

**LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO LOCAL EN BOGOTÁ
ESTUDIO DE CASO DE LA LOCALIDAD DE SUBA
2001-2005**

Bibiana Marcela Rueda Rodríguez

Proyecto de Grado para optar al título de
Magíster en Ciencia Política

DIRECTOR
Luis Javier Orjuela

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
BOGOTA
2005**

INTRODUCCION

Las reformas participativas a mediados de los años ochenta, hicieron parte del conjunto de reformas conocidas como descentralización. Estas reformas perseguían principalmente la modernización del Estado y la recuperación de la legitimidad del régimen político colombiano.

En el marco de la descentralización política se adelantaron reformas que ampliaron los espacios de participación política e institucionalizaron los movimientos sociales. Estas reformas buscaban combatir ciertos problemas políticos que se estaban presentando y que amenazaban la estabilidad del régimen, a saber, la estrechez de los mecanismos de participación ciudadana, la ausencia del Estado en extensas regiones del territorio y la incapacidad del Estado colombiano de responder satisfactoriamente a las demandas de la población, especialmente en las regiones mas alejadas del centro. Estos tres problemas se convirtieron en factores que combinados constituían una amenaza constante a la estabilidad política del país.

Se adelantaron reformas que ampliaron los canales de participación ciudadana, como la elección popular de alcaldes, el plebiscito, nuevas formas de participación comunitaria, y la consulta popular para asuntos de carácter local. Con estas medidas, se esperaba devolverle credibilidad a las instituciones; devolverle legitimidad al Estado. Se intentó imprimir a la gestión pública transparencia, y debilitar el clientelismo, así como permitir una participación ciudadana mas directa a través de medidas como el fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales, y la participación de los ciudadanos en la administración de los servicios públicos.

Con los mismos fines estas reformas se adelantaron en Bogotá. A pesar de que en la ciudad el proceso se adelantó posteriormente a la implementación generalizada en otras regiones, fue el primer caso de descentralización dentro de una ciudad. Bogotá se dividió en localidades, se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales, se reglamentaron los encuentros ciudadanos y reformas participativas en el terreno de la planeación, entre las que se destaca el Acuerdo 13 de 2000.

El caso Bogotano, es de especial interés, ya que es distrito capital y tiene sus particularidades en términos demográficos y sociales. Bogotá es la primera ciudad en población en Colombia, en ella habita el 15.2% de la población total del país; en ella encontramos amplios márgenes de pobreza, constante inmigración de ciudadanos de otras regiones, y además es la sede del gobierno nacional.

La administración distrital tiene que enfrentarse a una población muy heterogénea, originaria de diversas partes del país, lo que fomenta un ambiente de desarraigo, la ausencia de solidaridad, y la carencia de interés de sus habitantes en la ciudad. Esto dificulta el proceso de legitimación del gobierno distrital.

Es en este contexto que cobra importancia la pregunta por la legitimidad en Bogotá. Luego de más de diez años de adelantado el proceso de descentralización política en la ciudad, que entregó a los ciudadanos varios canales para que participaran en la planeación de las políticas públicas, con el fin de ampliar la legitimidad del régimen político, surge la inquietud por evaluar cuál ha sido el resultado de la implementación de algunos de estos mecanismos.

Así, este trabajo pretende explorar y describir cuál es la percepción ciudadana sobre la legitimidad del gobierno local, y si es generalizada o no la convicción entre los ciudadanos de tener un orden político válido. Igualmente, pretende examinar cuáles

son los principales obstáculos al proceso de legitimación del Estado en la localidad. Esto se hará a través del estudio de tres de los espacios locales de participación que se fortalecieron o desarrollaron en el marco de la descentralización, a saber, las Juntas Administradoras Locales (JAL), los Concejos de Planeación Local (CPL) y los encuentros ciudadanos.

Nuestra hipótesis es que los nuevos mecanismos de participación ciudadana, adelantados dentro del marco de la reforma descentralizadora en las localidades de Bogotá, no han logrado los objetivos que con ellos se esperaba alcanzar, al menos en términos de devolverle la credibilidad y legitimidad al Estado. Uno de los motivos por los cuales esto ha sido así, es porque estos mecanismos no están funcionando como debieran, tal vez, porque los ciudadanos no se han apropiado de estos mecanismos de participación. Varias pueden ser las causas de este comportamiento, entre otras, la falta de conocimiento de los ciudadanos sobre estos mecanismos de participación, y la percepción de que estos mecanismos no son realmente canales eficientes de expresión de demandas, lo que permite la colonización de estos nuevos espacios por el clientelismo tradicional en la política colombiana.

El trabajo se desarrolla en seis capítulos. Los dos primeros están dedicados a explicar el surgimiento de la preocupación por la legitimidad del Estado en los años ochenta, y cómo y por qué se planteó la descentralización como una solución a la crisis de legitimidad que acaeció durante estos años. Así mismo, se exponen las principales dimensiones de la descentralización, los adelantos normativos que en este campo se hicieron, y qué se esperaba de ellos. Por supuesto, siendo la legitimidad el objeto de estudio de este trabajo, se hace especial énfasis en la dimensión de la descentralización que estuvo directamente relacionada con el concepto, es decir, la descentralización política. En el tercer capítulo se describe cómo se desarrolló el

proceso de descentralización específicamente en Bogotá, se señalan los antecedentes del proceso así como el contexto normativo del tema en la ciudad.

Como veremos mas adelante, en nuestro análisis encontramos tres variables fundamentales para medir la percepción de legitimidad, en primer lugar, la participación electoral o la participación en términos de inscripciones o asistencia a las diferentes instancias, en segundo lugar, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la participación ciudadana y política en cada una de las instancias y, finalmente, la percepción de representatividad de los mandatarios locales elegidos popularmente, o de los representantes de los ciudadanos en cada uno de los mecanismos estudiados. Por esta razón, en el cuarto capitulo se desarrollan los conceptos de legitimidad, representación y participación, tres conceptos interrelacionados a la hora de explorar el concepto de legitimidad.

A continuación, en el quinto capitulo, se realiza una descripción de las características principales de la localidad escogida como estudio de caso, Suba, y se realiza el análisis de la percepción de legitimidad en la localidad. Finalmente, en el sexto y último capitulo, se plantean algunas conclusiones.

CAPITULO 1

CRISIS DEL RÉGIMEN FRENTENACIONALISTA

El proceso de descentralización en Colombia se inicio en un contexto critico, en una década en la que el régimen político se encontraba envuelto en una crisis de legitimidad. Esta crisis se caracterizó básicamente por una escasa representatividad de las instituciones, el cierre de los canales de participación a los ciudadanos, y la fuerte represión de la protesta social, factores que en conjunto minaron la credibilidad del régimen. En este contexto, las reformas participativas correspondían precisamente a una estrategia, a una medida que pretendía resolver, en parte, las dificultades que afrontaba el régimen.

Algunos de los factores generadores de esta crisis de los años ochenta han sido frecuentemente encontrados en el Frente Nacional, a este se le culpa de que las elites políticas tradicionales monopolizaran el poder, de la perdida de representatividad de los partidos políticos, de la prohibición de la oposición legal, de la consolidación del clientelismo como la forma predominante de las relaciones políticas, y del permanente estado de sitio¹. Se ha tildado este capitulo de nuestra historia política incluso como un régimen autoritario disfrazado. Y es que, debido a las medidas restrictivas a la participación política durante este periodo frentenacionalista, se ha catalogado el régimen de estos años como democracia restringida².

En efecto, las transformaciones en la forma de hacer política en Colombia que se vivieron durante el Frente Nacional fueron sustanciales; a raíz de este acuerdo se alteró profundamente la esfera política nacional. Uno de los principales cambios que se

¹ PECAUT, Daniel (1990). *Crónica de dos décadas de política colombiana*. Bogotá: Siglo XXI. p. 12.

² *Ibidem*, p. 21.

registraron obedece al papel de los partidos políticos, las formas de movilización política y el discurso partidista.

Como consecuencia del Frente Nacional surgieron nuevas formas de movilización política que reemplazaron la socialización política en el seno familiar; las nuevas prácticas políticas se caracterizaron por el clientelismo. En la época pre-frentenacionalista los partidos políticos movilizaban a sus seguidores a través de una fuerte dogmatización política, y con un estado de las cosas tal, que tenían garantizados los seguidores de una generación a otra, mediante la socialización política en las familias. Con la entrada en vigencia del pacto, el discurso político tuvo que ser modificado, pues con miras a obtener la paz, los partidos debieron eliminar ese tinte sectario de sus discursos ideológicos y buscar una nueva forma de cooptar y mantener sus seguidores, el clientelismo, que es una forma de movilización política basada en favores burocráticos y económicos. Aquí cabe recordar que el nuevo pacto disponía que los dos partidos se distribuyeran la administración pública, hecho que les facilitó un capital burocrático suficiente para adelantar esa nueva forma de movilización política que conocemos como clientelismo³.

El Frente Nacional también tuvo un efecto perverso en la práctica de la oposición política, al atenuarse las diferencias ideológicas de los partidos, es decir, con el quiebre del sectarismo, en virtud del pacto celebrado, los partidos debían actuar como un bloque y dar el voto de una colectividad a otra, básicamente apoyándose mutuamente, estrechando cada vez más la posibilidad de disenso y de expresión de inconformismos.

Adicionalmente, los únicos canales de acceso a los centros de decisión pública y de expresión de demandas eran los dos partidos políticos tradicionales. Dado que el

³ LEAL, Francisco. (1984) *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: CEREC y Siglo XXI. p. 136.

elemento competitivo de la democracia se había eliminado con este pacto, no existía la posibilidad de competir libremente y sin restricciones por el voto de los electores, así, las vías institucionales les estaban reservadas exclusivamente a los dos partidos tradicionales. Esto, si bien permitió terminar con el uso de la violencia como medio para obtener y controlar el poder político, impidió a las nuevas fuerzas políticas y sociales, al margen del bipartidismo, acceder al Estado.

Por otro lado, durante el Frente Nacional el país vio importantes transformaciones sociales, producto principalmente del proceso de modernización.⁴ Este proceso desencadenó una fuerza dinámica en la sociedad. Empezaron a surgir nuevas demandas sociales dirigidas al Estado por las recientemente forjadas fuerzas sociales. Y en contraposición a este dinamismo social, que había estado creciendo durante el Frente Nacional, las instituciones políticas permanecieron prácticamente estáticas durante este periodo. Ante este panorama, era evidente que las instituciones eran incapaces de absorber los conflictos sociales que desencadenó el proceso de modernización económica.

Cuando este número creciente de sectores y fuerzas políticas y sociales se vio marginado de los centros de decisión política, se rompió el lazo de la representación política y la brecha entre el Estado y la sociedad civil se hizo cada vez más insalvable, prueba de esta falta de representatividad de los partidos políticos fue el aumento durante estos años del abstencionismo electoral. Esta escasa representatividad fue uno de los factores que contribuyeron a la crisis de legitimidad por la que atravesó el régimen. Era claro que estas nuevas fuerzas sociales no se sentían representadas por los partidos tradicionales, y se fueron marginalizando y radicalizando cada vez más al no encontrar eco en las instituciones vigentes para sus demandas.

⁴SANTAMARIA, Ricardo. (1984). *Proceso Político en Colombia*. Bogotá: CEREC. p. 30

Así mismo, otra de las características de este periodo esta relacionada con el talante autoritario de los gobiernos. Los gobiernos dieron un tratamiento represivo a las manifestaciones sociales y adicionalmente, desde 1948 el país estuvo permanentemente en estado de sitio.

En este contexto, estos nuevos actores marginados reaccionaron en muchos casos con el uso de vías no institucionales de expresión y demanda política, buscaron otras formas de participación y oposición. Como consecuencia, se dio una creciente polarización entre informalidad-formalidad en lo político, y la aguda desinstitucionalización de la lucha social y política. La expresión política de ese comportamiento social ha asumido múltiples manifestaciones, entre las que se destacan la apatía social, los paros cívicos y la guerrilla⁵.

1.2. La crisis de legitimidad del régimen político

Como hemos visto, desde mediados de la década de los sesenta la relación entre el Estado y la sociedad civil se hizo cada vez mas difícil, esto debido a la radicalización y desinstitucionalización de la oposición. Esta se empezó a organizar y a independizar de los focos tradicionales de poder, es decir de los partidos políticos, y empezó a adquirir cada vez mas ímpetu.

Empezaron a consolidarse diferentes fuerzas dentro de la sociedad, que aumentaban en importancia y movilización, adquirieron protagonismo sectores como el movimiento estudiantil y el guerrillero, y además se fortalecieron los movimientos populares y

⁵ Ibidem, p.41

regionales que se reivindicaban a través de los paros cívicos, estos últimos exigían principalmente que el Estado solucionara sus problemas en la prestación de los servicios públicos.

A partir de 1977 se multiplicaron estos paros cívicos, los cuales tienen como particularidad ser una forma de protesta urbana, consistente en la suspensión total o parcial de las actividades de una ciudad, como una forma de manifestación y presión al gobierno, con miras a obtener de él una solución principalmente a los problemas relacionados con los servicios públicos⁶.

Los problemas en el campo de la prestación de los servicios públicos durante esta época eran muy comunes. Eran producto de la ineficiencia de las administraciones locales, de la falta de recursos y reflejo de la crisis de gobernabilidad que se venía presentando. Estos paros cívicos fueron uno de los principales factores que impulsaron la propuesta de la descentralización en los años ochenta; constituían, no solo un factor de inestabilidad política y un constante debilitante de la legitimidad estatal, sino también un síntoma claro de los problemas de gobernabilidad que enfrentaba el Estado y de los cuales se culpaba al sistema de gobierno centralista.

Como mencionamos, durante estos años se dio un auge en los paros cívicos, prueba de esto es que en un periodo de ocho meses –entre septiembre de 1977 y mayo de 1978- ocurrieron cincuenta paros cívicos, lo que equivale al 70% de los paros cívicos ocurridos durante los seis años anteriores, pues entre 1971 y 1977 fueron organizados 72⁷.

⁶ CARRILLO BEDOYA, Jaime (1981). *Los paros cívicos en Colombia*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra Ltda. p. 13.

⁷ *Ibidem*, p. 14.

Se destaca el paro cívico de 1977, que represento el despliegue de una articulación entre los diversos sectores sindicalistas y de izquierda del país, fue una oportunidad en la que estos sectores se organizaron como un bloque unido alrededor de este gran Paro Cívico Nacional, en el cual, en representación de la sociedad, iban a expresar su inconformismo al Estado. Con este Paro Cívico Nacional se erigió la amenaza de la organización de los sectores de izquierda.

Estos episodios hicieron evidente la mínima influencia que los partidos tradicionales tenían sobre la clase obrera⁸, y por otro lado, desencadenaron varios episodios de uso de la fuerza pública. La respuesta generalizada de los gobiernos frentenacionalistas a los paros cívicos fue represiva, en general el uso de la fuerza fue la fórmula utilizada por los gobiernos para conjurar los desordenes públicos. Y por esta vía, con el auge de los paros cívicos vino también un tiempo de auge de la represión.

En este campo se destaca el presidente Turbay Ayala. Entre sus principales objetivos se contaba acabar con la subversión, así, pone en marcha un estatuto de seguridad. Este estatuto da a las autoridades subalternas, militares, policiales o civiles, la facultad de determinar penas sin derecho a apelación, así mismo, permite la detención hasta por diez días de cualquier persona que represente una amenaza para el mantenimiento del orden público⁹.

De esta manera, los problemas de gobernabilidad -evidentes en los problemas de prestación de servicios públicos-, y la respuesta autoritaria del Estado -que se hizo efectiva en el cierre de la posibilidad de competir por el poder político a partidos no tradicionales, la concentración del poder en el ejecutivo y la estructura burocrática centralizada que fue plasmada en la reforma constitucional de 1968, así como la

⁸ Ibidem, p. 310.

⁹ PECAUT, Daniel. Op Cit, p. 320.

respuesta represiva a la movilización ciudadana-; desencadenaron la crisis del régimen político colombiano. Con el cierre de los canales de participación la representatividad de los gobernantes se veía seriamente cuestionada.

Lo que se vio fue una sociedad marginada de la esfera política, necesitada de instituciones adecuadas para las nuevas realidades que habían surgido a lo largo de las últimas dos décadas, y que simplemente no halló estos espacios dentro de las instituciones vigentes, lo que se reflejó en el uso de recursos no institucionalizados y otros medios de expresión: la protesta social, la apatía política e incluso la insurgencia armada.

Este era un contexto que se estaba convirtiendo en una bomba de tiempo que amenazaba con destruir la estabilidad y viabilidad del régimen político existente, y que por lo tanto, hacía imperante hacer los ajustes respectivos, con el fin de absorber institucionalmente todo este tipo de demandas, de incluir estos sectores sociales y crear un nuevo equilibrio, pues de no ser así, las fuerzas sociales encontrarían su propia forma de ser escuchadas y el régimen político se encontraría seriamente amenazado.

De esta manera, es en el mismo seno de la arena política que surge la necesidad de implementar reformas con el fin de evitar un colapso. Con este propósito se gestó la iniciativa de la descentralización, ésta se adelantó con el objetivo de abrir espacios de participación en el ámbito local e institucionalizar los movimientos cívicos. Así mismo, se buscaba dotar a los gobiernos locales de recursos y herramientas para gestionar eficazmente el desarrollo socioeconómico a nivel local.

CAPITULO 2

LA DESCENTRALIZACION COMO SOLUCION A LA CRISIS

2.1. Enfoques sobre la descentralización

Las aproximaciones hechas al concepto de descentralización pueden agruparse en dos orientaciones principales, una modernizante y otra democratizante.

Desde el punto de vista de la orientación modernizante, la descentralización es vista como un proceso que busca precisamente la modernización del Estado a través de la racionalización de la función pública. Esta orientación pretende dar solución a los problemas de la asignación de recursos en la sociedad promoviendo el libre mercado, y el no intervencionismo. Así como, solucionar los problemas fiscales y de gobernabilidad del Estado a través de la mayor eficiencia de la administración y el gasto público. En esta orientación, el papel que juega la participación ciudadana se limita a su participación como actor racional, que mediante sus elecciones individuales participa en el desarrollo del mercado y la política.

Por otro lado, la orientación democratizante hace énfasis en la apertura de nuevos escenarios para acción política, esta orientación pone el acento en temas como la participación de los ciudadanos, no solo como actores individuales de forma indirecta, sino también de una forma más directa, a través del fortalecimiento de la sociedad civil, y la formación ciudadana. En esta orientación, en contraste con la anterior, la eficiencia y la eficacia de la acción pública no son objetivos principales, pero sí son objetivos en

tanto sirvan para alcanzar el fin mayor de promover el desarrollo y bienestar de los ciudadanos¹⁰.

A lo largo de la puesta en marcha la descentralización en Colombia vemos una convergencia de estas dos grandes orientaciones, en algunas ocasiones es mas evidente una que otra, pero en general las encontramos a ambas en las reformas descentralizadoras adelantadas desde los años ochenta.

2.2. El proceso de descentralización en Colombia

La descentralización se refiere a un proceso de redistribución de poderes y funciones del Estado Central, entre el Estado Central, los municipios y las regiones. Como consecuencia, este proceso debía fortalecer a las regiones en términos de autonomía, eficiencia y protagonismo. Paralelamente, en lo que al componente democratizador se refiere, se pretendía aumentar los espacios de participación mas directa de los ciudadanos en la gestión publica a nivel local.

Podemos diferenciar claramente tres áreas de acción, según los principales objetivos que se persiguieron mediante la descentralización, a saber, el terreno fiscal - racionalización del gasto publico-, el administrativo - la optimización de la acción estatal - y finalmente el terreno político –la democratización y la legitimación del régimen político-.

Inicialmente, la orientación dada por los lideres políticos al tema de la descentralización era claramente modernizante, la principal preocupación era la modernización estatal. Los objetivos que se perseguían eran básicamente: sanear las finanzas publicas,

¹⁰ JIMENEZ, William (2001). *Democracia local y autonomía*. Bogotá: ESAP. p. 170.

aumentar la competitividad de los mercados nacionales y hacer eficiente la administración pública. Sin embargo, con la radicalización de los sectores inconformes de la sociedad, el aumento de los paros cívicos, y la crisis de legitimidad que enfrentaba el Estado colombiano, la orientación modernizante de la descentralización dio cabida a la orientación democratizante, y las propuestas de descentralización empezaron a induir reformas en el plano político.

Gracias a la dimensión y difusión que tuvo el proceso de paz adelantado por el gobierno Betancur, así como a problemas más arraigados como las transformaciones sociales que se fueron desarrollando con la modernización y la radicalización de ciertos sectores inconformes, temas como el de la apertura democrática y la relación entre el Estado y la sociedad civil, cobraron importancia, y la orientación democratizante de la descentralización empezó a ser considerada.

Como hemos visto, el inconformismo nacional en relación con la incapacidad del Estado para responder a sus demandas iba en ascenso. Y esta incapacidad del Estado para dar una respuesta eficiente a las demandas de los ciudadanos estaba directamente relacionada con la forma en que institucionalmente se venían manejando las relaciones fiscales, administrativas y políticas en Colombia, es decir el centralismo, que al parecer de los expertos, no permitía al Estado funcionar de manera eficiente en el ámbito local.

En el terreno político, por ejemplo, la prueba fehaciente del excesivo centralismo era la designación por parte del presidente de los gobernadores y alcaldes; en el campo administrativo, por otro lado, la prestación de los servicios públicos para toda la nación era responsabilidad del gobierno central; y en el terreno fiscal, existía una actitud

paternalista del Estado central hacia las administraciones locales que generaba pereza fiscal e ineficiencia en estas ultimas¹¹.

El Estado bajo estas condiciones se vio incapaz de satisfacer las demandas de los ciudadanos, en este punto cabe resaltar nuevamente el tema de los servicios públicos. Dado que el Estado no llegaba a muchas regiones del país, estas se desarrollaron de forma muy desigual, favoreciéndose unas pocas, en detrimento de otras, así, muchas regiones empezaron a presentar deficiencias en la prestación de servicios públicos, la calidad de vida y el desarrollo económico. Esto generó en estas regiones menos favorecidas un ambiente de inconformismo social, conflictos sociales, y radicalización de los sectores inconformes que se vio principalmente expresado en el aumento de los paros cívicos, que hemos visto antes.

Al respecto, revisando la inversión nacional regionalizada entre las décadas setenta y ochenta, encontramos que, teniendo en cuenta la población, y el aporte electoral y tributario, la participación regional en la inversión nacional favorece a la región de centro oriente. En esta región existe efectivamente la particularidad de que la inversión nacional es superior al peso relativo del producto interno, quizás por la cercanía de sus departamentos a Bogotá. Y por otro lado, encontramos que la participación de la Capital en la inversión nacional es superior a la participación de regiones como la amazonía o la orinoquía¹².

En suma, como se había mencionado anteriormente, la descentralización fue un proceso que tuvo su origen en la preocupación por la situación fiscal, en los problemas de gobernabilidad, en la necesidad de una apertura democrática o inclusión política, y

¹¹ A esta conclusión llego la misión Bird-Wiesner, contratada por la administración Turbay para hacer un diagnostico de la situación fiscal del país.

¹² Fundación Social (1998). *Municipios y regiones de Colombia*. Bogota: Fundación Social. P. 152

en la crisis de legitimidad que enfrentó el régimen durante estos años. Es por esto que los dos principales objetivos que persiguió este proceso en Colombia fueron, en primer lugar, la modernización del Estado, que pretendía solucionar los problemas fiscales, de gobernabilidad e ineficiencia en la administración pública; y en segundo lugar, la democratización, que abría espacios de inclusión política y constituía nuevas fuentes de legitimidad para el régimen. Reformas todas dirigidas a combatir las causas de la crisis.

Posteriormente, la constitución de 1991 consolidó y profundizó la tendencia descentralizadora que se venía dando. Durante los primeros años de la década de los noventa el gobierno se empeñó en la modernización del Estado, impulsado por la implementación de un nuevo modelo de apertura económica.

Este modelo sugiere la división de funciones de una manera más eficiente haciendo que en cabeza del gobierno nacional quede la responsabilidad de la planeación general del desarrollo y el establecimiento de las directrices de las políticas públicas, así como la prestación de algunos servicios de carácter nacional. A los municipios les corresponde por su parte la ejecución de los programas diseñados a nivel central y la prestación de los servicios básicos, en especial la salud y la educación. Así, en la década de los noventa adquirió nuevamente fuerza el enfoque modernizante de la descentralización¹³.

2.3. La descentralización fiscal

Esta iniciativa tiene su origen en la preocupación de algunos gobiernos, como el de López Michelsen y Julio César Turbay, respecto a la excesiva centralización fiscal y

¹³ JIMENEZ, William. Op Cit p. 181.

administrativa en el país, que estaba generando problemas especialmente en el tema fiscal. Al respecto se destaca el estudio realizado por la misión Bird-Wiesner durante el gobierno Turbay, este fue un estudio de reestructuración de las finanzas intergubernamentales que siguió un modelo económico liberal e hizo fuertes críticas al tema del situado fiscal vigente, en virtud del cual la nación debía ceder a los departamentos y municipios un porcentaje de sus ingresos¹⁴.

Estas reformas pretendían hacer mas eficientes las administraciones locales, asegurándoles un manejo eficiente de los recursos, a través del fortalecimiento de sus estructuras de recaudos de impuestos. Lo que se pretendía era dotar a los municipios de suficientes recursos para asumir las nuevas funciones que implicaba la descentralización administrativa que se estaba adelantando.

Cuando se pensó en que las regiones y municipios tuvieran fuentes propias de ingresos para satisfacer las necesidades de sus pobladores, se buscaba solucionar los problemas de déficit fiscal del gobierno y al mismo tiempo mitigar los problemas de gobernabilidad¹⁵, en la medida en que un gobierno local fortalecido económicamente podría responder mejor a las necesidades de la población y llegar a zonas y población que antes no alcanzaba. Por otro lado, dado que los problemas de gobernabilidad generaban inestabilidad política a través de los paros cívicos, las mejoras en el tema de la gobernabilidad deberían tener consecuencias importantes en el tema de la legitimidad, y así, se supuso también que al atacar los problemas de gobernabilidad se mitigaría en parte la crisis de legitimidad.

¹⁴ DUGAS, John, OCAMPO, Angélica, ORJUELA, Luis Javier, RUIZ, Germán. (1992). *Los Caminos De La Descentralización*. Bogotá: Universidad de los Andes, p. 41.

¹⁵ *Ibidem*. p. 47.

Entre los adelantos normativos en materia de descentralización fiscal, se destacan la ley 14 de 1983 y la ley 12 de 1986. La ley 14 de 1983 fortalece los tributos que correspondían a los municipios – predial, industria y comercio, circulación y tránsito, avisos y tableros, degüello de ganado, entre otros- y otorga funciones a los concejos para reglamentarlos. Esta ley pretendía frenar el déficit fiscal y darle mas flexibilidad al gasto publico, reestructurando y fortaleciendo los ingresos departamentales y municipales, con el fin de que los municipios generaran recursos propios¹⁶.

La ley 12 de 1986 complementa los ingresos tributarios de los municipios con las transferencias del gobierno central; por esta ultima disposición el gobierno debía ceder a los municipios intendencias y comisarías, a partir de 1986 y a hasta 1992, el 50 % de lo recaudado por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), de carácter nacional. Esta ley cambio la forma en que se distribuían estos recursos, una parte se destinaban de forma proporcional entre los municipios, mientras otra favorecía solo a aquellos con menos de cien mil habitantes, creando un estímulo adicional para el esfuerzo fiscal, pues este porcentaje variaba según el esfuerzo fuera mayor o menor en la recaudación de los impuestos.

Por otro lado, la constitución de 1991 hizo aportes al fortalecimiento de los fiscos municipales permitiéndoles, mediante el artículo 317, gravar con exclusividad la propiedad inmueble, y aseguro, con el artículo 357, la participación hasta el 2002 de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, las transferencias, como una prorroga de la ley 12 de 1986.

En cuanto a la situación fiscal de los departamentos la constitución no dispone mucho, sin embargo, en lo que se refiere a los recursos propios, mantiene el monopolio de los

¹⁶ Ibidem. p. 47.

recursos provenientes de la destilación de alcoholes, venta de aguardiente, y loterías, manteniendo también el manejo deshonesto que se venía haciendo de estos dineros.

Finalmente, en desarrollo de los mandatos constitucionales encontramos la Ley 60 de 1993, que reemplazo a la ley 12 de 1986, y regula las transferencias; define para los municipios el porcentaje que tendrán como participación de los ingreso corrientes de la nación, que equivale al 14% en 1993 y debía llegar a un 22% para el 2002. Estipula además la forma como se deben distribuir estos recursos, los sectores sociales en a los que se deben destinar, y la mínima inversión por cada sector¹⁷. También se expidió la ley 489 de 1998 sobre la estructura de la administración pública¹⁸.

2.4. La descentralización administrativa

La descentralización administrativa busco aumentar la eficiencia en la administración pública reduciendo los costos burocráticos y delegando funciones del nivel central a los municipios, esto implicó el desmonte de instituciones del nivel central¹⁹. Se reorganizaron las funciones en los niveles nacional y local –de tal manera que algunas de las funciones que estaban a cargo del gobierno central fueran realizadas por los gobiernos locales, tal es el caso de las obras públicas, la inversión, y la prestación de servicios públicos-²⁰. Así mismo, se descentralizo la elaboración de los planes de desarrollo, con el fin de que los recursos se invirtieran de forma mas eficiente, en virtud de la mejor información que le permite a la administración local la cercanía y el conocimiento de la población.

¹⁷ Esta ley fue modificada por el Acto legislativo No 1 de 2001.

¹⁸ VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona. p. 70.

¹⁹ La ley 12 de 1986 concedió al gobierno facultades extraordinarias para funcionar o liquidar entidades descentralizadas o suprimir funciones y asignarlas a los entes municipales.

²⁰ DUGAS, John, OCAMPO, Angélica, ORJUELA, Luis Javier. Op Cit. p. 44.

Entre los adelantos en esta materia encontramos, la ley 11 de 1986, en la que se define la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos locales y se crean las Juntas Administradoras Locales (JAL), una modificación que favorece y obedece claramente a la orientación democratizadora de la descentralización. Para desarrollar y reglamentar esta ley se expidieron cuatro decretos, los decretos 77,78,79 y 80 de 1987, en estos decretos se definieron como nuevas competencias de los municipios la provisión del agua potable y el saneamiento básico, la construcción y dotación de centros escolares y puestos de salud, el transporte urbano, la administración docente y la provisión de los servicios públicos domiciliarios, entre los mas importantes; paralelamente, mediante el decreto 77 de 1987, se suprimieron algunas entidades que cumplían estas funciones en el gobierno central para evitar la duplicidad de funciones.

En el caso de la Constitución Nacional, esta establece (Art. 356, 366 y siguientes) que los departamentos de forma directa o a través de sus municipios presten los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, los de salud y que garanticen la prestación de los servicios básicos domiciliarios.

También encontramos leyes como la ley 100 de 1993, que obliga a los municipios a administrar los recursos y prestar los servicios del “Régimen subsidiado de salud”, para aquellos que no pueden aportar al sistema. En el tema de los servicios públicos encontramos la ley 142 de 1994 que obliga a que los organismos que los prestan tengan el carácter de empresa pública, imponiéndoles una nueva naturaleza jurídica y financiera²¹.

²¹ JIMENEZ, William. Op Cit p, 182.

Finalmente, en el tema de la planeación fue expedida la ley 152 de 1994 Esta ley obliga a los municipios a elaborar planes de desarrollo municipal, planes plurianuales de inversiones y los relaciona con los presupuestos locales. Igualmente, crea el Sistema Nacional de Planeación que coordina las acciones en el campo de la planeación de los distintos niveles de gobierno a nivel nacional²².

Con las reformas adelantadas en este campo se transformó la gestión municipal, disminuyeron los gastos de funcionamiento y aumentaron los gastos en inversión.

2.5. Descentralización Política

2.5.1. Contexto en el cual se adelantó la descentralización política: La apertura democrática

Dado que la descentralización en Colombia fue una respuesta a la crisis de legitimidad y gobernabilidad que atravesó el régimen político colombiano durante los años ochenta; durante estos años se desarrolló un proceso de apertura política, que era inevitable dadas las condiciones políticas de crisis.

En la medida en que este estudio pretende analizar la legitimidad del gobierno local en el marco de la descentralización política, es relevante retomar el proceso democratizador que se vivió durante estos años y sus principales causas.

El proceso de paz adelantado por el gobierno Betancur puso sobre la mesa la discusión sobre el tema de la democratización e hizo evidente que era necesario un reajuste del régimen político²³.

²² VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza (2003). Op. Cit. p. 70.

²³ BEJARANO, Ana Maria. (1990). Apertura democrática y estrategias de paz. En: LEAL, Francisco (Ed), *Al filo del Caos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Adicionalmente, el gobierno Betancur le dio un nuevo enfoque al conflicto, considerando unas causas objetivas y subjetivas de la violencia. Entre las primeras se cuentan: la ausencia del Estado en muchas regiones, la falta de infraestructura, la pobreza, y la injusticia. Entre las segundas, se cuentan la percepción de los grupos de izquierda amada de que estaban excluidos de la participación política en el régimen. Es por esto que su estrategia para pacificar el país pretendía, por un lado, la reincorporación a la institucionalidad de los grupos armados, y por otro, la reforma institucional atacando las causas objetivas y subjetivas de la violencia

Durante estos años, los grupos guerrilleros plantearon como un tema indispensable para el éxito de las negociaciones, la discusión nacional de una reforma institucional que permitiera una apertura democrática. Como resultado, los grupos insurgentes lograron crear un vínculo entre la reforma política y la paz, de tal forma que la segunda sin la primera no iba a ser posible, lo que le dio un importante impulso a la reforma política.

El gobierno, en respuesta a las críticas al régimen formuladas por los insurgentes y otros sectores, en el contexto de las negociaciones, puso en marcha diferentes iniciativas en el Congreso con miras a adelantar una reforma constitucional importante. Se impulsó el tema de la elección popular de alcaldes, la reforma al congreso, a la justicia, entre otros. Sin embargo, hubo muy poca voluntad política de sacarla adelante y escasamente se aprobó la primera de dichas reformas, la cual se reglamentó mediante la ley 1 de 1986, y permitió la elección popular de alcaldes y la consulta popular. También se aprobó la ley 11 del mismo año que introdujo nuevas formas de participación comunitaria, que veremos más adelante.

Un factor clave que entorpeció el proceso de reforma política, fue la falta de voluntad de los sectores tradicionales para sacarla adelante. Y es que es lógico que la clase

política no quisiera modificar unas normas que la habían favorecido durante tanto tiempo, y que no quisiera cambiarlas de tal forma que se le permitiera a otros sectores acceder a los recursos a los cuales hasta el momento habían tenido un acceso exclusivo, y que eran la fuente de su poder político.

El legislativo cuestionó en especial el proyecto de elección popular de alcaldes²⁴. La principal oposición contra este proyecto fue protagonizada por el partido conservador, en contraposición al partido liberal que se mostró favorable. El partido conservador manifestó que la reforma no se haría efectiva hasta 1988, y que la elección popular de alcaldes provocaría conflictos entre los gobernadores como agentes del gobierno central y los alcaldes elegidos popularmente, entorpeciendo el desempeño de los gobernadores. Sin embargo, probablemente la oposición fue motivada más por el miedo de los políticos tradicionales a perder un mecanismo básico del clientelismo, el pago de favores políticos mediante el nombramiento de alcaldes, y por otro lado, el temor a la incursión en la arena política de partidos de izquierda, movimientos guerrilleros o narcotraficantes²⁵.

De esta manera, la reforma política tuvo tímidos avances, a pesar de que el gobierno le dedicó especial atención; por esta razón no llenó las expectativas generadas en el seno de los grupos guerrilleros y en la sociedad en general²⁶.

Sin embargo no podemos desconocer que durante estos años se vieron hechos significativos para la apertura política en el país. Como se mencionó antes se aprobó la elección popular de alcaldes mediante el Acto Legislativo No 1 de 1986, así como la participación comunitaria en los asuntos públicos locales mediante la ley 11 de 1986,

²⁴ SANTAMARIA, Ricardo, Op Cit, p. 64.

²⁵ DUGAS, John, OCAMPO, Angélica, ORJUELA, Luis Javier, RUIZ, Germán. (1992). Op Cit. p. 60.

²⁶ BEJARANO, Ana MARIA, Op. Cit. p. 73.

que permitía a los concejos dividir los territorios en unidades mas pequeñas y crear en ellas una Junta Administradora Local (JAL), estos adelantos en el campo de la descentralización política los veremos mas adelante con mas detalle.

Este proceso tuvo algún estancamiento y luego, a finales de la década en 1988, cuando los problemas de orden publico aumentaron, el presidente Barco decidió impulsar una ambiciosa reforma política, primero a través de un referéndum, y luego a través del Congreso, iniciativas ambas fallidas, de nuevo por la falta de voluntad política de los partidos tradicionales.

Sin embargo, en materia de descentralización se aprobó un decreto con miras a permitir la descentralización de la educación y la salud, el Decreto Legislativo 77 de 1987, que vimos antes, y se reglamento la consulta popular establecida en el Acto Legislativo No 1 de 1986, mediante la ley 42 de 1989. El Decreto 77 de 1987 es muy importante en el tema de descentralización fiscal, pues trasladó a los municipios la función de prestación de servicios públicos, que anteriormente era competencia del gobierno central, con esto se buscaba racionalizar la acción estatal, lo que demanda que todo lo que pueda decidirse y ejecutarse en el nivel local no debe ser responsabilidad del nivel central de gobierno²⁷.

En suma, la apertura democrática sucedida durante estos años buscaba, como se ha dicho, superar la crisis de legitimidad del Estado colombiano. Se introdujeron reformas que pretendían la democratización, reformas que corresponden a una democracia mas directa, como el plebiscito y la participación en las juntas de servicios públicos. Así mismo, presionados por la efervescencia social, los gobiernos se vieron obligados a abrir canales de dialogo con la oposición y considerar la necesidad de una reforma

²⁷ DUGAS, John, OCAMPO, Angélica, ORJUELA, Luis Javier, RUIZ, Germán. Op. Cit. P. 73

política profunda como un requisito indispensable para conseguir la paz y como una demanda legítima de los sectores de oposición, especialmente de la sociedad organizada.

A pesar de que a estas alturas no se había podido realizar una reforma política profunda, los cambios introducidos durante estos años fueron significativos, se abrieron espacios en los que los ciudadanos locales intervenían de forma directa en la discusión de las políticas y programas gubernamentales (como las JAL), lo que implicó un gran avance, teniendo en cuenta que antes de estas reformas los ciudadanos no contaban con mecanismos institucionales para expresar sus demandas y opiniones, prerrogativas que eran monopolio de las elites políticas locales. Igualmente importante fue la aprobación de la elección popular de alcaldes y posteriormente de gobernadores.

2.5.2. La descentralización política

El proceso de descentralización y concretamente las reformas participativas - las JAL-, y la descentralización política -que incluyó reformas como la elección popular de alcaldes- que surgen como respuesta a la crisis de legitimidad del Estado colombiano durante la década de los ochenta, buscaban aumentar la estabilidad del sistema político a través de la participación política y social en las decisiones públicas y significaron el paso de una democracia restringida a una democracia participativa, más amplia; buscaban satisfacer unas demandas populares insatisfechas, legitimar el régimen, acercar el Estado a la sociedad civil, hacer eficiente la administración y combatir el clientelismo.

La eficiencia se alcanzaría mediante la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre la asignación de los recursos y el control del gasto, así se adelanta un doble control, desde la ciudadanía y desde el gobierno central. Así mismo, se intentó imprimir a la gestión pública transparencia, y debilitar el clientelismo, así como permitir una

participación ciudadana mas directa a través de medidas como la creación de las Juntas Administradoras Locales, y la participación de los ciudadanos en la administración de los servicios públicos.

Se adelantaron reformas que ampliaron los espacios de participación política – con reformas como la elección popular de alcaldes, las nuevas formas de participación comunitaria, y la consulta popular para asuntos de carácter local- y se institucionalizaron los movimientos sociales.

A. Mecanismos de participación ciudadana

- *La consulta popular y el plebiscito municipal*

La consulta popular fue aprobada mediante el mismo Acto Legislativo que autorizó la elección popular de alcaldes y fue desarrollada por la ley 42 de 1989. Este mecanismo permite que la comunidad exprese sus opiniones sobre un asunto de interés local. Sin embargo, solo puede ser convocado por el concejo y para tratar ciertos temas²⁸.

- *ley 11 de 1986*

Las Juntas Administradoras Locales

Durante este periodo también se aprobó la ley 11 de 1986, que permitía la participación comunitaria en los asuntos públicos locales. Esta ley autorizo a los concejos para dividir su territorio en unidades mas pequeñas, comunas en los territorios urbanos y corregimientos en los rurales, con el fin de mejorar la administración y prestación de los servicios municipales. En cada una de estas áreas se estipulo la creación de una Junta Administradora Local (JAL), que aunque conformada en una tercera parte por elección popular, tiene, según la norma, un carácter estrictamente consultivo o ejecutivo, mas no decisorio.

²⁸ Ibidem. p. 69.

La participación de los ciudadanos en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos

Esta ley también estipula que una tercera parte de los miembros de las juntas directivas de empresas prestadoras de servicios públicos estén formadas por representantes de los usuarios locales de los servicios, y permite la contratación del desarrollo municipal con asociaciones cívicas. En lo referente a la participación en las juntas de servicios públicos, esta reforma se hace con el fin de abrir un espacio a las demandas de los usuarios de servicios públicos, que como vimos constituían uno de los temas centrales en los paros cívicos que se adelantaron en años anteriores, así como con el objetivo de establecer controles a la gestión de estas empresas.

Sin embargo, la participación que se estableció en la ley se vio limitada, pues para poder acceder a estos cargos, estos ciudadanos debían ser miembros de una asociación de usuarios que representara como mínimo un 2% del promedio mensual de facturación del año anterior, esto limitaba la participación a los usuarios en la medida en que prácticamente excluía a aquellos que aun no contaban con servicios públicos y además, era limitante en la medida en que cumplir con ese requisito era mas difícil para los sectores mas pobres²⁹.

- *Ley 134 de 1994*

Esta ley define los mecanismos de participación ciudadana. Establece los mecanismos e instituciones que fortalecen la participación y control de la ciudadanía en los asuntos públicos, especialmente en la esfera local, Se destacan mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, y el cabildo abierto.

²⁹ Ibidem. p. 71.

B. La elección popular de alcaldes

Este Acto Legislativo³⁰ representa un avance fundamental en el tema de la descentralización política, fue una reforma clave en la estrategia de legitimación y democratización del régimen, que tenía como objetivo cerrar la brecha entre el Estado y la sociedad civil. Esto, como se mencionó anteriormente, correspondía a una estrategia para combatir la crisis de legitimidad que consumía al Estado.

Con esta reforma se pretendía, primero, dotar de legitimidad al Estado, en virtud del reconocimiento ciudadano de la autoridad elegida popularmente. Segundo, devolver estabilidad al régimen, disminuyendo la expresión de demandas de los ciudadanos por vías no institucionales, como los paros cívicos, canalizándolas a través de un candidato y de espacios de participación como la consulta popular. Tercero, se buscó ampliar los espacios de participación, aumentando la participación de los ciudadanos de una forma indirecta en el caso de la elección popular de alcaldes y de una forma más directa en el caso de la consulta popular. En cuarto lugar, la iniciativa también buscaba generar vínculos de responsabilidad de los funcionarios públicos frente a la ciudadanía, vínculo que se lograría mediante la responsabilidad que tiene el elegido frente a sus electores. Y finalmente, la iniciativa tenía como objetivo aumentar la eficiencia en la administración pública, pues la participación permite una mejor forma de asignación de recursos³¹.

Sin embargo, las expectativas que se tuvieron de esta reforma en cuanto al clientelismo se refieren son un poco ambiciosas, el clientelismo es una forma de hacer política que está profundamente arraigada en la cultura política colombiana y las posibilidades de modificar estas costumbres políticas es limitada, esto con mayor razón en los

³⁰ Acto Legislativo No 1 de 1986 que permite la elección popular de alcaldes.

³¹ DUGAS, John, OCAMPO, Angélica, ORJUELA, Luis Javier, RUIZ, Germán, Op. Cit. p. 63

municipios pequeños, en los cuales los poderes locales tienen más importancia, otra cosa ocurre en las grandes ciudades.

Posteriormente, la constitución de 1991 estableció la elección popular de gobernadores y el fortalecimiento de las JAL. Estas últimas instancias eran conformadas solo en una tercera parte por miembros elegidos popularmente de acuerdo a lo estipulado por la ley 11 de 1986, pero después de la constitución de 1991, fueron conformadas en su totalidad por miembros elegidos por votación popular³².

³² Con el fin de fortalecer la representatividad de los candidatos elegidos popularmente, se expidió la ley 131 de 1994. Esta ley estipula el voto programático, en virtud de este, los candidatos a alcaldes y gobernadores deben presentar un programa de gobierno ante el órgano electoral al inscribirse como candidatos, y este programa tiene un carácter obligante, su mandato es imperativo, por ende, están obligados frente a sus electores. Esta ley es complementada por la revocatoria del mandato, consagrada en el artículo 103 de la Constitución Nacional.

CAPITULO 3

LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ

Bogotá es la primera ciudad en población de Colombia, en ella habitan 6.8 millones de personas y registra una tasa de crecimiento promedio anual de la población de 2.1%. A pesar del adelanto de la descentralización en la ciudad, esta presenta altos índices de pobreza e indigencia, para el año 2000, el 49.6% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza³³, y el 14.9%, por debajo de la línea de indigencia³⁴; 12% y 50% mas respectivamente que en 1993³⁵.

Estos indicadores muestran que Bogotá no ha logrado solucionar las principales necesidades de sus pobladores, a pesar de que la descentralización se implemento, entre otros, con el fin de superar las condiciones de pobreza y miseria de la ciudad. Se pretendió acercar la comunidad a la administración, fomentando la participación, y así, al participar la comunidad en la gestión publica la solución a las necesidades de los ciudadanos fuera mas eficiente. Sin embargo, los indicadores nos hablan de la dificultad del gobierno local para responder eficiente mente a las demandas de la población.

A continuación veremos cuales fueron las herramientas normativas que se pusieron en marcha en la ciudad con el fin de lograr estos objetivos.

³³ Línea de pobreza: porcentaje de los hogares sin un ingreso suficiente para tener acceso a una canasta básica de bienes y servicios.

³⁴ Línea de indigencia: porcentaje de los hogares que no tienen un ingreso suficiente para cumplir los requisitos nutricionales mínimos o gastos esenciales de sobrevivencia.

³⁵ Cámara de Comercio de Bogotá (Abril-2004). *Observatorio Social*, No. 14.

3.1. Marco institucional

En Bogotá, como en el resto del país, se adelantó la descentralización a mediados de los años ochenta, sin embargo, la ley 11 de 1986, que estipuló la creación de las JAL con una tercera parte de sus miembros elegidos popularmente, no pudo ser aplicada. Esto fue así porque la ciudad de Bogotá no estaba supeditada al Régimen Municipal Ordinario³⁶, y porque fue declarada Distrito Especial³⁷.

Por el hecho de ser Distrito Especial, Bogotá estaba exenta de ser cobijada por las normas nacionales, a menos que se declarara expresamente en la ley. Por esta razón la norma no pudo ser aplicada sino hasta después de la expedición de la constitución de 1991 (Art. 286, 322, C.N.), en ella Bogotá es declarada Distrito Capital sujeto al Régimen Municipal Ordinario con las excepciones que disponga el legislativo³⁸. Por estas razones, Bogotá no contó con una legislación definida en el tema de la descentralización durante un periodo de más de veinte años, transcurridos entre 1945 y la constitución de 1991.

La reforma de 1991 profundizó el proceso de descentralización que se venía adelantando en la ciudad de Bogotá, extendiendo las reformas descentralizadoras. Esto es así porque ya otras reformas se habían materializado, como es el caso de la elección popular de alcaldes. En la nueva constitución (Art. 322 y subsiguientes C.N.) se estipuló la división territorial de la ciudad en localidades, el reparto de competencias y de funciones administrativas, y se estableció la forma de designación de los alcaldes locales.

³⁶ En virtud del Artículo 199 de la reforma constitucional de 1945.

³⁷ Por el Decreto 3640 de 1954 y el Decreto 3133 de 1968 (Estatuto Orgánico).

³⁸ GARCÍA VELANDIA, Martha Cecilia, SAMUDIO CASTAÑEDA, José Vicente. *La descentralización en Bogotá, Bajo la lupa*. Bogotá: CINEP. P. 16

Así mismo, se consagró la institución de las JAL y la elección de la totalidad de sus miembros por voto popular. Adicionalmente, se señaló que estas corporaciones cuentan entre sus funciones con la de distribuir y apropiar la partida global, asignada a su respectiva localidad en el presupuesto anual del distrito, según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población local³⁹.

En suma, las reformas en materia de descentralización que instituyó la carta política fueron básicamente, como vimos, en el campo fiscal, la participación directa de las localidades en los ingresos corrientes del sector central del Distrito, y la facultad de las JAL de distribuirlos -basándose en las NBI-. En el campo administrativo encontramos la definición de la figura del edil como autoridad propia de la localidad, con funciones precisas. Y finalmente, en el campo político, encontramos la posibilidad de elegir populamente a los ediles que conforman las JAL.

Posteriormente a estos adelantos constitucionales, Jaime Castro (1992-1994) adelantó un reordenamiento institucional de la ciudad que transformó la manera en la que se administraba, impulsando el proceso de descentralización. Castro decretó la ley 1 de 1992; esta ley reglamentó la organización y el funcionamiento de las JAL, la división de la ciudad en localidades, y le confirió al concejo de la ciudad la función de definir las competencias y funciones para la organización y participación de la comunidad en la gestión de la ciudad. Igualmente, en este mismo año, el concejo de Bogotá adoptó el Acuerdo No 2 de 1992 que homologó la zonificación electoral al territorio de las localidades del Distrito.

³⁹ JIMENEZ, William. Op Cit. p. 221

En el año siguiente fue promulgado el Decreto Ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá, sin duda una norma clave en la reglamentación de los mandatos constitucionales en cuanto a descentralización en el distrito se refiere. Este estatuto señala la forma en la cual se asignan y ejecutan los recursos locales, las competencias de las autoridades locales, la reglamentación de las JAL y de los Fondos de Desarrollo Local.

La descentralización fiscal

El Estatuto Orgánico de Bogotá hizo adelantos en el campo de la descentralización fiscal reglamentando el funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local (Art. 87 al 95). Estos fondos apropian y distribuyen el presupuesto que financia la prestación de los servicios públicos y las obras que adelanta la JAL. Según el Estatuto Orgánico de Bogotá, las transferencias del gobierno central a estos fondos debía ser para 1994 de no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central; y este porcentaje puede ser modificado por el concejo mientras no supere un 20% o se reduzca a menos de un 10%⁴⁰.

En la ejecución de los presupuestos correspondientes a los Fondos de Desarrollo Local debe -según un desarrollo legal posterior, el Acuerdo 13 de 2000- respetarse el orden de prioridades de los proyectos de inversión establecidos en los diferentes Planes de Desarrollo Local, en consonancia con lo concertado en los Encuentros Ciudadanos.

3.3. La descentralización administrativa

El Estatuto Orgánico establece unas pautas generales para repartir las competencias y funciones administrativas en el Distrito. Señala entre otros: la búsqueda de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el ceñimiento al plan general de desarrollo distrital por parte de las autoridades locales en ejercicio de sus funciones, la asignación

⁴⁰ JIMENEZ, William. Op Cit p, 224.

y delegación de atribuciones con el cuidado de no duplicar funciones u organizaciones administrativas, y la imposición de responsabilidades con previa asignación de recursos suficientes. Aun así, el reparto de competencias se hace de acuerdo a la iniciativa del alcalde.

3.4. La descentralización política

El estatuto orgánico de Bogotá desarrolla los mandatos constitucionales en materia de descentralización política para el distrito, establece la elección popular de los ediles, la función de los ediles de distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. Así mismo, tienen la función de aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, y participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas.

En este orden de ideas, las JAL tienen la facultad de distribución y apropiación de las partidas globales anuales del presupuesto del distrito (artículo 324 de la C.N.), son la instancia responsable de la planeación y ejecución del gasto para cada localidad, y adoptan el plan de desarrollo local, condicionado a que sea concordante con el plan general aprobado para el Distrito.

Sin embargo, la aprobación del plan de desarrollo local debe ser hecha previa discusión con la comunidad sobre sus mayores necesidades, así, las JAL deben ser organismos de participación y concertación, que correspondan a uno de los fines principales del Estado (Art. 2 C.N.), el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

Por otro lado, el Estatuto Orgánico, además de establecer un régimen disciplinario para los servidores públicos, creo un organismo que beneficia el proceso de

descentralización política cuando crea un ente de control que vele por la transparencia de la función pública: la Veeduría (Art. 118 y subsiguientes). La veeduría favorece la transparencia de la función pública; es un ente que responde al objetivo de la descentralización política de devolver la legitimidad a la función pública, pues tiene a su cargo verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y pedir a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre.

3.2. Descentralización y planeación participativa: el Acuerdo 13 de 2000

El estatuto orgánico ordena que previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad (Art. 69), se adopte el plan de desarrollo local. Por ende, el plan de desarrollo local debe ser el resultado de la discusión y consecuente diagnóstico de la problemática social, económica y de servicios públicos de la localidad, que efectúa la comunidad local respectiva. Esta es la esencia de la planeación participativa.

A pesar de que la planeación en la capital no es un tema nuevo⁴¹, fueron las reformas descentralizadoras que se adelantaron en los años ochenta, las que permitieron el desarrollo de la planeación participativa. La planeación se desarrolló en el marco de la descentralización buscando aumentar la eficiencia de la gestión pública, mientras que el componente participativo se puso en marcha de acuerdo con los objetivos que en cuanto al fortalecimiento de la legitimidad tenía la descentralización política.

⁴¹ Los antecedentes más destacados de la planeación en Bogotá se remontan a los años cincuenta, cuando se creó el Distrito Especial y se separó a la ciudad en términos administrativos de la Asamblea Departamental, lo que le permitió manejar sus impuestos. Posteriormente, en 1972, se dividió el territorio en 16 alcaldías menores y en los años sesenta y setenta se realizaron trabajos en el tema de la planeación vial y de los servicios públicos.

Como una herramienta que permite la eficiencia, la planeación cobro mucha importancia en el contexto de la descentralización, prueba de esto es la creación en la Carta Política del Sistema Nacional de Planeación, y los Concejos Nacional y Territorial de Planeación, que son espacios de participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

En cuanto a los desarrollos legales se destacan la Ley 152 de 1994, que señala cómo se debe adelantar el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento del plan de desarrollo, el Decreto 425 de 1995 -plan de desarrollo Para Fomar Ciudad- del alcalde Antanas Mokus. Así como el Decreto 739 de 1998 -plan de desarrollo Por la Bogotá que Queremos- del alcalde Enrique Peñalosa, que creó los encuentros ciudadanos en las localidades y estableció como marco para la elaboración de los planes de desarrollo local el plan de desarrollo distrital.

Posteriormente, luego de varios años de que el Estatuto Orgánico de Bogotá señaló la necesidad de que la elaboración de los planes de desarrollo en las localidades, se diera de una manera concertada con la comunidad, se reglamentó la planeación participativa a través del Acuerdo 13 de 2000. Este Acuerdo fue iniciativa del Consejo de Bogotá, en uso de las facultades que le fueron otorgadas por el Estatuto Orgánico de Bogotá de definir las competencias y funciones para la organización y participación de la comunidad en la gestión de la ciudad. El Acuerdo represento una normatividad mas estable, que suplió la necesidad de los gobiernos anteriores de emitir decretos para regular la materia.

Fueron varias las contribuciones del acuerdo 13 de 2000 a la ampliación de los espacios de participación política. Se destaca la creación de los consejos locales de planeación (Art. 5) y la reglamentación de los encuentros ciudadanos.

Los consejos locales de planeación

Los consejos de planeación local están conformados por representantes de varios sectores de la comunidad –Juntas de Acción Comunal, padres de familia, jóvenes, rectores de establecimientos educativos, comerciantes, industriales, ONG, organizaciones ambientales, y establecimientos de salud pública-. Sus funciones son principalmente organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el Proyecto del Plan de Desarrollo Local, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana. Así mismo deben formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el alcalde local, en concordancia con la concertación realizada en los encuentros ciudadanos.

Entre sus funciones se cuentan: diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad, proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad. organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, mediante la organización de foros informativos, seminarios, talleres y audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana. Así mismo, ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo local, evaluar los informes presentados por el Alcalde local de acuerdo con lo estipulado en el presente acuerdo y formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde Local, en concordancia con la concertación realizada en los Encuentros Ciudadanos.

Es una instancia de representación de la comunidad; a pesar de que es un ente consultivo, es un puente de comunicación entre los ciudadanos y la administración.

Los encuentros ciudadanos

Los encuentros ciudadanos son espacios en los que se encuentra la comunidad con las autoridades locales con el fin de realizar un ejercicio de identificación y priorización de las necesidades locales, así mismo, son un espacio en el cual los ciudadanos pueden proponer soluciones para estos problemas.

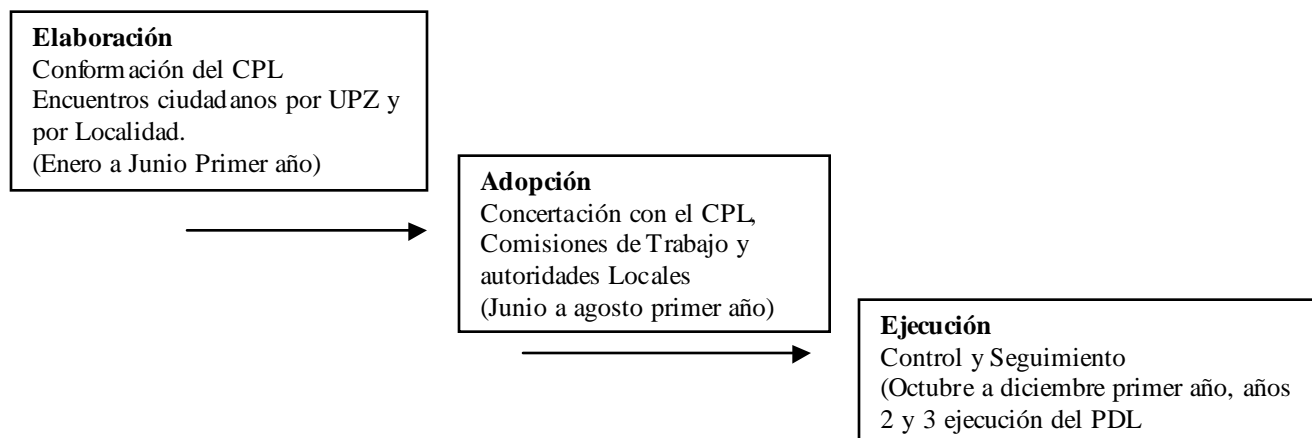
Según el Acuerdo 13, son la oportunidad para que la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, defina los planes y programas de interés público en su respectivo sector para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local.

A estos encuentros pueden asistir, previa inscripción, sin discriminación alguna, los residentes en el sector en que se realicen, y todas las propuestas deberán ser recogidas para su estudio y evaluación. Para el efecto, la secretaría técnica del consejo debe poner a disposición de los habitantes los formatos que faciliten la correcta expresión de sus inquietudes, y disponer los mecanismos para orientar su diligenciamiento.

En los encuentros, los ciudadanos eligen representantes que posteriormente los representaran en encuentros posteriores que tienen como fin proponer iniciativas específicas para el plan de desarrollo. El acuerdo establece que el trabajo de identificación de proyectos, así como el de formulación de los mismos, por parte de cada uno de los comisionados de trabajo, deberá ser permanente durante todo el período de ejecución del plan de desarrollo, en el sentido de estar definiendo y presentando los proyectos que concreten las propuestas estratégicas locales identificadas en el proceso de ejecución del plan de desarrollo para cada vigencia.

3.3. Proceso de planeación participativa en las localidades

Etapas para la formulación, aprobación y ejecución del plan



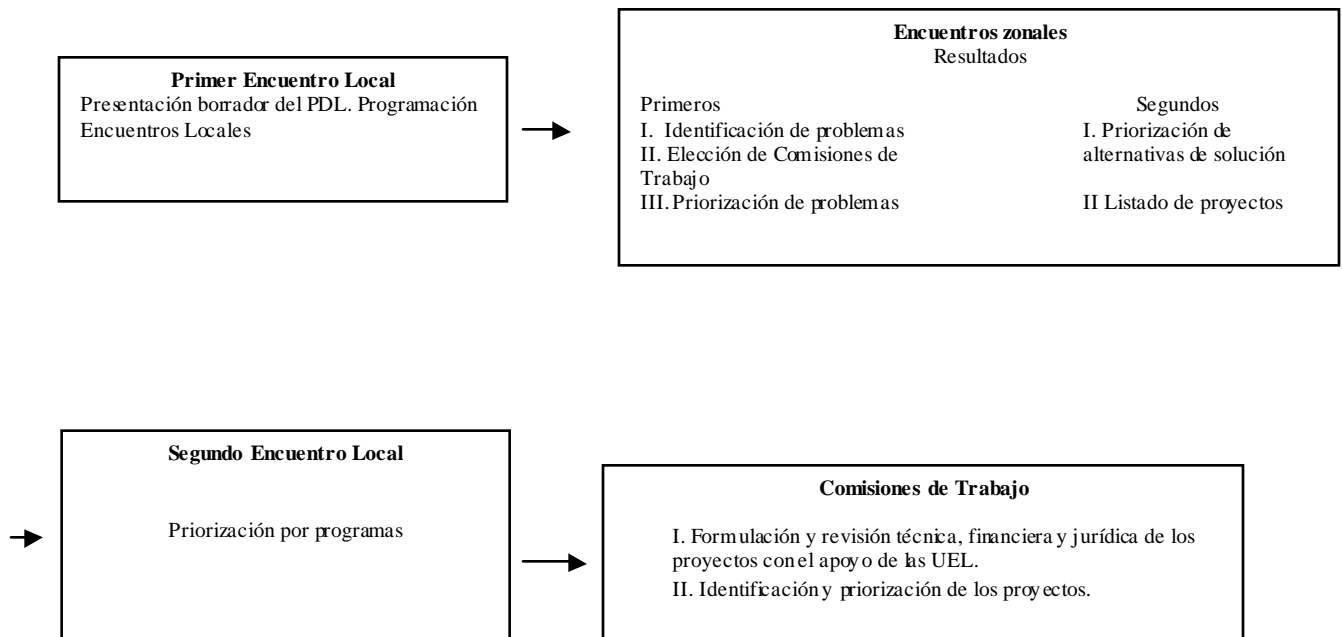
La formulación de los planes de desarrollo local inicia simultáneamente con la elaboración del plan distrital. El Acuerdo 13 estipula que la convocatoria para la conformación de los consejos locales de planeación debe realizarse del 15 de enero al 2 de febrero del primer año del mandato del Alcalde Mayor. Del 3 al 12 de Febrero se realizan las inscripciones para integrar el respectivo consejo local de planeación. Una vez efectuada la inscripción se realiza una asamblea con los candidatos y se eligen las personas que integrarán el consejo ⁴²

Los consejos locales de planeación juegan un papel importante en el proceso de planeación participativa de las localidades. Entre sus atribuciones y funciones se encuentran: fijar la metodología de los encuentros ciudadanos, promover la participación ciudadana en la formulación, ejecución y seguimiento al Plan de Desarrollo Local, asesorar y acompañar a las comisiones de trabajo, concertar las políticas, planes y proyectos locales con el alcalde local, la JAL y la ciudadanía.

⁴² El capítulo II del Acuerdo 13 establece la creación, integración, instalación, calidades, periodo, funciones y atribuciones de los Consejos Locales de Planeación.

El alcalde local presenta en la primera sesión de los encuentros ciudadanos un proyecto de plan de desarrollo para ser discutido y concertado con las comunidades y sus organizaciones. Durante dos mes y medio en los Encuentros ciudadanos a nivel de UPZ ⁴³ y a nivel local discuten los programas, las propuestas y los proyectos de inversión que serán incorporados al plan de de Inversiones y en el respectivo presupuesto. En este mismo periodo, los ciudadanos en los Encuentros eligen a las comisiones de trabajo, conformadas por ciudadanos encargados de identificar, priorizar y formular los proyectos de inversión.

Los Encuentros Ciudadanos



⁴³ Las Unidades de Planeamiento Zonal fueron creadas por el Plan de Ordenamiento Territorial para articular las diferentes políticas, planes y programas Distritales y locales y para ordenar y proyectar física y socialmente el territorio de la ciudad. Existen 117 UPZ que están distribuidas en las 20 Localidades.

El último encuentro ciudadano a nivel local entrega al alcalde los resultados de la identificación, priorización y definición de los programas y proyectos de inversión local, así como los objetivos y metas a ejecutar en los tres años siguientes.

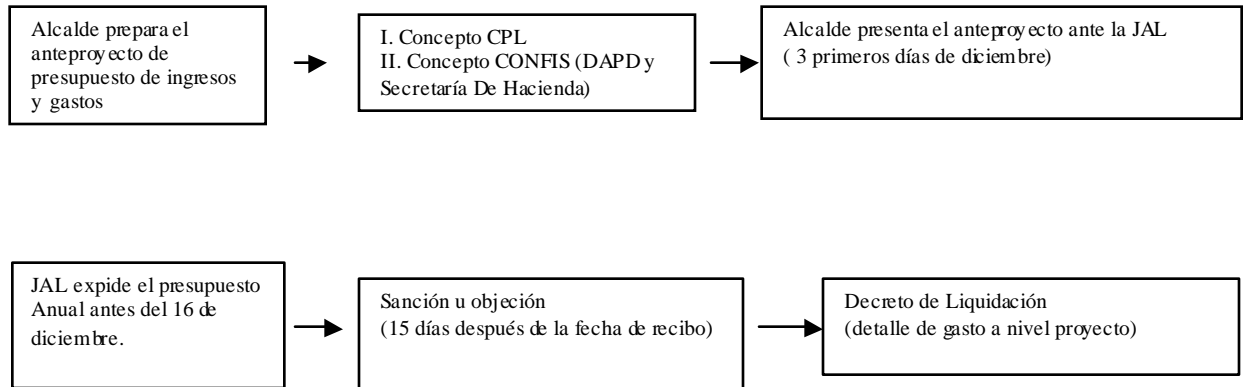
El alcalde local consolida los resultados del último encuentro y le entrega al consejo local de planeación el anteproyecto del plan para que en un término de 15 días emita las recomendaciones pertinentes. Sus observaciones deberán guardar concordancia con lo concertado en los encuentros Ciudadanos. El alcalde, previo concepto del consejo, presenta el proyecto definitivo a la Junta Administradora Local, la cual contará con un mes para que adopte el plan.

La aprobación del presupuesto

Los resultados de los encuentros ciudadanos son la base para la definición del plan de inversión y este a su vez constituye la materia prima para el estudio y aprobación del presupuesto.

El alcalde es quien tiene la iniciativa del gasto en la localidad, ello significa que él prepara el anteproyecto de presupuesto de ingresos y gastos y, previo concepto del consejo de planeación local, lo remite al CONFIS (Consejo de Política del Distrito Capital), quien emitirá un concepto teniendo en cuenta las disposiciones presupuestales y la concordancia con el Plan Distrital de Desarrollo. Una vez obtenido el concepto del CONFIS, el Alcalde Local remitirá el ante proyecto de presupuesto a la junta Administradora Local durante los tres primeros días del mes de Diciembre. La JAL debe estudiar y aprobar el presupuesto antes del 16 de Diciembre.

Estudio y adopción presupuesto local



La formulación de los Proyectos de Inversión

Con la formulación del Plan quedan consignados los programas y proyectos para cada objetivo. Este ejercicio debe registrarse en las actas finales de los encuentros ciudadanos y en el Plan de Inversión respectivo. Igualmente, los proyectos deben estar registrados en los Bancos de Programas y Proyectos de las 20 Localidades a través del diligenciamiento de la ficha EBI⁴⁴.

Se hace necesario, entonces, que la acción de formular proyectos se desarrolle antes y después de la aprobación del presupuesto local. La labor de formulación de proyectos es una acción que realizan tanto las comisiones de trabajo como las oficinas de planeación de las localidades: De esta manera, es importante que los procesos de deliberación y concertación entre las autoridades e instancias de planeación que se

⁴⁴ La ficha de Estadísticas Básicas de inversión (EBI) contiene una síntesis de la justificación, objetivos, metas y resultados de los proyectos que los ciudadanos presentaron ante los encuentros ciudadanos.

desarrollen en los encuentros ciudadanos se prolonguen en forma continua especialmente en esta etapa de formulación de proyectos.

La Secretaría de Gobierno ha propuesto para la formulación de proyectos la realización de una mesa de trabajo compuesta por representantes de las Comisiones de Trabajo, funcionarios de las Unidades Ejecutivas Locales – UEL⁴⁵ -, representantes de los Consejos Locales de Planeación y funcionarios de las Oficinas de planeación Local.

Finalmente, la ejecución del presupuesto se inicia con la aprobación del mismo, la cual determina las apropiaciones que a nivel de programa y proyecto aprobó la Junta Administradora Local.

⁴⁵ El Decreto Distrital 176 de 1.998 creó 10 Unidades Ejecutivas Locales: Secretaría de Gobierno; Salud y Educación , Los institutos de Cultura y Turismo, Desarrollo Urbano y de Recreación y Deportes, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y los Departamentos de Bienestar Social, Acción Comunal y Medio Ambiente. Estas 10 UEL son oficinas al interior de las entidades que ejecutan el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local relacionados con el área de acción de cada entidad.

CAPITULO 4

LEGITIMIDAD, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD

4.1. El concepto de Legitimidad

Este estudio tiene como objetivo hacer un análisis de la legitimidad del Estado, en el nivel de gobierno local en Bogotá. Así, se pretende analizar algunas de las reformas de descentralización política que se adelantaron a nivel distrital con el fin de devolver legitimidad del aparato estatal. En este orden de ideas, con el fin de aclarar el concepto que nos atañe, a continuación vamos a hacer un breve reseña teórica del concepto.

El autor clásico al cual nos remite toda la literatura sobre el tema es Max Weber, este autor sentó las bases del concepto y alrededor de su elaboración teórica varios autores han hecho adelantos teóricos ulteriores. Para Weber, la legitimidad es la creencia en la validez de un orden social por parte de un numero relevante de los miembros de una sociedad. Esta creencia, al reunir a un número importante de miembros de la sociedad, implica un consenso sobre la validez de ese orden, y es al mismo tiempo el motivo de la obediencia de los miembros de la sociedad al orden mismo. Cuando un orden es legitimo, las normas que lo constituyen son consideradas un “deber ser” por los miembros de la sociedad, esto permite la aceptación y el cumplimiento de las normas, e igualmente, mantiene al margen el uso de la fuerza.

Weber reconoce que en la sociedad existe un conflicto de valores, y que no existe una verdad o principio valido para todos, por lo tanto señala que en este conflicto es inevitable tomar una posición, y además, que debemos aceptar que la posición que

tomemos no es necesariamente valida para los demás. De esta forma, al hacemos conscientes de que nuestra posición no es necesariamente valida, podemos también concluir que existen otras posiciones que son consideradas por otros tan validas como las nuestras, y así podemos entrar en la comprensión de los motivos que mueven a los otros a actuar de cierta manera⁴⁶.

Este conflicto se da en la práctica política con la particularidad de que en ella se encuentran fuertemente involucrados los intereses, esto dificulta el reconocimiento y la comprensión de los otros. Así, en la práctica política, el reconocimiento es producto de la lucha, de la insistencia de un grupo en la institucionalización de sus intereses e ideas⁴⁷. Este es el proceso de racionalización de los conflictos, que según Weber, tuvo dos consecuencias importantes en el sistema político, la monopolización legitima de la violencia, que dio origen al Estado moderno, y por otro lado, la racionalización de las normas del derecho. Estas normas, según Weber, permiten el ejercicio y desempeño del poder político, y constituyen un ordenamiento jurídico al que se le atribuye de modo exclusivo la legitimidad⁴⁸.

Es así como Weber relaciona el concepto de legitimidad con el de poder político. Como sabemos, la legitimidad del poder político va mas allá del reconocimiento de su poder en virtud de una distribución asimétrica de recursos, como la fuerza física. Es decir, no solo implica la posibilidad del poder político de ser obedecido por los miembros de la sociedad en virtud de los recursos con los que cuenta. La legitimidad del poder político implica también la existencia de unas normas validas para los miembros de la sociedad, la aceptación voluntaria o el consentimiento sobre determinadas normas.

⁴⁶ SERRANO GOMEZ, Enrique (1994). *Legitimación y racionalización, Weber y Habermas: La dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona: Anthropol. p. 15

⁴⁷ *Ibidem*, p. 19

⁴⁸ WEBER, Max (1992). *Economía y sociedad*. México: FCE. p. 663

El consentimiento es una actitud individual de aceptación del orden político imperante, sin embargo, el consentimiento de unos pocos individuos no lograría mantener la estabilidad del orden político; para que esto suceda se requiere que ese consentimiento sea dado por un porcentaje amplio de los individuos sujetos a este orden. Dado que no es suficiente con el consentimiento individual de unos pocos para la supervivencia de un orden político, sino que es necesario un consentimiento amplio, se hace entonces también necesario el consenso sobre este consentimiento.

Cuando el consenso no ocurre la legitimación se ve minada, y en algunos casos el proceso puede terminar en una reforma institucional. Es aquí donde es obvia la relevancia del grado de politización existente en cada sociedad, y del grado de discusión que se produzca entre los actores políticos sobre los elementos que configuren lo que se entienda como legítimo.

De la legitimidad dependen entonces la estabilidad, la eficiencia y la reproducción de la relación de poder. Y esto es así porque según sea el grado en el que la validez del ordenamiento jurídico, que sustenta el funcionamiento del poder político, sea aceptada por los miembros de la sociedad, así mismo estas normas adquirirán el carácter de obligatorias. Y de esta manera, el recurso coactivo permanece en potencia. Es la aceptación de la validez de estas normas la que le confiere al orden político su carácter de legítimo o ilegítimo.

Weber diferencia tres tipos de dominación legítima diferentes, que obedecen a diferentes ideas sobre su legitimidad. En primer lugar encontramos la legitimidad racional, esta obedece a la creencia en la legalidad de las disposiciones estatuidas y de los derechos de mando de aquellos que ejercen la autoridad según las disposiciones mismas.

En segundo lugar encontramos la legitimidad tradicional, este tipo de legitimidad se basa en la creencia en la bondad de las tradiciones que han regido a la sociedad ancestralmente, y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer esa autoridad. Finalmente Weber identifica la legitimidad carismática, aquí la aceptación de la autoridad obedece a los efectos de la admiración y la confianza personal en un caudillo o un personaje específico de carácter especial.

Según Weber estos tipos de legitimidad no son excluyentes, pues en una sociedad se pueden presentar más de uno a la vez. Aun así, considera que la legitimidad racional es la más común en las sociedades modernas, evidente en el desarrollo de burocracias y en la predominancia de las formas racionales del derecho. La burocracia materializa esta visión al constituir un cuerpo especializado y tecnocrático que administra el orden de una forma racional, según las leyes establecidas⁴⁹.

Por esta vía, Weber señala que los miembros de la sociedad pueden atribuir validez legítima a un determinado orden en virtud de: la tradición, de una creencia afectiva, o de lo estatuido positivamente, en cuya legalidad se cree⁵⁰. Entonces, es la creencia en la legalidad del orden jurídico la que sustenta la validez del orden político en los Estados modernos, es la fe en la legalidad⁵¹.

Finalmente Weber afirma que esta legalidad puede ser legítima por dos razones, en primer lugar, por un pacto entre los interesados, y en segundo lugar, por la imposición de una autoridad considerada como legítima⁵². Entonces, la validez del orden jurídico descansa en la validez que se le confiere a la figura del legislador, más allá de de quien ocupe ese lugar, por un lado, y por el otro, en el acuerdo o pacto entre los interesados sobre la validez de ese ordenamiento jurídico.

⁴⁹ Ibidem, p. 172

⁵⁰ Ibidem, p. 29.

⁵¹ SERRANO GOMEZ, Enrique (1994). Op. Cit. p. 106

⁵² WEBER, Max (1992). Op Cit. p. 29

Sin embargo, el consenso no implica un pacto entre todos los interesados, ya que en las sociedades modernas es imposible dado el número de miembros que la conforman; el consenso implica la garantía de la libre asociación y expresión en el orden social, es decir, la posibilidad permanente de debate sobre la validez o no del orden jurídico⁵³.

Por otro lado, podemos tener en cuenta otro desarrollo posterior del concepto, la revisión del concepto de Weber que hace Habermas. Para este autor la legitimidad implica el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. Según Habermas, la pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía, a través de las leyes, de una identidad social determinada. Así, el orden político se legitima mostrando cómo a través de las instituciones que propone pueden alcanzarse esos valores que forman parte de la identidad de la sociedad⁵⁴.

El concepto de este autor se desarrolla alrededor de dos puntos principales, a saber, el orden político que se legitima y utiliza unos mecanismos para ello, y los individuos que construyen, sustentan y fundamentan la creencia en la validez de esos ordenes. Habermas resalta la importancia del campo de la integración social, que contiene los valores constitutivos de la identidad social, y señala que dadas unas condiciones de posibilidad de generar un consenso racional, el orden político puede realizar estos valores constitutivos. De esta manera, la legitimidad del orden político involucra al mundo de la vida, es decir, a las estructuras normativas, los valores, las instituciones que orientan y dan sentido a las acciones de los individuos⁵⁵.

En lo que al orden político se refiere, Habermas coincide con Weber en que en él existen condiciones formales de justificación que cobran fuerza legitimante por sí mismas, y señala que los procedimientos que fundamentan esa fuerza legitimante

⁵³ SERRANO GOMEZ, Enrique (1994). Op. Cit. p. 113

⁵⁴ HABERMAS, J. (1992). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Bogotá. Taurus. p. 249

⁵⁵ Dávila, Andrés. Legitimidad y orden político (1995). Antioquia: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. P. 18.

obedecen a unas reglas que permiten diferenciar los acuerdos logrados consensualmente de los acuerdos coaccionados. De esta manera, como señala Weber, la legitimidad depende del consenso. En cuanto a los individuos llama la atención sobre las posibilidades que tienen de generar acuerdos e integración social. Es decir, la posibilidad de lograr acuerdos discursivamente elaborados en la interacción comunicativa⁵⁶.

Así, Weber y Habermas confluyen en la importancia del consenso generalizado como principio básico de la legitimidad; uno y otro encuentran en el consenso el fundamento de la legitimidad, que se logra a través de la deliberación, como desarrolla Habermas.

Para concluir, y como asumiremos en este trabajo, podemos decir que la legitimidad implica la aceptación de la validez del orden jurídico vigente por una amplia mayoría de los ciudadanos. La validez a su vez es producto de la posibilidad permanente de participar en la discusión de ese orden jurídico, ya sea a través de un representante legítimo o directamente, en un escenario dispuesto para ello en el cual el ciudadano pueda expresar directamente sus opiniones, necesidades, y críticas, en un espacio de deliberación. Dado esto, es evidente la importancia del concepto de participación en el desarrollo de la legitimidad, por lo tanto, a continuación vamos hacer una breve revisión este concepto.

4.2. Legitimidad y democracia: representación y participación

Se ha generalizado la opinión de que la democracia liberal es el único sistema político legítimo. Al respecto, Sartori señala que en el mundo actual hay un solo gobierno legítimo, aquél en el que el gobierno es elegido libremente⁵⁷. Teniendo en cuenta los planteamientos sobre la legitimidad que revisamos en el título anterior, podemos hacer

⁵⁶ Ibidem, p. 21

⁵⁷ SARTORI, G. (1991). *Una nueva reflexión sobre la democracia, las malas formas de gobierno y la mala política*. Revista Internacional de Ciencias Sociales. Nº 129, p. 459.

esa conexión entre democracia y legitimidad si consideramos que la democracia permite el debate amplio sobre la validez o no del orden jurídico -aunque no sea directamente sino a través de la representación- lo que permite que este orden sea legítimo.

La teoría democrática liberal -en la que se destacan autores como Shumpeter, y otros más contemporáneos, como Norberto Bobbio, Robert Dahl y Giovanni Sartori- describe a la democracia como un conjunto de procedimientos que nos permiten escoger a las élites gobernantes, desde esta perspectiva, la democracia es una democracia representativa.

Podemos decir que la democracia requiere que un gran número de ciudadanos tenga derecho a participar directamente -mediante el voto y otros mecanismos de participación- o indirectamente -a través de sus representantes, elegidos mediante el voto popular- en la toma de decisiones colectivas. Se hace énfasis en la existencia de ciertas reglas de procedimiento, como la regla fundamental de la decisión que es la regla de la mayoría, en virtud de la cual las decisiones tomadas de esta forma se convierten en obligatorias para todo el grupo, hay una aceptación de estas decisiones consensuadas. Así mismo, se destaca la importancia de las libertades que dieron lugar al Estado liberal en el mantenimiento de la democracia, a saber, la libertad de opinión, reunión y asociación⁵⁸, estas libertades son las que garantizan que el debate sea efectivamente amplio.

Robert Dahl, establece siete instituciones necesarias para que un régimen pueda ser considerado democrático, desarrolla el concepto de poliarquía como un conjunto de instituciones políticas que permiten el funcionamiento de la democracia⁵⁹. Enmarcadas

⁵⁸ BOBBIO, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y János. p. 13.

⁵⁹ DAHL, Robert. (1974). *La poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Guadiana de Publicaciones. p. 18.

en el debate público, la competición y la inclusión, considera indispensables la elección libre, imparcial y periódica de los funcionarios que deben tomar las medidas oficiales y controlar las decisiones gubernamentales, el sufragio universal, el derecho ciudadano a ocupar cargos públicos, la libertad de expresión y asociación, y la posibilidad de acceso a fuentes de información.

Entonces, desde esta perspectiva, dadas unas garantías a las libertades civiles y a la igualdad de derechos políticos entre los ciudadanos, la democracia está básicamente compuesta por el principio de la mayoría relativa, los procedimientos electorales, la transmisión de poder y el principio básico de la democracia representativa⁶⁰.

En este contexto, las decisiones colectivas no son tomadas directamente por quienes forman parte de la comunidad, sino por personas elegidas con este fin, representantes; ya que la intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones no tiene aplicabilidad en las sociedades contemporáneas, debido a su tamaño.

Los representantes deben promover los intereses generales y no los intereses particulares de quienes los eligieron, en este sentido, son representantes, no delegados. Esto es así en virtud de lo que conocemos como mandato imperativo⁶¹. Si se pensara en mecanismos institucionales que obligaran el mandato, se obstaculizarían los rasgos característicos de la democracia, pues la obligatoriedad del mandato estaría en contra de la posibilidad democrática de la deliberación y el consenso a favor de la mayoría limitada⁶².

⁶⁰ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. (vol. 1) Madrid: Alianza Editorial.

⁶¹ BOBIO, Norberto. (1985). Op. Cit. p. 14

⁶² MANIN, Bernard, PZEWORKSKI, Adam & SOKES, Susan (1999). Elections and representation. En: PRZEWORKSKI, Adam, SOTOKES, Susan & MANIN, Bernard Eds. (1999). *Democracy, accountability and representation..* Cambridge: Cambridge University Press. P. 29-53-

Sin embargo, se debe garantizar un mínimo de representatividad del electorado, es por esto que se han creado figuras como el voto programático. En virtud de éste, un candidato elegido debe ceñirse al programa de gobierno que propuso durante su campaña, con el fin de que realmente represente los intereses de quienes lo eligieron⁶³.

De esta manera, los representantes se encuentran continuamente entre un extremo y otro de la representación; entre los intereses particulares de sus electores y el interés general de la sociedad. Adicionalmente, la representación se enfrenta a otras dificultades; existen ciertas limitaciones relacionadas con el problema de la apropiada representación de los sectores minoritarios en los cuerpos de representación, pues los procedimientos representativos no dan suficiente cuenta de la diversidad de las diferentes esferas sociales.

Es en respuesta a este problema que se propone insertar en la democracia el componente participativo, así, surge una nueva noción de la democracia que, a través de la participación, busca garantizar a las minorías la posibilidad de participar en la discusión del orden jurídico⁶⁴. Creando una base amplia de legitimación de las decisiones y las políticas gubernamentales, y permitiendo la manifestación de los intereses y demandas de manera más directa -complementando la labor de los órganos representativos-⁶⁵.

Esta concepción de participación se nutre de la teoría marxista de clases y de las teorías de los movimientos sociales. En ella se reconoce el carácter plural, heterogéneo y conflictivo de la sociedad, en la que se encuentran fuerzas distintas, en términos de necesidades, recursos, y propuestas. En este contexto, la participación es una

⁶³ De lo contrario se expone a ser separado de su cargo, como puede ocurrir en Colombia a través de la figura de la revocatoria del mandato.

⁶⁴ VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza. Op. Cit. p. 54.

⁶⁵ JIMENEZ, William. Op. Cit. p. 111.

intervención hecha por grupos e individuos con unas metas específicas que obedecen a intereses heterogéneos. De este modo, la participación puede ser entendida como una práctica social en la que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes, en las marchas de la vida colectiva, con el fin de mantener, reformar o transformar la organización económica, social y política vigente⁶⁶.

La participación puede obedecer a diferentes objetivos y desarrollarse en diferentes esferas; de acuerdo a estos parámetros encontramos cuatro tipos de participación. En la esfera pública la participación política y la participación ciudadana, y en la esfera privada la participación social y la participación comunitaria⁶⁷. A pesar de que en una sociedad democrática todos estos tipos de participación son relevantes, en el marco de la democracia participativa cobran relevancia dos, la participación política y la participación ciudadana, porque se adelantan en la esfera pública, sobre la cual se quiere ejercer algún tipo de injerencia. Sin embargo, es de especial importancia la participación ciudadana, porque la participación política se adelanta persiguiendo un interés general (bien común), y está más ligada a la representación, a la participación en la elección mayoritaria de un representante; mientras que la participación ciudadana se refiere a la participación en la esfera pública persiguiendo intereses particulares de cualquier índole (territoriales, corporativos o gremiales, entre otros), lo que corresponde más al propósito de la democracia participativa de que los intereses de las minorías se vean reflejados en las políticas del Estado.

⁶⁶ Universidad de los Andes. (1999). *Curso taller sobre democracia comunitaria*, módulo 6. Bogotá: CIDER. p. 29.

⁶⁷ CUNILL, Nuria (1991). *Participación Ciudadana*. Caracas: CLAD. Citado En: VELAZQUEZ, Favio & GONZALEZ, Esperanza. Op. Cit. p. 60. .

Para el análisis de la participación es importante tener en cuenta que esta obedece a unas condiciones objetivas y subjetivas⁶⁸. Las condiciones objetivas de la participación se refieren a la oportunidad que brinda el entorno para la participación, las opciones que se le facilitan al actor para participar. Entre estas podemos contar la apertura del sistema político a la expresión de los ciudadanos, la existencia de un clima social y cultural favorable a la participación; la existencia de instancias, canales e instrumentos que faciliten el ejercicio de la participación; y la densidad del tejido social.

Al respecto, para el buen desarrollo del ejercicio de participación ciudadana es importante que existan ciertas condiciones. En primer lugar, es primordial la existencia de unas reglas de juego claras y equitativas, que garanticen que no exista una asimetría vertical entre los participantes, sino que a pesar de las diferencias en términos de recursos (materiales, información, recursos, etc.), ningún sector tenga privilegios en el proceso⁶⁹. En segundo lugar, son indispensables los espacios de deliberación, pues la participación hace énfasis particular en la capacidad real de intervención, en materia de opiniones y decisiones, en los más diversos terrenos de la vida pública.⁷⁰

Finalmente, las condiciones subjetivas se refieren a los recursos con los que cuenta el actor, como el tiempo, el dinero, y la información; estos recursos permiten que la participación se adelante y se desarrolle. Es importante señalar que es básica la participación informada; para que la participación sea efectiva es necesario que los ciudadanos estén familiarizados con la normatividad al respecto de los espacios de participación, sus derechos y sus limitaciones, para poder exigir y ejercer esos

⁶⁸ VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza. Op. Cit. p. 60.

⁶⁹ Ibidem, p. 60.

⁷⁰ BRAUNER, B. (1996). *La sociedad multimedia*. Barcelona: Gedisa. p. 123.

derechos plenamente. Así, la deliberación no es efectiva si los ciudadanos no están debidamente informados.

Finalmente, dentro de las condiciones subjetivas encontramos las motivaciones para la participación, que son las razones que tienen los individuos para actuar. Al respecto, señala Aguiar que existen macro y micro motivaciones. Las primeras se refieren a normas sociales de cooperación que llevan a los individuos a cooperar porque creen que es lo más conveniente, sin importar el beneficio personal que obtienen; y las segundas a la cooperación o participación de los individuos porque creen que su participación tiene mucha importancia y que podría tener un impacto decisivo en los resultados finales⁷¹.

La relación entre democracia representativa y participación ciudadana

Esta relación se desarrolla alrededor de tres posturas diferentes. En primer lugar, hay quienes ven en la participación una forma de participación directa que reemplaza a la democracia representativa⁷². En el contexto de la crisis de representatividad que muchos países atraviesan, cobra importancia la participación ciudadana como una alternativa a la representación y sus problemas.

Por otro lado, hay quienes tienen una postura conservadora sobre la democracia. Según ésta postura la democracia es la democracia representativa, y la única relación válida entre los gobernantes y los gobernados es la representación política, pues en ella se sostiene la legitimidad del régimen democrático, que se basa en la libre elección de los gobernantes por los gobernados, en unas elecciones periódicas, según la regla

⁷¹ AGUIAR, Fernando (1991). *La lógica de la cooperación*. En AGUIAR, Fernando (comp.). *Intereses Individuales y acción colectiva*. Madrid: Pablo Iglesias. Citado en VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza. Op. Cit. p. 60.

⁷² GODBUT, Jacques (1983). *La participación contre la démocratie*. Québec: Saint-Martin. P. 7-8. Citado en VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza. Op. Cit. p. 64.

de la mayoría. En tercer lugar encontramos una postura mas conciliadora, en ella la participación ciudadana es concebida como un complemento de la democracia representativa. Aquí, la participación obedece a un mecanismo que permite suplir las falencias de la democracia representativa en la apropiada representación de las minorías en los cuerpos de representación política⁷³.

En el análisis de la participación se espera que los actores que intervienen en los procesos participativos transiten entre una postura y otra de acuerdo a sus intereses y posición particulares.

4.3. Legitimidad y participación

Dado que la legitimidad implica la aceptación de la validez del orden jurídico vigente por una amplia mayoría de los ciudadanos, y que la validez es producto de la posibilidad permanente de participar en la discusión de ese orden jurídico⁷⁴, y si tenemos en cuenta que la participación implica una intervención con un propósito, que es el fin de mantener, reformar o transformar la organización económica, social y política vigente; entonces encontramos que la legitimidad depende de la efectividad de la participación. La efectividad de la participación en términos de las posibilidades de cumplir con el propósito de la participación que es mantener, reformar o transformar la organización económica, social y política vigente.

De esta manera, de la medida en que los ciudadanos sientan que su participación es efectiva, es decir, de la medida en que el ciudadano sienta que sus opiniones, demandas, y críticas están siendo consideradas en el debate sobre el orden jurídico, depende el mayor o menor grado en que este orden va a ser percibido como legítimo.

⁷³ VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza. Op. Cit. p. 64.

⁷⁴ Ya sea a través de un representante legítimo o directamente, en un escenario dispuesto para ello en el cual el ciudadano pueda expresar directamente sus opiniones, necesidades, críticas, en un espacio de deliberación.

En este contexto entran en juego las condiciones objetivas y subjetivas de la participación que mencionábamos antes, pues la efectividad de la participación se ve afectada por estas condiciones.

4.4. La descentralización política como una estrategia de legitimación y democratización del régimen

Al analizar el caso de la crisis de legitimidad del régimen colombiano durante los años ochenta, a la luz de la elaboración teórica de autores como Weber, podemos comprender por qué los hechos tuvieron como desenlace la crisis, y por qué las reformas de descentralización política eran las más adecuadas, desde el punto de vista teórico, para solucionar la crisis.

Partimos de la conclusión final a la que llega Weber, según la cual la legitimidad descansa en la legalidad del orden jurídico, y esta legalidad es legítima en virtud de un pacto entre los interesados y en virtud de la validez que se le confiere a la figura del legislador. Por otro lado, Habermas coincide con Weber en que la legitimidad se fundamenta en un conjunto de procedimientos legitimantes que garanticen la elaboración de acuerdos logrados consensualmente.

Siendo esto así, podemos observar que el régimen del frente nacional no obedecía al principio básico que Weber y Habermas plantean en el concepto de legitimidad, a saber, el consenso amplio sobre la validez de las normas entre un número importante de los miembros de la sociedad. En este sentido, el régimen frentenacionalista fue acertadamente catalogado como una democracia restringida.

El pacto, que dio origen a este ordenamiento jurídico que llamamos Frente Nacional, fue protagonizado por dos fuerzas políticas que en un primer momento representaban casi en su totalidad a la sociedad. En este sentido, el régimen frente nacionalista fue legítimo hasta que la creencia en la validez de este orden fue compartida por este número amplio de miembros de la sociedad. Sin embargo, con el paso del tiempo, los ciudadanos que creían en la validez del orden jurídico fueron cada vez menos, ya sea por el alejamiento de quienes inicialmente pertenecieron a las dos colectividades políticas que protagonizaron el pacto –la ruptura de la herencia política-, o debido al surgimiento de nuevos ideales sociales acordes con las nuevas necesidades a las que se enfrentaba la sociedad con el proceso de modernización.

En aquel momento, apareció un grupo de ciudadanos que cuestionaron la validez del orden jurídico y que buscaron el reconocimiento de nuevos intereses e ideas por parte del orden político a través su institucionalización. Y como señala Weber, este proceso en la práctica política esta mediado por la lucha, como lo evidencia la aparición de los paros cívicos.

En este punto, la legitimidad del régimen frentenacionalista se vio minada, más que por la falta de reconocimiento de estos nuevos intereses e ideales en el ordenamiento jurídico, por la imposibilidad de debatir o no la validez del mismo. Es decir por las limitaciones a la participación en el debate institucional, no solo legales sino también de hecho, pues la represión fue uno de los episodios comunes de estos años. De esta manera, el principio consensual de la legitimidad fue violado por este orden jurídico; por el aislamiento de fuerzas representativas de la sociedad del debate político que subyacía a los desarrollos jurídicos. Con este proceso, el orden jurídico empezó a ser ilegítimo para un número considerable de ciudadanos y fue así como el régimen entro en crisis de legitimidad.

Que los gobernadores y alcaldes fueran nombrados por el presidente y el gobernador respectivamente, ignoraba absolutamente las preferencias de los ciudadanos locales que no eran representados por sus autoridades, sino que estas les eran impuestas desde arriba y obedecían a los mandatos de la administración central antes que representaban a sus gobernados. Como consecuencia de esto, las necesidades que la comunidad tenía no eran debidamente tenidas en cuenta, pues el alcalde o gobernador no le debía su cargo a la comunidad, no se debía a su comunidad.

Esto facilitó los graves descuidos en cuanto a necesidades básicas, como la prestación de los servicios públicos que, como vimos, propició el desarrollo de numerosos paros cívicos; en suma, la comunidad no era debidamente representada en las decisiones públicas. Es por esto que la descentralización política impulsó la elección popular de alcaldes, primero, y posteriormente en la nueva constitución, de gobernadores y de la totalidad de los ediles. Esta medida pretendía recuperar la legitimidad estatal a través del fortalecimiento de la representación de los ciudadanos locales, representación en la que basa su legitimidad la democracia representativa.

Así, la descentralización política fue una estrategia que básicamente levantó la restricción impuesta a ese principio básico del consenso, en el cual descansa la legitimidad, la participación. Reformas como la elección popular de alcaldes, gobernadores y ediles, así como la creación de mecanismos de participación ciudadana, buscaban levantar la barrera impuesta al debate político, para que las fuerzas políticas más representativas de la sociedad, que habían sido aisladas, participaran en el debate del ordenamiento jurídico, logrando un consenso mayoritario. De esta manera se pretendía generalizar la creencia en la validez del orden jurídico, recuperando la legitimidad del régimen.

En primer lugar, el levantamiento de la restricción a la participación de nuevas fuerzas políticas fortaleció la legitimidad del legislador, fortaleció la legitimidad del representante, que menciona Weber como una de las bases de la legitimidad del orden jurídico. Como sabemos la limitación del debate legislativo a los partidos tradicionales afectó profundamente la legitimidad del régimen, pues, un debate limitado, producía un orden jurídico válido parcialmente. En este punto, la escasa representatividad de los legisladores, alcaldes, gobernadores y ediles, fue uno de los factores que desencadenaron la crisis.

Siendo la participación un elemento central en la deliberación y el consenso, ambos pilares de la legitimidad, se abrieron numerosos canales y espacios de participación que garantizaran siempre abierta la posibilidad de debatir la validez del orden jurídico. Este es el caso del plebiscito, la participación en las juntas de las empresas de servicios públicos, las JAL y posteriormente los consejos locales de planeación y los encuentros ciudadanos. Estos canales de participación pretendían asimilar esos nuevos valores y normas del mundo de la vida y realizarlos en el orden político, garantizando la legitimidad del régimen.

Las reformas dotaron de herramientas a los gobernantes para hacer una gestión más eficaz del desarrollo a nivel local. Se impulsó la participación ciudadana a nivel local, y la descentralización de los planes de desarrollo, permitiendo la intervención de los ciudadanos en la gestión pública, mejorando la eficiencia en la inversión de los recursos, inversión que realmente representaría los intereses de los ciudadanos. Esta mejoría en la gobernabilidad tendría efectos importantes en la legitimidad, pues los ciudadanos sentirían que sus intereses eran tenidos en cuenta, que eran escuchados.

El fortalecimiento de la representación fortalecía la legitimidad, pues los ciudadanos sentían que nadie los representaba, que los representantes no gestionaban

eficientemente las necesidades de la población. Con las reformas, se esperaba crear un vínculo de responsabilidad entre los electores y su representante. Este fortalecimiento de la representatividad redundaba en ventajas para la transparencia de los procesos.

Las Juntas Administradoras locales protagonizaron dos adelantos significativos, por un lado, sus miembros a partir de la constitución de 1991 fueron elegidos popularmente, otra reforma por la vía de recuperar la legitimidad recuperando la representatividad. Por otro lado, se les confirió funciones decisorias sobre los presupuestos locales, esto implica la participación de la comunidad en las discusiones del gobierno local y en la asignación de los recursos, y debe tener un impacto en la mejor prestación de servicios.

Por esta misma vía encontramos los encuentros ciudadanos y los concejos de planeación local, ambos espacios son creados con el propósito de garantizar la participación de la comunidad local en la asignación de los recursos locales. Estos espacios pretenden garantizar que los representantes tengan en cuenta las necesidades que son más importantes para los ciudadanos locales. Esta reforma obedece al propósito de la participación como garante de la expresión y el reconocimiento de las minorías que, desde alguna perspectiva, pretende complementar y fortalecer la representación política.

Así, se buscó aumentar la legitimidad mejorando la efectividad de la participación - directa e indirecta- ampliando la participación política, creando mecanismos de participación ciudadana y escenarios de deliberación. Permitiendo la participación de partidos diferentes a los tradicionales, llevando el debate a un mayor número de niveles e instancias, y abriendo escenarios como los encuentros ciudadanos o los consejos locales de planeación.

Finalmente, con estas reformas se buscó llevar el consenso a los diferentes niveles del Estado, a lo local y regional. Se pretendió consolidar la legitimidad desde la base misma de la sociedad, en todos los niveles, multiplicando las posibilidades de participar en el debate político, permitiendo que el consenso fuera lo mas general posible, y garantizando la participación de las fuerzas políticas minoritarias.

CAPITULO 5

LA LOCALIDAD DE SUBA

5.1. Características principales de la localidad

Suba es la undécima localidad del Distrito Capital, esta ubicada al norte de la ciudad y es la cuarta localidad mas extensa de Bogotá, pues cuenta con 10.055 Ha, tiene cierta importancia también porque es la segunda localidad con mayor población a 2003 (805.248 habitantes), superada tan sólo por Kennedy⁷⁵. La localidad se encuentra ubicada en el extremo noroccidental de la ciudad y limita por el norte con el municipio de Chía, por el sur con la localidad de Engativa, por el Oriente con la localidad de Usaquén y por el occidente con el municipio de Cota.

En cuanto a su organización y estructura, la Alcaldía local de Suba esta conformada por cuatro entes principales, encargados de coordinar y gestionar el desarrollo local: el alcalde local, la Junta Administradora Local, el Grupo de Gestión Administrativa y Financiera y el Grupo de Gestión Jurídica. Las personas que trabajan en la administración de la localidad, entre ellos los funcionarios de las oficinas de asuntos jurídicos, planeación, presupuesto y almacén, son funcionarios de la Secretaria de Gobierno del Distrito, son funcionarios del nivel central que apoyan las labores administrativas.

Igualmente, encontramos el Sistema Local de Planeación, éste sistema tiene como objetivo asegurar la participación de la ciudadanía en el proceso de planeación de las localidades, persiguiendo racionalidad y eficiencia en la ejecución del gasto público. El sistema esta conformado por el alcalde local, la Junta Administradora Local, el Consejo

⁷⁵ Secretaria de Hacienda Distrital, Departamento Administrativo de Planeación (2004). Recorriendo Suba, Diagnostico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

de Planeación Local, las Mesas de Trabajo o Juntas de Delegados, las Comisiones de Trabajo y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que adelantan acciones de desarrollo para la localidad.

En cuanto a las formas de organización social y comunitaria se refiere, en el año 2003 la localidad ocupó el cuarto puesto en cuanto a la cantidad de consejos comunales y de Juntas de Acción Comunal (JAC) elegidas. Estas son las formas de organización más destacadas en el medio local; y tienen como objetivo principal fomentar la participación ciudadana para la realización de obras que sean del interés general y que mejoren las condiciones de vida de la comunidad.

Por otro lado, en lo que se refiere a la población, encontramos que para el 2002 Suba contaba con una población de 753.593 habitantes; ésta cifra representa el 11,4% del total de la población de la ciudad. La composición por edad de la población muestra que sus habitantes son, en su mayoría, jóvenes. El 27,5% de la población es menor de 15 años y sólo un 4,8% es mayor de 64 años. En cuanto a las proporciones según sexo, encontramos que el 46,8% de los habitantes son hombres y el 53,2% mujeres.

La problemática de la pobreza es otra característica importante en la localidad, y ha sido medida a través de diferentes indicadores por los organismos públicos. En primer lugar, podemos encontrar una clasificación de la pobreza de la población según el estrato⁷⁶, en este punto cabe anotar que Suba se caracteriza por tener población en todos los estratos socioeconómicos. Según este indicador, el 34,37% de la población de la localidad vive en condiciones de pobreza; encontramos que el 35% de la población de la población se encuentra en estrato 3 y el 15% en estrato 5, mientras que el 0,28% de ésta pertenece al estrato 1 y el 34,09% al estrato 2.

⁷⁶ La clasificación por estratos se define así: estrato 1: bajo-bajo, estrato 2: Bajo, estrato 3: medio-bajo, estrato 4: medio, Estrato 5: medio-alto, estrato 6: alto, no residencial: Uso diferente a vivienda (industria, comercio)

Por otro lado, según el indicador NBI⁷⁷ del 2003, Suba alberga un total de 22.808 personas que viven en situación de pobreza y 4.613 personas que viven en condición de miseria. En esta localidad el 2,8% de las personas viven en situación de pobreza y miseria mientras que para Bogotá esta proporción es del 7,8%.

En general podríamos decir que en la localidad existen enormes desigualdades sociales. Para el año 1998 el índice de calidad de vida⁷⁸ en la localidad era de 50.61, el octavo lugar entre las localidades. Sin embargo, cuando el índice se corrige por desigualdad, resulta ser de 22.12, y la localidad pasa al puesto 12 entre las localidades de Bogotá.

En cuanto a la pobreza, la localidad tiene un nivel medio en comparación con el promedio del Distrito. Igualmente se destaca el inmenso contraste que existe en la localidad, pues se encuentran barrios de todos los estratos, generando una gran diversidad socioeconómica. Por otro lado, las actividades económicas de la localidad giran en torno al comercio minorista, que es la principal fuente de generación de

⁷⁷ El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) considera que una persona o familia vive en la pobreza cuando en sus condiciones de vida se cumple al menos una de las siguientes características: 1. Hogares que habitan en viviendas inadecuadas: tiene en cuenta las carencias físicas que pueden tener las viviendas. 2. Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos: analiza la carencia de servicios de agua potable y eliminación de heces. 3. Hogares en hacinamiento crítico: los hogares que, habitando en la misma vivienda, tienen más de tres personas ocupando un mismo cuarto de manera permanente. 4. Hogares con alta dependencia económica: hogares donde por cada persona económicamente productiva hay más de tres personas dependientes de ella y donde la persona cabeza de hogar no tiene más de dos años de educación primaria aprobados. 5. Hogares con ausentismo escolar: son aquellos donde por lo menos hay un menor de 7 a 11 años, pariente del cabeza de hogar, que no asiste regularmente a un centro de educación formal. 8. Hogares en situación de miseria: son los que tienen dos o más de las características descritas.

⁷⁸ El índice de calidad de vida (ICV), evalúa el estándar de vida de una población de acuerdo con una serie de determinantes: nivel educativo del jefe de hogar y personas de 12 y más años, así como la asistencia escolar de la población en edad de estudiar; material del piso y de las paredes de la vivienda; acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado, combustible para cocinar y recolección de basuras; tamaño, composición del hogar y nivel de hacinamiento. Cuanto más se acerca a 100 las condiciones de vida son mejores.

empleo. Le siguen en importancia el sector de servicios financieros, inmobiliarios y empresariales y el sector de la construcción.

Finalmente, dentro de los principales problemas locales, además de la pobreza encontramos el desarrollo de asentamientos ilegales, en lugares donde la cobertura de los servicios públicos domiciliarios es deficiente (acueducto y alcantarillado), lo que favorece el deterioro de las condiciones de higiene, y aumenta la proliferación de enfermedades infecciosas. Otros problemas son, la invasión del espacio público, y el creciente deterioro del medio ambiente, situación que afecta primordialmente a los humedales.

5.2. Aspectos metodológicos

Las siguientes son las preguntas de investigación que orientan este trabajo:

- Cuál es la percepción ciudadana sobre la legitimidad del gobierno local en Bogotá, en el contexto de la descentralización política?
- Es generalizada o no la convicción de tener un orden político válido entre los ciudadanos de las localidades de Bogotá?
- Cuáles son los principales obstáculos al proceso de legitimación del Estado, en el nivel local en Bogotá, adelantado en el marco de la descentralización política?

Para responder a estas preguntas de investigación se hará un estudio de caso de la localidad de Suba, y especialmente de tres instancias de participación local que se fortalecieron o desarrollaron en el marco de la descentralización, a saber, las Juntas Administradoras Locales, los Concejos de Planeación Local y los encuentros ciudadanos. La localidad de Suba fue seleccionada por ser una de las más grandes de

Bogotá y contar con una población representativa, pues, como vimos, en ella se encuentra población de los seis estratos socioeconómicos.

Nuestra hipótesis es que los nuevos mecanismos de participación ciudadana, adelantados dentro del marco de la reforma descentralizadora en las localidades de Bogotá, no han logrado los objetivos que con ellos se esperaba alcanzar en términos de devolverle la legitimidad generalizada al Estado, en este caso al gobierno local.

Uno de los motivos por los cuales esto ha sido así, es porque estos mecanismos no están funcionando como debieran, tal vez, porque los ciudadanos no se han apropiado de estos mecanismos de participación. Varias pueden ser las causas de este comportamiento, entre otras, la falta de conocimiento de los ciudadanos sobre estos mecanismos de participación, y la percepción de que estos mecanismos no son realmente canales eficientes de expresión de demandas, lo que permite la colonización de estos nuevos espacios por el clientelismo tradicional en la política colombiana.

En cuanto a las variables -de acuerdo con la definición elaborada en el capítulo cuatro sobre legitimidad, participación y representación- para medir la percepción de legitimidad en las localidades, el análisis se desarrolló alrededor de tres variables fundamentales: la primera de ellas es la participación electoral o la participación en términos de inscripciones o asistencia a las diferentes instancias, en segundo lugar, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la participación ciudadana y política en las instancias estudiadas, y en tercer lugar, la percepción sobre la representatividad de los mandatarios locales elegidos popularmente, o de los representantes de los ciudadanos en los mecanismos de participación ciudadana estudiados.

En cuanto a la temporalidad, el estudio abarca entre el 2001 y el 2005, dado que los CPL y los encuentros ciudadanos fueron reglamentados por el concejo de Bogotá

hasta el año 2000, mediante el Acuerdo 13, sin embargo, la información electoral sobre las JAL abarca un poco más de tiempo.

La metodología utilizada en la investigación fue cualitativa, se realizaron una serie de entrevistas a los actores más relevantes del proceso, dos ediles, tres consejeros de planeación local, tres delegados de las mesas de trabajo de los encuentros ciudadanos, dos representantes de la alcaldía local, un representante de las negritudes, un representante de la población indígena y diez habitantes de la localidad escogidos de forma aleatoria.

5.3. Las Juntas Administradoras Locales

5.3.1. La participación electoral

- *Los niveles de abstención electoral*

Los niveles de abstención electoral en la localidad de Suba han sido altos en general durante la década de los noventa, en las diferentes elecciones a corporaciones y a la alcaldía. En el caso de la JAL se observa igualmente una abstención alta, de un promedio de 57%, a partir de su institución en 1992.

Si revisamos la información electoral de la localidad de Suba entre 1990 y 2003 (Ver tabla No1.) encontramos que la abstención electoral para las elecciones de ediles es la más alta si se compara con otras instancias de elección popular, esto puede indicar que, entre todas las instancias de representación política la que menos aceptación tiene es la JAL. Esto puede obedecer a varias razones, la relativa novedad de este mecanismo, el desinterés ciudadano por los asuntos locales, o a la falta de formación de la ciudadanía por parte de la localidad.

Por otro lado, encontramos que, a pesar de que la participación electoral en los comicios para la corporación local sea la mas baja entre los votantes, la JAL cuenta con una participación electoral muy similar a la participación para concejo o alcaldía, y esto es así a pesar de que es una institución relativamente nueva. Este hecho constituye un indicio de que la institución de la JAL ha tenido una aceptación relativamente muy rápida, pues aun cuando es tan reciente, recibe un respaldo electoral similar al de otras instancias mas tradicionales como el concejo o la alcaldía.

Así mismo, podemos observar que la abstención en los comicios para JAL tiende a disminuir con los años, lo que puede obedecer a que tanto los partidos como los ciudadanos se han familiarizado con lo que esta nueva instancia puede implicar para unos y otros, esto pudo desencadenar la movilización de las maquinarias electorales que inicialmente no valoraron el potencial electoral que la corporación local ofrecía.

**PORCENTAJE DE ABSTENCION ELECTORAL LOCALIDAD DE SUBA
1992-2003**

	ALCALDE	CONCEJO	JAL
1992	67.18	67.11	70.62
1994	61.45	64.55	66.91
1997	44.32	46.34	47.08
2000	--	--	--
2003	40.76	43.2	45.26

Tabla 1

Fuente: Registraduría Distrital

Información electoral 1992, 1994, 1997, 2003.

- **El Voto en blanco**

El voto en blanco en la localidad de Suba para la JAL tiene varias características durante el periodo estudiado, en primer lugar llama la atención que el porcentaje del voto en blanco en relación con la votación total, en los comicios para JAL, es bastante mayor que el mismo porcentaje en los comicios para concejo o alcalde.

Varias hipótesis pueden ser lanzadas para explicar el significado del voto en blanco, se puede pensar que el ciudadano participa pero no elige un candidato porque no encuentra la oferta electoral atractiva; no considera que ningún candidato lo representa. O por otro lado, también puede indicar que no hay información sobre los candidatos y simplemente no se sabe por quien votar.

Es probable que esta última sea la razón que mueve al electorado de Suba a votar en blanco en las elecciones para JAL, dado que esta es una corporación reciente y que los ciudadanos pueden no estar familiarizados con sus funciones o sus candidatos, por tratarse de de candidatos generalmente desconocidos.

También se observa que con los años el voto en blanco ha ido disminuyendo gradualmente, esto puede respaldar la hipótesis de que con los años los partidos y los ciudadanos han ido aprendiendo sobre los beneficios que reporta esta corporación, en términos de caudal electoral y representación política.

**PORCENTAJE DE VOTOS EN BLANCO RESPECTO A LA VOTACION TOTAL EN
LA LOCALIDA DE SUBA**

1992-2003

	ALCALDE	CONCEJO	JAL
1992	9.12	6.37	31.05
1994	2.6	11.50	21.84
1997	3.03	12.74	15.31
2000	2.01	--	22.10
2003	2.04	12.89	20.48

Tabla 2

Fuente: Registraduria Distrital

Estadísticas electorales: 1992, 1994, 1997, 2000, 2003.

▪ **Conclusiones preliminares**

La respuesta electoral en la localidad de Suba a la institución de las JAL, puede afirmarse que fue escasamente favorable, hay un respaldo electoral que parece indicar una escasa legitimidad de esta institución, dado que la participación electoral apenas si representa el 55 % del censo electoral.

Teniendo en cuenta que la JAL, que es una institución relativamente nueva, recibe una respuesta electoral similar a la que recibe una institución tan tradicional como el concejo de Bogotá, podemos decir que el reconocimiento de la instancia por parte de los ciudadanos ha sido rápido. Sin embargo, la participación electoral para la elección de los ediles es inferior a las otras instancias en términos cuantitativos, los niveles de

participación para esta instancia son por lo general un poco inferiores en comparación con las demás instancias de representación en Bogotá.

En términos cualitativos, observamos que el voto en blanco es muy superior al de las demás instancias de representación. El amplio porcentaje de votos en blanco para esta corporación genera interrogantes alrededor de si la aceptación, o el reconocimiento de los ciudadanos de la institución reflejados en la participación electoral, obedece a una aceptación activa, consciente, o mas bien a una inercia electoral; en la medida en que el ciudadano, acostumbrado a asistir a los comicios para votar por sus representantes en el concejo o la alcaldía, vota también por un edil sin tener mayor información sobre el candidato o las funciones de la corporación, o por otro lado simplemente vota en blanco. Son preguntas que se deben dirigir a los ciudadanos.

5.3.2. Percepción sobre la participación en las elecciones de JAL

Es generalizada la desinformación entre los ciudadanos acerca de la JAL, sobre las funciones que cumple y los candidatos para edil. Los ciudadanos en general conocen poco a los candidatos; su voto para esta corporación obedece generalmente al apoyo que brindan a un candidato de mayor reconocimiento, un candidato para alcaldía o concejo, que lo esta respaldando, a que alguien les recomendó este candidato y en otros casos a una relación de clientela, al respecto algunos de los comentarios de los entrevistados fueron

Muchas veces la gente vota porque otra persona le dice votemos por tal persona, entonces la otra persona lo conoce y entonces arrastra a una multitud, y otros amigos, les dice yo tengo un candidato para edil, fulano de tal y el es buena persona, entonces votemos por él (Carlos Efraín Contreras, comisionado de los encuentros ciudadanos de la localidad de Suba).

Vote por el edil de mi partido, el Polo Democrático Independiente [...] no, realmente no lo conozco bien (Héctor Fidel Espinosa, habitante de la localidad)

En el tema de la desinformación se destacan los jóvenes, no conocen de la JAL ni de sus funciones, no conocen a los candidatos ni a los ediles. Por esta razón de los tres jóvenes entrevistados dos no votaron y uno voto en blanco para las elecciones a la corporación, cuando se le pregunto porque voto en blanco afirmo que no tenia ningún conocimiento sobre los candidatos. En cuanto a los que no votaron lo hicieron por la misma razón, y además no votaron para consejo ni alcalde.

Entre las principales razones que esgrimían los ciudadanos para no votar por un candidato a edil o para no informarse sobre estos procesos se destacan la falta de interés y la escasez de tiempo

6.3.3. Percepción de los ciudadanos de la figura del edil

En la localidad encontramos que los ediles no tienen credibilidad entre los ciudadanos. Estos consideran que los ediles no los representan, pues aunque son elegidos populamente, los votos con los que son elegidos son votos obedecen a negociaciones de tipo clientelista.

No se puede negar que hay ediles que hacen un buen trabajo y que están enfocados y hay otros que en realidad son muy populistas y no tienen ni idea de lo que están haciendo (Adriana Amaya, oficina de planeación local)

Pues para mi son todos corruptos, que se roban la plata de la gente, que le quitan a la gente, porque la pobre gente necesitada y ellos ahí con la plata guardada, y la gente que necesita para salud y educación, y ellos la tienen ahí, dónde están cuando uno los necesita, no están, se esconden, me parece a mi. (Adriana León, habitante de la localidad)

Es generalizada la idea de que los ediles no representan ni se preocupan por las necesidades mas importantes de la comunidad local, sino que favorece con su gestión a su clientela. En general se encuentra que los ediles electos son poco conocidos. A pregunta si conoce a los ediles, de los diez ciudadanos entrevistados fuera de la alcaldía, solo uno afirmo conocer a los ediles. Igualmente, los ciudadanos consideran que los ediles no luchan porque los recursos locales se destinen a solucionar las condiciones mas deplorables de la localidad.

En la parte política la gente ya esta aburrida porque ya no creen como en los candidatos, y sobre todo que no son candidatos que representan las necesidades y son elegidos ya por otras condiciones de negociación con la gente y de falsas promesas. A muchos ediles no los conocen en muchas localidades, y son pocos los que realmente luchan porque los fondos del gobierno y de la alcaldía de Suba se destinen a proceso de educación, de salud, de vías, para mejorar realmente las condiciones de los estratos uno y do [...]
Son pocos los ediles la verdad los que conozco que tienen en cuenta las necesidades reales de la gente, o por lo menos van a los barrios mas necesitados y dicen venga acá necesitan esto, o cómo están viviendo acá, intercedamos en vías, en salud, en...
(Angélica Sanchez, asistente JAL localidad de Suba)

La representatividad de los ediles esta también relacionada con el numero de votos con los que fueron elegidos, en algunos casos acceden a la curul con muy pocos votos y en otros casos gracias a las relaciones clientelistas que han logrado establecer en periodos anteriores.

Muchos están por muy poquita votación, porque lograron engancharse con los votos que lograron recoger, otros porque ya llevan mas de dos periodos, y lo peor es que siguen en las mismas condiciones, utilizando el poder para su beneficio propio, o para buscar negocios o cosas así que no tienen nada que ver. (Angélica Sanchez, asistente JAL localidad de Suba)

Adicionalmente existen problemas de comunicación entre los ciudadanos y los ediles. Encontramos que el tiempo de interacción de la comunidad con los ediles es mínimo. La JAL sesiona en las horas de la mañana y después de las sesiones los ediles se

retiran, por lo tanto es muy restringido el horario de atención a los ciudadanos, pues la hora en la que salen de las sesiones es hora de almuerzo; los ediles generalmente están apurados y al salir no regresan. Según las personas cercanas al funcionamiento de la JAL este comportamiento se debe a que a los ediles se les paga por sesión, y como esto es así, les interesa asistir a la sesión principalmente, antes que atender a la comunidad. Por lo tanto no hay un vínculo que una a los ediles con los ciudadanos mas allá del vínculo que se genera por la relación electoral, por lo demás la comunidad no reciben mayor atención de los ediles.

Los comisionados de los encuentros ciudadanos son los que mas enfrentan estos problemas de comunicación. Según el acuerdo 13, en ellos recae la responsabilidad de la elaboración de los proyectos que finalmente se van a ejecutar, pero como veremos mas adelante no hay claridad normativa al respecto, y los proyectos en realidad son elaborados por la oficina de planeación local y aprobados a conveniencia de los ediles, sin que estos últimos consulten a los comisionados, esto es lo que afirma una de las comisionadas

En cuanto ahorita nosotros como comisionados de los encuentros ciudadanos para mi ha sido muy triste el hecho de que nosotros estemos reunidos y seria muy importante que ellos estuvieran allí y nos escucharan a nosotros las necesidades directamente. (Colombia Rocuts, comisionada de los encuentros ciudadanos)

Los ediles a su vez, se consideran defensores inmediatos de la comunidad, instrumentos de la comunidad para reclamar justicia ante el Estado. Defienden su gestión y se declaran satisfechos con la representación que ejercen, y consideran que las críticas de que son objeto obedecen a que los ciudadanos no los conocen y no hacen el esfuerzo de informarse sobre su gestión. Según esta posición los ciudadanos deben acercarse a los ediles, y hacer un control de las gestiones que han adelantado, según los ediles de la localidad

Los ediles son los defensores inmediatos de la comunidad, son un instrumento de la comunidad para reclamar justicia ante el estado, ante los gobiernos, ante quienes administran (Pedro Pablo Becerra, edil liberal localidad de Suba)

En realidad el trabajo que ha adelantado esta JAL ha sido bueno, la gestión ha sido buena, hemos adelantado una buena gestión para la localidad [...] es importante que la gente se acerque mas a nosotros y pregunte, averigüe que se esta haciendo (Ricardo Sandoval, edil de la localidad de Suba)

Al respecto, la mayoría de los ciudadanos piensa que son los ediles quienes deben estar en constante contacto con la comunidad, no solamente cuando se esta en campaña. Consideran que deberían informar periódicamente a la comunidad sobre su trabajo.

Aquí cabe resaltar la existencia de ediles que no representan la forma tradicional de hacer política, son personas jóvenes, involucradas previamente con procesos de desarrollo social en las UPZ mas pobres y que tienen mucho respaldo y credibilidad entre la comunidad, sin embargo son en realidad un numero irrisorio en la corporación.

En cuanto a la representación de las minorías, existen sectores muy puntuales que no se sienten representados en esta instancia, es el caso de las minorías étnicas de la localidad, mientras las negritudes tienen a un edil que los representa, los indígenas de la localidad no se sienten representados por los ediles. Los indígenas manifiestan que los ediles, ni ahora ni en el pasado los han apoyado, manifiestan que en otras oportunidades la organización indígena apoyó electoralmente a personas que prometieron ser representantes efectivos de su grupo pero que no les represento adecuadamente, sino que se preocuparon por sus fortines electorales, al respecto esto es lo que afirma uno de los representantes de una organización indígena

No con la JAL nosotros no estamos enterados de nada porque no participamos con ellos. No porque es que ellos no ayudan con nada, entonces no vamos nosotros por eso. Mejor dicho es que con ellos no tenemos nada. Nosotros hemos estado con ellos y todo en un tiempo pero

no.. ellos no ayudan, ellos sus barrios, sus veredas, eso es lo que mas les interesa a ellos, pero eso a uno no lo ayudan con proyectos de nada (José Antonio Torres, Cabildo Indígena Muisca de Suba)

Por otro lado, los consejeros y los comisionados de los encuentros ciudadanos manifiestan que a los ediles no les interesa que la comunidad este participando en el manejo del presupuesto porque les quita poder político. Esto parece corroborarse pues al preguntar a los ediles, en este caso a los mas antiguos, por su opinión acerca de los procesos de participación ciudadana, se mostraron poco entusiastas al respecto, y señalaron que hay una exagerada expectativa frente a la participación ciudadana, cuando en realidad es poco lo que a través de los encuentros ciudadanos se puede hacer, y que esto lo que genera es un mayor desprestigio de la administración local, al respecto uno de los ediles afirmo lo siguiente

Yo creo que la participación no es mala pero me parece que no... que eso en realidad no... porque la agente viene y asiste a esos encuentros y dice sus necesidades y luego vuelve y se la cita y para que? Para que vuelva y diga las mismas necesidades... Eso desilusiona a la gente. (Pedro Pablo Becerra, edil liberal de la localidad de Suba)

5.4. Los concejos de Planeación Local

5.4.1. Respuesta ciudadana a la convocatoria para la conformación del consejo de planeación local

En el proceso de inscripción para la elección de los representantes de los sectores sociales en el Consejo de Planeación Local se destaca la escasa participación de la comunidad organizada. Como podemos observar en la tabla 3, el numero de organizaciones que se inscribieron para la conformación del consejo es mínimo.

Para ilustrar este punto podemos considerar el caso de los rectores de establecimientos educativos y el de las juntas de padres de familia. Según la alcaldía local, en la localidad de suba hay aproximadamente 357 colegios, de los cuales, en el 2001, solo dos se inscribieron para elegir al representante de los rectores de establecimientos educativos y nueve para representar al sector de juntas de padres de familia, un 1.0% y un 2.5% respectivamente del número total de colegios. La cifra fue de 9 y 3 en las siguientes elecciones.

En la convocatoria para el año 2004 se destaca el aumento de las ONGs inscritas, fueron el único sector social que registró un aumento en la participación considerable, esto se puede deber a que dentro de las ONG caben los más diversos intereses, que en los otros sectores sociales no se identifican claramente, esto puede explicar el aumento de las inscripciones para este sector.

Por otro lado, como veremos más adelante, los ciudadanos conocen muy poco esta instancia de participación, esta parece ser la principal causa de la escasa respuesta a la convocatoria para la conformación del consejo de planeación local. Los ciudadanos resaltan el poco interés de la alcaldía local por difundir la existencia de esta instancia, informar a los ciudadanos y hacer talleres o eventos pedagógicos con el fin de que los ciudadanos se relacionen con los mecanismos de participación disponibles y sus finalidades.

**ORGANIZACIONES INSCRITAS PARA LA CONFORMACION DEL CONCEJO
LOCAL DE PLANEACION EN LA LOCALIDAD DE SUBA
2001-2004**

SECTOR SOCIAL	No. DE ORGANIZACIONES INSCRITAS	
	2001	2004
Asojuntas	1	1
Asociaciones de Padres de Familia	9	3
Organizaciones juveniles	8	13
Rectores establecimientos educativos	2	9
Organizaciones de comerciantes	4	9
Organizaciones de industriales	3	2
Gerentes de establecimientos de salud	1	1
ONG	4	68
Organizaciones ambientales	2	11
Organizaciones campesinas	1	-
Organizaciones indígenas	5	1
Organizaciones de comunidades afrobogotanas	1	1
Otras etnias	81	-
Total organizaciones inscritas	71	118

Tabla 3
Fuente:
alcaldía
Suba

Oficina de
planeación
local de

5.4.2. Percepciones de los ciudadanos sobre la participación ciudadana en los consejos de planeación local

La información que los ciudadanos tienen sobre el concejo de planeación local es muy escasa, por lo general el ciudadano común no tienen conocimiento sobre cuáles son las funciones de los consejeros o cómo se eligen, de los entrevistados fuera de la alcaldía ninguno tenía conocimiento sobre esta instancia. Sin embargo, a pesar de que el consejo de planeación local es una instancia poco conocida entre los ciudadanos, quienes la conocen consideran que sus miembros son más cercanos y están más interesados en la comunidad que los ediles y los funcionarios de la alcaldía local. Es una instancia más amable con los ciudadanos, que tiene un matiz casi desinteresado, y se impone una imagen de trabajo por la comunidad, esto es lo que señalan los comisionados de los encuentros ciudadanos

Es como el más relacionado con la gente, es el de más fácil acceso a la gente (Carlos Efraín Contreras, comisionado de los encuentros ciudadanos).

si no estuviera el consejo local, lo más seguro es que no seríamos escuchados, porque ha sido difícil el poder hablar con los ediles, el mostrar el punto de vista y poder hablar lo que se habla, lo que se priorizó, de plantear las necesidades (Colombia Rocuts, comisionada de los encuentros ciudadanos)

Entre las limitaciones que encuentran los ciudadanos que conocen esta instancia para su participación, encontramos el requisito de que la organización que se postule deba contar con personería jurídica o que las Juntas de Acción Comunal que participan tengan que ser miembros de la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS), pues las organizaciones que no cumplan estos requisitos no son tenidas en cuenta en el proceso de inscripción para la elección de los consejeros. Este es el caso de la organización cabildo indígena de suba, que a pesar de ser una organización con numerosos miembros, que tienen su sede en la localidad, no se le permitió inscribir un candidato por falta de personería jurídica.

Otros ciudadanos manifiestan que el sector social al que pertenecen no está contemplado por la ley, y su organización no se identifica con ninguno de los sectores sociales que conforman el consejo de planeación local, es el caso de las organizaciones de justicia comunitaria, que buscan resolver de forma alternativa los conflictos. La ley no contempló este sector, y en ese sentido hay una limitación a la participación de este tipo de organizaciones, disminuyendo la representatividad del consejo de planeación local.

Por otro lado, la comunidad siente que tiene dignidad como comunidad, que su trabajo es valioso y por lo tanto deben ser tratados con respeto y consideración por los funcionarios de la alcaldía, como si fueran un funcionario más; consideran que tienen derecho a insumos de oficina, elementos de cafetería y fácil acceso a las instalaciones, cosa que ocurre de modo muy parcial. Ha sido un esfuerzo para los consejeros abrir espacios en la alcaldía; a pesar de que fueron creados por la ley, en realidad tuvieron que luchar por ganarse un lugar, incluso un espacio físico, una oficina, e incluso el reconocimiento de los demás funcionarios.

...acá ha sido todo un proceso abriarnos un espacio, hasta poder entrar como un funcionario, antes no podíamos entrar después de las cinco de la tarde, como si fuéramos público, o no podíamos venir a trabajar los sábados porque no nos dejaban entrar, entonces eso ha sido una lucha, hasta para que le den a uno un tinto [...] si acá somos como si fuéramos de segunda. (Esperanza Castilla, secretaria técnica del consejo de planeación local, representante de Asojuntas)

Esto a pesar de que el Acuerdo 13 señala que *“El Alcalde Local, a través de la Oficina de Planeación Local, prestara al Consejo de Planeación Local el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento”*⁷⁹. Al respecto podemos decir

⁷⁹ Acuerdo 13 de 2000, Artículo 10.

que los esfuerzos de la administración para la conformación y el fortalecimiento de estos espacios han sido mas bien pocos, mas allá de hacer la convocatoria respectiva para su conformación.

Otro problema que se encontró para la participación del consejo local de planeación en el proceso de gestión pública, es la dificultad de la participación de los consejeros en la elaboración de los proyectos que ejecutan las iniciativas y metas propuestas en el plan de desarrollo local.

Como vimos, según la normatividad, la participación del consejero debe ir mas allá de organizar los encuentros ciudadanos y dar un concepto sobre el pan de desarrollo local. El consejo de planeación local y los comisionados de los encuentros ciudadanos deben participar en la formulación de los proyectos de inversión propuestos en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)⁸⁰, que es el documento que define en qué, y cuánto se va a invertir. Esto en la practica no se cumple, el concejo de planeación local por lo general no es tenido en cuenta por la administración para la elaboración de los proyectos locales, y la administración, en representación de la oficina de planeación local manifiesta que esa función es de su competencia.

Por esta vía, antes de que el alcalde local envíe este documento (el POAI) a los diferentes entes distritales para su revisión, según la Secretaria de Gobierno, debe enviarlo al consejo de planeación local para que éste emita un concepto, y posteriormente enviarlo a dichos entes con el concepto el consejo de planeación local. Esto en la practica se cumple muy parcialmente. En el caso de la localidad de Suba este requisito no se cumplió, y en otras localidades el documento fue enviado a los consejos con muy poco tiempo de anticipación, sin dar tiempo para hacer una revisión

⁸⁰ Esto según el manual de procesos y procedimientos de las alcaldías locales elaborado por la Secretaria de Gobierno.

detenida y citar a los miembros. Esto impulso la acción conjunta de los consejos locales de planeación de Bogotá, que se pronunciaron ante estas anomalías enviando quejas a la alcaldía mayor, y la Secretaria de Gobierno durante el 2004.

La propuesta del POAI, se debe construir por la alcaldía, teniendo en cuenta los resultados de los encuentros ciudadanos y revisando las fichas de iniciativas ciudadanas. Según la norma, ese borrador, antes de pasarlo el alcalde local al CONFIS, el consejo local debe conceptuar sobre ese documento. En la localidad 11 de Suba el consejo local de planeación fue blanqueado totalmente. A pesar de que mandamos carta solicitando el proceso, a pesar de que estuvimos encima, a pesar de todo, a nosotros no nos tuvieron en cuenta para ese proceso, que es el básico. Aquí es donde se va a decir durante el año 2005 qué se va a ejecutar. En Bogotá en la mayoría de las localidades se puede decir que le incumplieron porque se lo mandaron el día anterior al consejo, y en un día usted no puede... (Flor Marina Castellanos, consejo de planeación local)

Otro problema que encuentran los consejeros y los comisionados -como una especie de consejo ampliado-, es la dependencia del cumplimiento de estas normas según el parecer del alcalde local. La participación que se le permite al consejo de planeación local en el proceso de elaboración de las propuestas del plan de desarrollo local y el POAI dependen en gran medida de la disposición del alcalde respecto a estas instancias. Adicionalmente, en la medida en que el consejo es un ente consultivo, es potestad del alcalde local tener o no en cuenta las observaciones del consejo. Así, la participación del consejo se ve entorpecida principalmente porque la administración se salta procedimientos en los que los debe induir y porque, adicionalmente, el alcalde puede o no incluir las observaciones que el consejo elabora, al respecto uno de los funcionarios de la oficina de planeación de la localidad señala que

...vienen pensando que es obligación, por ser consejo y por ser comisiones, y que pueden priorizar y de pronto entrar en la parte de formulación de proyectos, piensan que es obligación de la administración hacer lo que ellos piden, cuando el que tiene la iniciativa del gasto es el alcalde, el consejo es un ente consultor y formulador, mas no priorizador. Pues

no se, eso es lo que creo yo, ahí tendría que leerme el Acuerdo de ellos, pero hasta donde yo se, el que tiene la iniciativa del gasto es el alcalde.

Otro problema fundamental en el proceso de participación es que cuando en algunas ocasiones se le permite participar al consejo o a los comisionados en la formulación de los proyectos son uno o dos quienes están capacitados para hacerlo. La mayoría no sabe formular los proyectos de inversión según las exigencias distritales; se trata del manejo de la metodología 019, ésta metodología, elaborada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, señala la forma en la cual los proyectos se deben presentar, este es el principal obstáculo que según la oficina de planeación de la localidad existe para que no se le de mayor participación al consejo o a los comisionados

ellos han participado de pronto no en la elaboración sino de pronto en la revisión de los proyectos si han participado en bastantes, en varios ejes... pero es que tampoco tienen el tiempo para sentarse a formular, yo no se, pero todo el mundo tiene la creencia de que tiene la capacidad de formular cuando no es cierto, una cosa es apoyar y dar observaciones que son validas y que es cierto que después de tener el proyecto formulado salen porque todo el mundo es capaz de hacer esas observaciones, pero ya de ahí a formular, no todo el mundo lo puede hacer [...] Eso depende del nivel educativo, es que no todo el mundo ahí es profesional (Adriana Amaya, oficina de planeación local)

Finalmente, lo que ocurre es que quienes aprueban el plan de inversión son los ediles, y ellos tienen especial interés en decidir el sitio en el cual los proyectos van a ser adelantados, para responder a su electorado. Es por eso que los consejeros se sienten en general burlados pues la participación que logran llega hasta el momento en el que el alcalde menor presenta a la JAL el proyecto del Plan de Desarrollo local. En adelante, para que se tengan en cuenta ciertas necesidades y zonas en un proyecto prima la relación clientelista, así lo describen algunos actores

...en general lo que se hace es que se sientan como a concertar, entre alcalde y ediles y en algunas ocasiones se les da participación a ellos como comisiones, o se toma en

cuenta lo que se priorizó en los encuentros ciudadanos para que todo el mundo quede contento (Adriana Amaya, oficina de planeación local)

...hace poco hicimos un proyecto, con el gerente del CADEL, hicimos todo, revisamos los resultados de los proyectos ciudadanos, las fichas de iniciativa, todo, y decidimos que ese proyecto iba para tales colegios. Cuando de pronto, reunión del alcalde con los ediles, y al final quienes decidieron para dónde iba el proyecto fueron los ediles [...] al final los que deciden son los ediles. (Esperanza Castilla, secretaria técnica del consejo de planeación local)

Finalmente, según la opinión de funcionarios de la alcaldía menor, comisionados y consejeros, el Consejo de planeación local, a pesar de ser una instancia poco conocida, ha cobrado importancia, y está siendo mas reconocida entre los ciudadanos, y mas respetada por la administración y los ediles. Basados en esas percepciones los consejeros esperan que en la próxima convocatoria para la conformación de esta instancia, aumente la participación de las organizaciones y el interés de los ciudadanos.

6.4.3. Percepciones de los ciudadanos sobre los consejeros de planeación local

Dado que muy poca gente conoce la instancia de los consejos de planeación local, el reconocimientos de los consejeros es también escaso, y las opiniones entre los que conocen este espacio se dividen. La representación de los consejeros de sus respectivos sectores depende mucho del consejero, algunos están muy disponibles a la comunidad, al punto que los ciudadanos que conocen esta instancia coinciden en que es cercana y de fácil acceso. Sin embargo, esto no es generalizado, otros ciudadanos hacen criticas a los consejeros por su falta de compromiso con su labor, de los trece consejeros que forman parte del consejo de planeación local solo tres o cuatro son realmente comprometidos, el resto no asiste a las reuniones y se desentiende de la instancia, son los mismos consejeros y comisionados los que hacen estas observaciones, estos son algunos de los comentarios hechos alrededor de este tema

De diez están trabajando tres. Entonces por ejemplo el que es el encargado del eje de reconciliación, yo lo he visto como tres veces, pero con nosotros nunca ha trabajado, nunca (Colombia Rocuts, comisionada de los encuentros ciudadanos)

Hay un problema, y es que no hay un criterio para la elección de los consejeros, el que eche mas la chachara. El problema es que como consecuencia de una falta de criterio el que quiere venir viene y el que no, no [...] Los representantes no han asumido su responsabilidad, y cuando uno trata de exigir, la respuesta es que esto es gratis, que esto es voluntario, ya? (Carlos Hidalgo, exconsejero de planeación local)

Adicionalmente, se presenta una rivalidad entre las organizaciones inscritas, de tal manera que las organizaciones cuyos representantes no fueron elegidos consideran que el consejero de planeación local que representa a su sector tratara de privilegiar a la organización a la que pertenece, no a las organizaciones en su conjunto. Esto provoca una ruptura en la comunicación entre las organizaciones y el consejero que las debe representar, porque las organizaciones se desinteresan por estar permanentemente en contacto con su representante en el consejo. Otro problema frecuente es que algunos consejeros utilizan esta instancia para hacerse conocer por la comunidad y aspirar posteriormente a ser ediles o incluso alcaldes locales. Esto es algo que le quita transparencia a la labor de los consejeros y mina su representatividad, el siguiente es un comentario hecho al respecto

...eso ya lo manejan son ellos allá, ya son ONGs que están metidas allá en ese cuento entonces cada uno tira pa su lado, entonces prácticamente... las negritudes ellos cogen el 80% prácticamente que cogieron y el resto porái así para el resto de las organizaciones, otras ONGs porai y listo, eso acaban con todo. Eso falta mucho, Eso prácticamente nos están manejando es son las negritudes y como dos ONGs que hay metidas ahí, pero no se sabe que estarán haciendo ni nada, no han dicho nada... nada sobre eso. (José Antonio Torres, representante del Cabildo Indígena Muisca de la localidad de Suba).

De la falta de compromiso de los consejeros se quejan principalmente los comisionados de los encuentros ciudadanos que, aunque reconocen la excelente labor de los pocos consejeros comprometidos, manifiestan su inconformidad porque muchos

representantes en el consejo local no están disponibles para la comunidad, rompiendo el puente que representan entre la comunidad local y el gobierno local. La percepción general es que la causa de la falta de compromiso de los consejeros se debe a que es un cargo no remunerado, entonces, como no es pago, los comprometidos son pocos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que ejercer como consejeros implica gastos para estos ciudadanos, mientras que no reciben ningún tipo de contraprestación; necesitan recursos para almuerzos, transporte, y fotocopias entre otros. De esta manera, participar cuesta, existe un incentivo negativo para la participación de tipo económico, hay que pagar por participar. Cuando la comunidad quiere participar activamente y ser propositiva tiene que asumir de su bolsillo el costo que implica, y si se quiere hacer control social sucede lo mismo. Frente a esto, se puede pensar que existen limitantes para los líderes y representantes que pueden ser candidatos para el consejo, tienen que tener recursos, en tiempo, y dinero para asumir este cargo, de lo contrario no pueden ejercer sus funciones de forma idónea.

Ante la falta de compromiso de los consejeros, ellos mismos, así como los comisionados de los encuentros ciudadanos, coinciden en la necesidad de concientizar, si no exigir, ciertos requisitos a los consejeros de planeación local con el fin de corregir estos problemas y garantizar su compromiso gratuito con la comunidad. Según su opinión, entre las principales condiciones que debe reunir con consejero se encuentran: disponibilidad de tiempo, conocimiento de la normatividad sobre participación ciudadana, sobre planeación, formulación de proyectos, y ley 80 de contratación (pues deben realizar control social a la contratación, a la ejecución presupuestal).

Los ciudadanos deberían saber que para el consejo local se requieren estos requisitos, para que lo tengan en cuenta a la hora de elegir al comisionado de su sector, pues esto

entorpece su labor como representante de la comunidad. Podemos pensar que esta es una nueva limitación para la participación, un nuevo incentivo negativo, el ciudadano para participar debe contar con recursos suficientes, y además, hacer un esfuerzo, en muchos casos, por formarse intelectualmente.

Cabe preguntarse si la ganancia de los ciudadanos es mayor que los recursos que deben invertir. Efectivamente, los ciudadanos que participan en el consejo persiguen intereses particulares, representan a un sector de la sociedad, y todos hacen parte de una organización específica a la que pretenden beneficiar de alguna manera, en términos de proyectos de inversión. En otros casos, como mencionábamos, el beneficio es más personal, y antes que beneficiar a su organización o sector, se quieren beneficiar ellos mismos, es el caso de quienes tienen aspiraciones políticas. Terminan reproduciendo una especie de clientelismo utilizando los pocos recursos que el ser comisionados les confiere.

6.5. Los encuentros ciudadanos

6.5.1. Inscripción y asistencia a los encuentros ciudadanos

INSCRIPCION Y ASISTENCIA A LOS ENCUENTROS CIUDADANOS EN LA LOCALIDAD DE SUBA 2001-2003

	Población		Inscritos				Asistentes			
	2001	2003	2001		2004		2001		2004	
UPZ			No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
2	--	7.166	65	--	19	--	104	--	30	--
3	--	--	23	--						

17	41.581	37.002	86	0.21	158	0.37			48	0.12
18	40.886	39.656	151	0.37	197	0.49	*209	0.14	92	0.23
19	72.549	74.623	272	0.38	106	0.14			57	0.07
23	30.159	36.274	124	0.41	152	0.41			32	0.08
20	37.693	35.169	61	0.16	146	0.41	**200	0.14	27	0.07
24	72.667	90.714	113	0.16	213	0.23			32	0.03
25	28.504	27.406	79	0.28	110	0.40			61	0.22
27	75.333	82.659	803	1.07	1957	2.36	400	0.5	272	0.32
28	211.681	186.778	2244	1.06	617	0.33	800	0.37	372	0.19
71	95.108	118.647	1390	1.46	795	0.67	1000	1.05	298	0.25
Total	706.225	805.245	5411	0.76	4470	0.5	2713	0.38	1619	0.20

Tabla 4

* Estas tres UPZ se agruparon en un solo encuentro.

**Estas tres UPZ se agruparon en un solo encuentro.

· Estas tres UPZ se agruparon en un solo encuentro.

En general se observa que la asistencia a los encuentros ciudadanos es muy escasa, el porcentaje de asistentes respecto a la población es mínimo, no asiste mas del 3% de los ciudadanos de cada UPZ. Esto indica que la ciudadanía no esta interesada en asistir a este tipo de instancias, lo que es sorprendente dadas de las necesidades tan apremiantes que existen en algunos sectores.

6.5.2. Percepción de los ciudadanos sobre la participación en los encuentros ciudadanos

Los encuentros ciudadanos son espacios que tienen una alta recordación entre los ciudadanos, según manifiestan, porque han escuchado hablar de ellos en los medios

de comunicación. Sin embargo, no es clara la identificación de los ciudadanos del objetivo de estos encuentros, en términos de priorizar las necesidades de la localidad a ser intervenidas en el plan de desarrollo local, de los entrevistados fuera de la localidad ningún ciudadano supo exactamente cuál era el objetivo de los encuentros. A pesar de los esfuerzos de la administración y el consejo de planeación local, en los encuentros aun falta organización y capacitación de la comunidad, al respecto estos fueron algunos de los comentarios

Falto mucha pedagogía en cuanto a qué era el proceso de los encuentros ciudadanos, yo me he encontrado con muchos compañeros y les pregunto como van con el plan de desarrollo y me dicen: y que es eso? Y yo les digo: cómo así, y luego tu no participaste en los encuentros ciudadanos, y me dicen sí, y les digo y luego a ti no te nombraron comisionado, y me dicen sí, pero a mi nunca me han llamado a eso. (Carlos Efraín Contreras, comisionado de los encuentros ciudadanos)

...la mayoría de gente esta desenfocada sobre lo que tiene que ir a hacer en un encuentro ciudadano. Es que ellos creen que ir al encuentro ciudadano es priorizar el parque de su cuadra, cuando eso no es cierto, es ir a priorizar el programa, entonces no es priorizar el parque de fulanito en tal cuadra en tal calle sino es ir a priorizar entre todos que programa es, entonces el programa es el de mejoramiento y reparación de parques... cosas mas generales si? Y yo pienso que la gente si esta desenfocada en eso (Adriana Becerra, oficina de participación ciudadana)

En cuanto a los ciudadanos, estos manifiestan que la difusión de estos eventos por parte de la alcaldía local es muy insuficiente, y que no hay una convocatoria masiva para los encuentros, ni difusión de información suficiente sobre ellos, qué son o cuál es su finalidad, al punto que algunos de los ciudadanos que asisten no saben para qué sirve un encuentro ciudadano. Como mencionamos anteriormente de aquellos entrevistados fuera de las instalaciones de la alcaldía, ninguno sabia cuál es el objetivo de los encuentros, y alegaban falta de información, falta de divulgación de estos eventos, esto es lo que dice uno de los entrevistados sobre el tema

... lo que pasa es que aquí falta mucha información, porque uno no sabe cuando es que van a hacer eso ni nada, entonces estamos alejados de eso, de esos encuentros [...] que informen

pa que la gente pueda estar, ir, participar, pero no ve que aquí casi no, es que aquí falta mucha organización (Hector Fidel Espinoza, habitante de la localidad)

Los que asisten, por otro lado, consideran que los encuentros se tornan mas informativos que deliberativos, y que priorizar las necesidades de una localidad es un esfuerzo que requiere tiempo, tiempo que en los encuentros es muy poco, dada la cantidad de información que se expone, es decir la propuesta de plan de desarrollo local que ha preparado la alcaldía.

Igualmente, a pesar de que mucho de lo priorizado en los encuentros ciudadanos se tuvo en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo, una limitación que señalan los ciudadanos que asisten a los encuentros es que el plan de desarrollo local deba seguir los lineamientos del plan de desarrollo distrital. Los ciudadanos consideran que las necesidades de cada localidad son diferentes, y que los recursos de la localidad se distribuyan de esta manera implica que los recursos no se destinen de acuerdo a las necesidades que manifieste la comunidad, lo que disminuye la efectividad de los recursos en la solución de los problemas locales y el interés de las personas por participar, este fue uno de los comentarios hechos en relación con este tema

No creo que el alcalde mayor valla a poner allá... hombre, distribuya sus ejes, defina el concepto general, pero sus necesidades tienen que ser de acuerdo a su localidad, incluso hasta a su mismo sector, si? Porque todas las UPZ no son iguales. (Colombia Rocuts, comisionada de los encuentros ciudadanos)

6.5.3. Percepción sobre los comisionados de las mesas de trabajo de los encuentros ciudadanos

Los comisionados se ven a si mismos como representantes de la comunidad en su respectivo tema, sin embargo no existe comunicación entre los ciudadanos y los comisionados que eligieron. La comunicación llega hasta el día del encuentro ciudadano, en el que son elegidos, así lo confirma uno de los comisionados

No... yo en realidad no me he encontrado con ninguno de ellos, con los que me comisionaron?, no [...] si, de pronto ahí si hay una falta de comunicación entre nosotros (Carlos Efraín Contreras, comisionado de los encuentros ciudadanos)

Esta falta de comunicación impide que los comisionados representen mejor a los ciudadanos, pues es básica la información que estos últimos les puedan brindar sobre la problemática específica de cada tema para la elaboración de propuestas para el plan de desarrollo local y para los proyectos de inversión de la localidad

Desde el punto de vista de los miembros del consejo de planeación local, los comisionados se interesan poco por sus funciones y las actividades que desarrolla el consejo con ese fin. Según los consejeros, son pocos los que preguntan y se interesan, la mayoría esperan a que el consejo los llame y los cite. Lo que hace evidente que no hay apropiación de las funciones y la representación que se está ejerciendo. Aquí también se manifiesta el tema de la gratuidad del cargo, persiste la idea de que como lo ejercen de forma voluntaria, no les importa, esto se menciona en relación con el tema

Los comisionados, hay unos apropiados, vienen acá, preguntan, son 10 de 175 que están preguntando, el resto: no me han citado, no me han llamado, no me han dicho, no hay apropiación, como es gratis, yo no tengo tiempo, entonces para que se lanzaron a hacer un trabajo en unos encuentros ciudadanos? Hay algunos que ni se volvió a saber de ellos, entonces pa que se comprometen.(Esperanza Castilla, secretaria técnica del consejo de planeación local)

De los comisionados pocos son los constantes y comprometidos, la mayoría se desvinculan de las actividades al poco tiempo de ser elegidos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como en el caso de los consejeros de planeación local, los comisionados por lo general trabajan en otras actividades y no tienen mucha disponibilidad de tiempo.

Adicionalmente, otra rasgo característico de los comisionados, similar al caso de los consejeros que mencionábamos antes, es que no están capacitados para formular los proyectos de inversión; muchos comisionados no conocen el acuerdo 13, ni se interesan por informarse. En general les hace falta capacitarse para poder formular proyectos, de lo contrario esta función estará siempre exclusivamente en manos de la alcaldía local. Sin embargo, a pesar de que la capacitación de los ciudadanos es necesaria, y es una responsabilidad que recae en el gobierno local, como en el caso de los consejeros, el esfuerzo que requiere esta capacitación desanima a muchos, y cuando se inician talleres de formación pocos son los que perseveran y concluyen esos procesos, en palabras de un miembro del consejo

cuando vienen los comisionados y son cumplidos, no saben formular proyectos, con la metodología 019. Dónde está el comisionado también capacitado que sepa formular un proyecto, aquí nos han dicho en algunos proyectos específicos, tenga aquí esta, ayúdenos a formularlos, mjj, eso con que se come?. Se cita una reunión para capacitar, porque lo hicimos el año pasado, y a una sesión viene uno, a la otra sesión viene otro, siempre vienen fijos, hay 20 juiciositos, pero y el resto qué?. Se hace un horario accesible y no vienen.(Ezperanza Castilla, Secretaria técnica del consejo de planeación local)

6.5.4. Percepción de la participación de los comisionados en el proceso de elaboración del plan de desarrollo local y la elaboración de los proyectos de inversión

Para comenzar, debido a la falta de conocimiento sobre los encuentros ciudadanos, muchos comisionados invirtieron tiempo y recursos en proponer proyectos que no estaban contemplados dentro del Plan de Desarrollo Distrital y que por lo tanto no fueron tenidos en cuenta. Este género de inconformismos y la sensación de que no son escuchados. Esto hace evidente el poco conocimiento que existe incluso entre los líderes y voceros de la comunidad en estos espacios.

Indiferentemente de que ahora tengo un conocimiento más pleno de que hay unas directrices distritales, si? En las cuales son las guías de acá, entonces que rico sería que no abusen del tiempo y la voluntad que uno tiene para la participación y todo, si ya hay unas directrices

peguémonos a unas directrices, sean claros y miremos que se puede hacer sobre eso, y que no se puede hacer, y no una botadera de corriente pierda tiempo, llevamos ya año y medio en ese proceso y ese proceso si? (Carlos Efraín Contreras, comisionado de los encuentros ciudadanos).

Por lo general los comisionados consideran que su trabajo no es tenido en cuenta por los ediles, porque sus propuestas son incluidos parcialmente en el plan de desarrollo y sus iniciativas no son tenidas en cuenta para elaborar el plan operativo anual de inversiones (POAI), que, como mencionábamos, es en el cual quedan definitivamente planteados los proyectos en los que se va a invertir.

En cuanto a esto de los proyectos de inversión, no hay un banco de proyectos⁸¹ organizado y los comisionados se quejan principalmente de que los proyectos de inversión son elaborados por la oficina de planeación local sin contar con ellos, cuando el Acuerdo 13 de 2000, le confiere claramente a los comisionados la función de participar activamente en la elaboración de los mismos

“El trabajo de identificación de proyectos así como el de formulación de los mismos, por parte de cada uno de los Encuentros Ciudadanos y de las comisiones de trabajo respectivamente, **deberá ser permanente durante todo el período de ejecución del plan de desarrollo**, en el sentido de estar definiendo y presentando los proyectos que concreten las propuestas estratégicas locales identificadas en el proceso de ejecución del plan de desarrollo para cada vigencia”⁸²

Al respecto, a pesar de que el banco de proyectos es responsabilidad, según el Acuerdo 13, de los consejos de planeación local, la falta de formación técnica y de capacidad, pues son pocos los que realmente trabajan, fomenta que los ciudadanos no sean tenidos en cuenta para la elaboración de los proyectos.

⁸¹ El banco de proyectos es el archivo de proyectos adelantados con todas los requisitos técnicos y que

⁸² Acuerdo 13 de 2000, Artículo 24.

... en ninguna localidad existe realmente un banco de proyectos, porque para que un proyecto sea metido en el banco de proyectos, llamémoslo en esos términos, tiene que estar bien formulado, y con viabilidad técnica y financiera, imagínate. Entonces la comunidad lo que presenta son unas fichas de iniciativa, y unos proyectos ahí que no... no... (Flor Marina Castellanos, consejo de planeación local)

Cuando el Acuerdo 13 toca el tema de los bancos de programas y proyectos confirma que la elaboración de los proyectos le corresponde a la comunidad, y que la intervención de la oficina de planeación local debe ser de asesoría

“Todas las localidades deberán tener un Banco de Programas y Proyectos, el cual es un instrumento para la Planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto de la localidad, el cual será organizado y permanecerá bajo el cuidado del Consejo de Planeación Local... El Departamento Administrativo de Planeación Distrital elaborará la metodología y las Oficinas de Planeación Local colaborarán en la asesoría a la comunidad para la formulación e inscripción de los proyectos”⁸³

En lo relacionado a la elaboración de los proyectos, como hemos visto, el principal problema es la inconsistencia normativa, mientras que el Acuerdo 13 deja en cabeza de la comunidad, de los comisionados de los encuentros, la elaboración de los proyectos, otros documentos dan a la comunidad un papel de apoyo. Es el caso del Manual de procedimientos para la operación y administración del banco de programas y proyectos de las localidades, emanado del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; según este documento

“La identificación y formulación de proyectos de inversión es una responsabilidad del coordinador administrativo y financiero y del profesional de planeación local, con el apoyo de las comisiones de trabajo...”⁸⁴

⁸³ Acuerdo 13 de 2000, Artículo 29.

⁸⁴ Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2003). *Manual de procedimientos para la operación y administración del banco de programas y proyectos de las localidades*. P. 70

y según la Secretaria de Gobierno Distrital, en el Manual de procedimientos y procesos de las alcaldías locales

“El profesional de planeación y el Consejo de Planeación Local, elaboran el cronograma de formulación de proyectos. En las reuniones programadas se deben involucrar al Consejo de Planeación Local, al alcalde local, las mesas de trabajo, las UEL y otras entidades de apoyo”⁸⁵

Esta inconsistencia de directrices permite que cada actor favorezca la que mas le convenga y que finalmente los ciudadanos no tengan unas reglas de juego claras que les permitan participar de una forma eficiente.

Al respecto, los funcionarios de la oficina de planeación local mantienen que la responsabilidad de la elaboración de los proyectos recae directamente sobre ellos, esto es lo que dicen al respecto

Ellos... aquí, a pesar de que se quejan tanto, han sido tenidos en cuenta [...] de pronto no en la totalidad de los proyectos, porque de pronto se vuelven como una piedra para poder agilizar y de todos modos la administración a la alcaldía le da tiempos para entregar procesos, entonces hay algunas cosas en las que se les da participación y se les entrega para que ellos participen y a otras a las que realmente no se puede porque son decisiones muy técnicas...

...para que pierden el tiempo formulando, si para eso estamos nosotros aquí, pues nosotros formulamos y ellos revisan. A la larga ellos terminan ajustando la formulación (Adriana Amaya, oficina de planeación local)

Adicionalmente los comisionados se quejan de que los mismos ciudadanos no se dirigen a ellos para que incluyan sus propuestas en los proyectos que se están

⁸⁵ Secretaria de Gobierno Distrital (2003). *Manual de procedimientos y procesos de las alcaldías locales.*

elaborando de forma general para cada tema, con el fin de reunir varias propuestas y tratar de elaborar una propuesta general, sino que se dirigen directamente a los ediles. Generalmente los proyectos en los que han trabajado los comisionados no son tenidos en cuenta mientras si lo son otras iniciativas de personas que las han llevado directamente a la JAL. Al respecto, incluso consejeros de planeación local manifiestan con mucha naturalidad que los proyectos se gestionan con los ediles.

Igualmente es escaso el apoyo y la atención que la alcaldía local les brinda los comisionados, como en el caso del consejo local, no hay apoyo material para la realización de las reuniones de los comisionados, insumos de papelería o subsidio de transporte, por ejemplo, son gastos que ellos tienen que cubrir.

CAPTULO 6

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se desprenden de este trabajo son de carácter limitado, dadas las restricciones del trabajo empírico. Las limitaciones a las que nos referimos están relacionadas con el hecho de que el concepto de legitimidad no se agota en la posibilidad de participar; igualmente, para hacer un estudio de los resultados de la descentralización en términos de legitimidad, sería necesario hacer un muestreo de un número más significativo de municipios, así como incluir en la recolección de información una mayor cantidad de datos. Todo esto sería necesario para poder señalar conclusiones más abarcales. Así, este estudio de la localidad de Suba genera interrogantes y permite plantear unas conclusiones provisionales acerca de la legitimidad en Bogotá, susceptibles de ser estudiadas y verificadas.

Luego de revisar el proceso de legitimación adelantado en la localidad de suba, a través de la puesta en marcha de nuevos espacios de participación para la ciudadanía, encontramos que, tal como planteamos en la hipótesis, el principal objetivo de la descentralización política, a saber, devolver la legitimidad al régimen político, no se ha logrado. Predomina entre los ciudadanos locales la percepción de que el gobierno local es un gobierno ilegítimo, en el que no ven reflejados sus intereses, que no los representa y que no satisface sus necesidades más urgentes.

Identificamos principalmente tres causas para que el proceso de legitimación del gobierno local en Suba no haya sido exitoso. El clientelismo, el confuso marco institucional para la participación a nivel local y los pocos incentivos y escasos recursos que los ciudadanos tienen para participar. Las dos primeras corresponden a lo que llamamos condiciones objetivas de la participación y la última, a las condiciones subjetivas de la participación.

El clientelismo es una institución informal muy arraigada en la vida política colombiana y que como vimos, tiene efectos negativos en la participación ciudadanos y en la representatividad de los gobernantes. Como una forma de movilización política basada en favores burocráticos, y un esquema de representación particularista, clientelismo favorece la fragmentación antes que el fortalecimiento de una identidad compartida⁸⁶. En la participación local este elemento de cohesión social es fundamental, los ciudadanos deben tener una visión de conjunto para poder priorizar las necesidades más apremiantes para la localidad en su conjunto. En este sentido, el clientelismo mina la base social que se requiere en los procesos de participación local, favoreciendo condiciones de desigualdad .

⁸⁶ GARCIA, Miguel (2003). *¿Ciudadanía avergonzada?*. Bogotá: IEPRI. P. 41.

El clientelismo, por otro lado, debilita la representación de la comunidad local. Según el Estatuto Orgánico de Bogotá, los ediles deben asignar los recursos de acuerdo a las NBI de la localidad, favoreciendo las prioridades de los ciudadanos, que se manifiestan a través de los comisionados de los encuentros ciudadanos y de los consejeros de planeación local, previa deliberación. Sin embargo, en la medida en que priman las relaciones clientelistas, la asignación de los recursos se hace obedeciendo al interés electoral del edil, antes que a las necesidades que ha priorizado la comunidad. Con los nuevos mecanismos de participación ciudadana esto se ha hecho más evidente, los proyectos y las iniciativas de la comunidad no son tenidos en cuenta y el descontento se ha generalizado.

Por esta vía, el clientelismo ha favorecido la asignación ineficiente de los recursos, en la medida en que por lo general no se asignan contando con la opinión de la comunidad, a pesar de que en los planes de desarrollo local se incluyen las propuestas de los encuentros ciudadanos, finalmente los ediles deciden en donde se invierten los recursos. El punto en el que se invierten los recursos es uno de los factores más importantes para la efectividad de la gestión, si los recursos no se invierten donde se necesitan más, no hay impacto en la solución del problema que se quiere atacar.

Aquí cabe señalar el conflicto entre la democracia representativa mediada por el clientelismo y la democracia participativa, cuando la representación involucra el componente clientelista la participación ya no es vista como un complemento de la representación, sino como un estorbo de la práctica clientelista, pues la participación pretende determinar el sitio de asignación de unos recursos, es decir, apropiarse del recurso con el que el político cuenta para mantener sus bases electorales. En este sentido, la participación y la representación van en contravía y así, la clase política difícilmente permitirá que estos espacios se abran y se consoliden cabalmente.

Así, el clientelismo dificulta la legitimación del gobierno local, fomentando la fragmentación social, debilitando la representación, y favoreciendo la distribución ineficiente de los recursos.

En segundo lugar, encontramos que las inconsistencias del marco jurídico también han entorpecido el proceso de legitimación del gobierno local. Como sabemos, para que se adelante un proceso efectivo de participación son necesarias unas reglas claras y equitativas. En Bogotá esto no está sucediendo, como vimos, la normatividad que regula el proceso de participación de la ciudadanía se contradice. Mientras el acuerdo 13 le confiere un papel preponderante a la comunidad en la planeación del desarrollo, la normatividad emitida por organismos distritales le da un papel secundario.

Al respecto, cada actor acoge la más conveniente, y las alcaldías locales, como autoridades locales, han asumido el liderazgo de este proceso, mientras los ediles tienen gran influencia en la decisión final. En la mayoría del proceso la comunidad es relegada, y su participación llega hasta la elaboración de una propuesta para el plan de desarrollo. Por estas razones la comunidad se ha sentido decepcionada sobre los procesos de participación, porque en realidad no ven como sus iniciativas se adelanten verdaderamente. Se limitan a manifestar algunos problemas en los encuentros ciudadanos, pero en lo que genera un impacto real, que son los proyectos financiados por los recursos locales, no tienen voz ni voto.

Esta confusión normativa, y el aislamiento de la comunidad del proceso, por parte de los funcionarios locales y de los representantes, impone restricciones a la participación de los ciudadanos. Las reformas participativas que fueron expedidas en el marco de la descentralización con el fin de abrir espacios de deliberación y de consenso, se quedan en el papel. En la realidad esta normatividad se está cumpliendo parcialmente, los funcionarios públicos han ignorado en varias ocasiones el Acuerdo 13 y no existe una

sanción para esto. Por esto, consideramos que uno de los factores que ha impedido el proceso de legitimación del gobierno local en Bogotá ha sido la falta de unas normas claras de juego y el funcionamiento real de las mismas.

Finalmente, encontramos un amplio desinterés entre los ciudadanos por participar. Predomina la escasa participación de los ciudadanos, ya sea participación electoral o participación ciudadana en las instancias establecidas para ello. En las tres instancias estudiadas (JAL, Consejo de Planeación Local, Encuentros Ciudadanos) la participación es pobre. La participación electoral gira alrededor del 50% del censo electoral. Aquí cabe resaltar especialmente el peso del voto en blanco entre aquellos que se acercan a las urnas; al rededor del 20% de los participantes votan en blanco, un porcentaje mucho mayor de votos en blanco si se compara con otras instancias de representación popular como el consejo y la alcaldía. Igualmente la participación en las elecciones de consejos de planeación local y la asistencia a los encuentros ciudadanos es muy poca en comparación con la población que existe en la localidad.

Esto contradice las expectativas que se tienen de la participación en un proceso como este. Según Sartori, existe un principio de intensidad, según el cual, a menor escala mayor participación, y a mayor escala sucede lo inverso⁸⁷, en virtud de este principio en estas instancias de participación local se espera una participación mayor que en otras instancias más globales, sin embargo en Suba esto no ocurre.

Entonces cabe preguntarse por qué esta apatía por participar? La respuesta se relaciona con los puntos anteriores. Los ciudadanos no participan porque, en primer lugar no existe una identidad local que impulse a los ciudadanos a luchar por las

⁸⁷ SARTORI, Giovanni (1994). *¿Qué es la democracia?*. Bogotá: Altamir. p. 11.

necesidades comunes de la localidad, prefiere que otro lo haga por él, el mayor beneficio al menor costo. No existe lo que Aguiar denomina normas sociales de cooperación, que motiven la cooperación de los individuos porque creen que es lo más conveniente, sin que busquen un beneficio personal específico⁸⁸.

Al contrario, los ciudadanos parecen sopesar los pros y los contra de la participación, permanentemente miden la efectividad de la participación, los resultados, en términos de recursos del Estado asignados a los intereses que persiguen. La participación en este sentido ofrece el sendero más accidentado y con menos posibilidades de éxito, pues, como es de conocimiento público, el camino más fácil para gestionar las necesidades ante el gobierno local es la negociación directa con el edil.

Igualmente, los ciudadanos consideran que su participación no es determinante, porque finalmente en el proceso de asignación presupuestal decide el edil y éste favorece a su clientela. Estas razones corresponden con lo que Aguiar denomina micro y macro motivaciones respectivamente.

Esto es así dadas las dificultades del proceso de participación. En primer lugar, dificultades en términos de limitaciones, como las que mencionamos antes en cuanto a la aplicación de la norma, y adicionalmente, dificultades en términos de los costos que implica la participación, los costos de los recursos necesarios para participar –tiempo, dinero, esfuerzo, formación-. Ante este panorama el ciudadano tiene pocos incentivos para participar.

En cuanto a los recursos, uno de los más importantes es la capacitación. Es preocupante que la participación se ve afectada en gran medida por la escasa

⁸⁸ AGUIAR, Fernando (1999). Op Cit

capacitación de los ciudadanos en cuanto a los recursos normativos que se deben manejar para poder ejercer efectivamente la participación. Los canales de participación, así funcionaran perfectamente, son inútiles si los ciudadanos no saben como manejarlos. Al respecto debe haber una apropiación ciudadana de todos estos mecanismos y de todos los recursos que les permitan ejercer su participación.

Visto esto, vemos que el ciudadano enfrenta serias dificultades e incentivos negativos importantes para participar, para intervenir realmente en la organización económica, social y política vigente. Como planteamos en la definición de legitimidad, esta depende de las posibilidades reales de intervenir, de participar, de deliberar, y esto no es lo que estamos viendo en los ámbitos locales.

En parte porque las reformas descentralizadoras no lograron acabar con la institución clientelista. En esto tienen mucha responsabilidad las administraciones locales, que a pesar de apoyar los proceso de conformación de las instancias de participación, no profundizan mas en el proceso y no aplican cabalmente la normatividad, al menos el Acuerdo 13 de 2000. Por eso es necesario incentivar mas la participación, para que las iniciativas que se propongan a los ediles para ejecución presupuestal tengan en cuenta la voz de la comunidad, y esta sienta que efectivamente esta siendo escuchada. Igualmente, se deben fomentar la participación en el control a la administración, para ejercer presión sobre los ediles. Puede que inducidos esfuerzos en este sentido la participación e haga mas efectiva y se fortalezca el proceso de legitimación del gobierno local.

Así, los objetivos de la descentralización en materia de legitimidad no se han cumplido, la apertura participativa se ha adelantado con negligencia por la administración, no se ha logrado fortalecer el capital social en las comunidades locales, es decir, no se han logrado consolidar lazos de solidaridad que permitan una visión de comunidad que

jalone el proceso de desarrollo. Finalmente, como consecuencia de los lentos avances en el tema de la participación, no se ha logrado acabar con la institución del clientelismo, que mina la transparencia de los procesos, genera desconfianza, debilita el vínculo representativo, y no permite una distribución eficiente de los recursos.

BIBLIOGRAFIA

- BEJARANO, Ana Maria. (1990). Apertura democrática y estrategias de paz. En: LEAL, Francisco (Ed), *Al filo del Caos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- BOBBIO, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y János.
- BRAUNER, B. (1996). *La sociedad multimedia*. Barcelona: Gedisa..
- Cámara de Comercio de Bogotá (Abril-2004). *Observatorio Social*, No. 14.
- CARRILLO BEDOYA, Jaime (1981). *Los paros cívicos en Colombia*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra Ltda.
- DAHL, Robert. (1974). *La poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- Dávila, Andrés. Legitimidad y orden político (1995). Antioquia: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- DUGAS, John, OCAMPO, Angélica, ORJUELA, Luis Javier, RUIZ, Germán. (1992). *Los Caminos De La Descentralización*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fundación Social (1998). *Municipios y regiones de Colombia*. Bogota: Fundación Social.
- GARCIA VELANDIA, Martha Cecilia, SAMUDIO CASTAÑEDA, José Vicente. *La descentralización en Bogotá, Bajo la lupa*. Bogota: CINEP.
- HABERMAS, J. (1992). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Bogotá. Taurus.
- JIMENEZ, William (2001). *Democracia local y autonomía*. Bogotá: ESAP.
- LEAL, Francisco. (1984) *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: CEREC y Siglo XXI.

- MANIN, Bernard, PZEWORSKI, Adam & SOKES, Susan (1999). Elections and representation. En: PRZEWORSKI, Adam, SOTOKES, Susan & MANIN, Bernard Eds. (1999). *Democracy, accountability and representation..* Cambridge: Cambridge University Press. P. 29-53.
- SANTAMARIA, Ricardo. (1984). *Proceso Político en Colombia*. Bogotá: CEREC.
- PECAUT, Daniel (1990). *Crónica de dos décadas de política colombiana*. Bogotá: Siglo XXI.
- SARTORI, G. (1991). *Una nueva reflexión sobre la democracia, las malas formas de gobierno y la mala política*, Revista Internacional de Ciencias Sociales. N° 129.
- SARTORI, Giobanni. *Teoría de la democracia*. (vol. 1) Madrid: Alianza Editorial.
- Secretaria de Hacienda Distrital, Departamento Administrativo de Planeación (2004). *Recorriendo Suba, Diagnostico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- SERRANO GOMEZ, Enrique (1994). *Legitimación y racionalización, Weber y Habermas: La dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona: Anthropos.
- Universidad de los Andes. (1999). *Curso taller sobre democracia comunitaria*, modulo 6. Bogotá: CIDER.
- VELAZQUEZ, Fabio & GONZALEZ, Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona.
- WEBER, Max (1992). *Economía y sociedad*. México: FC