Nellis (1984), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers, núm. 581, Management And Development Series, 8, Washington, D.C.
- Sunkel, O. y G. Zuleta (1990), “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años 1990”, 42, *Revista de la CEPAL*.
- Tecco, Claudio (2000), “La gestión urbana descentralizada: Un análisis crítico de los postulados teóricos que las sustentan”, ponencia presenta-

da en el Seminario Internacional Autonomía, Gobernabilidad y Control Ciudadano, Legislatura de Buenos Aires.

Universidad del Rosario (2010), *Reporte final de investigación, descentralización intraterritorial en Bogotá*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.

_____ (2010a), *Encuesta de percepción ciudadana sobre descentralización y participación en Bogotá*, Bogotá.

_____ (2010b), *Estudios técnicos para la reestructuración administrativa de las Alcaldías Locales*, Bogotá.

_____ (2010c), *Encuesta de cultura organizacional para las 20 localidades de Bogotá*, Bogotá.

Velásquez, Fabio E. (2003), “La participación ciudadana en Bogotá: Mirando el presente, pensando el futuro”, Alcaldía Mayor de Bogotá.

