

*El número 10 de la Revista de Estudios Sociales reabre la sección Debates. En esta ocasión hemos convocado, alrededor del tema de Bogotá, dos opiniones muy distintas, casi se podría decir que opuestas. Aunque en últimas tratan algunos temas comunes, relacionados con la gestión pública de las autoridades de la ciudad y su gobernabilidad, así como con la participación y actitudes de los habitantes de la ciudad, entre otros, sus enfoques difieren radicalmente. Por la forma en que se solicitaron las colaboraciones, no se pudo establecer propiamente un diálogo y un intercambio de opiniones específicas. Las dos aproximaciones, sin embargo, dejan planteadas preguntas, cuestionamientos, ideas a explorar que permiten abrir un debate sobre lo que le ha sucedido a la ciudad en los últimos años y sus principales retos y desafíos hacia el futuro.*

## Descentralización y Gobierno: La Gobernabilidad de la Ciudad en Cuestión

Paul Bromberg\*  
Pedro Medellín\*\*

### Régimen político de la descentralización en Bogotá

En 1954, bajo la dictadura, cinco municipios cercanos pero no conurbados fueron anexados a Bogotá, y quedó todo este territorio bajo una sola jurisdicción, el Distrito Especial. Unos años después, esos municipios ya estaban conurbados, ligados entre sí por transporte urbano, por un tejido más o menos continuo de oferta de bienes y servicios. La ciudad fue dividida en Alcaldías Menores, en especial para la gestión del derecho de policía, y al Alcalde de la ciudad se le denominó Alcalde Mayor.

Como resultado de la Constitución de 1991 y de un decreto presidencial con fuerza de ley dos años más tarde, las alcaldías menores fueron transformadas, desde el punto de vista territorial en "Localidad" y desde el punto de vista administrativo en "Alcaldía local". Se creó en cada localidad un pequeño ayuntamiento local, con un nombre equívoco, Junta Administradora Local (JAL), compuesto por 7, 9 u 11 miembros llamados "ediles", dependiendo de la población que duerme permanentemente en la localidad. A la cabeza de cada Alcaldía Local hay un Alcalde Local, nombrado de una manera curiosa: la JAL elabora una terna, y el Alcalde Mayor escoge uno. Ha sido tradicional, aunque se cuestiona cada vez más, que el Alcalde Mayor devuelva alguna terna si justifica su inconveniencia<sup>1</sup>. Como se ve, el Alcalde Local no es de libre nombramiento, pero es "un poco" de libre remoción. En la Alcaldía Local hay un conjunto de funcionarios que dependen todos de la Secretaría de Gobierno.

La normativa que fija estas reglas es una combinación entre artículos específicos de la Constitución Nacional (1991) y el Decreto ley 1421 (1993). Pero hay más: a mediados del año 2000 el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 13 que estabiliza un espacio de participación local, el "Encuentro Ciudadano". Según esta norma, un Consejo Local de Planeación (C. L. P.) integrado por representantes de sectores de la población (jóvenes, etnias, mujeres) y por representantes de otras organizaciones de la difícilmente

entendible "sociedad civil" (ONGs, Juntas de Acción Comunal, comerciantes, etcétera) organiza unas asambleas de ciudadanos a las que, suponen los inspiradores de la norma, irían los ciudadanos rasos para decidir la distribución del presupuesto local. El acuerdo está ensayándose y no es todavía claro el resultado del choque de jurisdicciones entre los encuentros ciudadanos, el Alcalde Local – quien elabora los dos borradores previos, uno casi definitivo – el Consejo Local de Planeación y la JAL.

### La gobernabilidad de la ciudad en cuestión

En ese contexto la gobernabilidad de la ciudad está en cuestión. Las dificultades en la ejecución presupuestal de las entidades, la imposibilidad de las instituciones para darle sostenibilidad a los proyectos de la administración distrital o la resistencia de los ciudadanos a comprometerse seriamente con los programas bandera de la administración, no revelan otra cosa que la existencia de un grado cada vez menor de autonomía de las autoridades para traducir sus ideas de gobierno en hechos de gobierno territorial.

No se trata de un problema de incapacidad estructural para gastar los recursos o para movilizar a los ciudadanos. Se trata más bien de considerar las dificultades para mejorar la *calidad* del gasto público o para *incorporar* a los ciudadanos en la gestión y el control de los programas públicos. Por una parte, las restricciones que imponen la falta de personal bien calificado para la definición y gestión de proyectos (en promedio 1 de cada 3 funcionarios de la administración son del nivel profesional o tienen un grado de calificación superior), el exceso de trámites, la interferencia de los organismos de control, la falta de información para la toma de decisiones o el escaso grado de coordinación de las entidades para la formulación y ejecución de proyectos, afectan gravemente la calidad (y la cantidad) del gasto público distrital. Por otra, la resistencia de las entidades distritales al control ciudadano o a la simple atención y respuesta adecuada a sus quejas, no sólo generan un rechazo de los ciudadanos a la acción administrativa del Distrito, sino más precisamente la indisposición de los agentes privados para trabajar con los agentes públicos en un proyecto de ciudad compartida.

Los problemas de gobernabilidad de la ciudad adquieren mayor relevancia cuando se observa que la gestión depende, de una manera cada vez más evidente, de la acción personalizada (e insular) del Alcalde Mayor y de algunos de sus funcionarios que con empeño logran sacar adelante algunos programas y proyectos que muestran resultados

\* Ex Alcalde Mayor de Bogotá. Profesor de la Universidad Nacional

\*\* Profesor del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid

<sup>1</sup> Por ejemplo, si hay dos miembros de ella muy inferiores al otro. Esta composición se logra mediante un uso antidemocrático de las reglas de mayorías en la JAL.

trascendentes para la ciudad. Más allá, gobernantes y gobernados se encuentran ante una situación de deterioro de la capacidad que tiene el gobierno distrital para generar y desplegar sus políticas y aplicar con calidad sus recursos en los ámbitos más próximos a los ciudadanos.

Las localidades se proyectan como el lugar en el que mejor se aprecia la incapacidad del gobierno distrital para incorporar a los ciudadanos y sus organizaciones en la acción pública, para movilizar sus recursos, para motivar su opinión o simplemente para desatar procesos organizacionales que le impriman sostenibilidad a los desafíos que le plantean gobernantes y gobernados a la administración pública distrital. En los ejercicios preparatorios de los consejos de gobierno en las localidades que se realizaron en 1995, se observó cómo, al establecer las acciones de complementariedad, los proyectos estratégicos de cada localidad no resultaron de una acción deliberada, consciente y ordenada del gobierno distrital (es decir de un proceso de planeación) sino más bien de la sumatoria de intervenciones puntuales y aisladas cuya coincidencia se va forzando a posteriori. Así mismo va ocurriendo con la planeación bajo la modalidad de encuentros ciudadanos obligatorios que estableció el Acuerdo 13 de 2000.

En la ciudad la gobernabilidad se deteriora porque lo público no logra constituirse plenamente. Gobernantes y gobernados no han podido construir espacios de encuentro e interacción. Cada uno avanza por su propio camino invocando al otro y exigiendo su pronta acción, pero sin lograr vincularse con él. Todavía no aparece algún mecanismo que pueda constituirse en la interfase de la sociedad y el Estado. La resistencia del clientelismo y del burocratismo a desaparecer, antes que atenuar la fractura la profundiza. Sin referencia a lo público la acción del gobierno queda reducida a la sobregulación y el fiscalismo, como únicas formas de supervivencia de burócratas e instituciones; la movilización social se repliega en busca de sus propios mecanismos de regulación y de resolución de sus necesidades, tensiones y conflictos; el valor colectivo de los llamados bienes públicos se degrada ante una apropiación privada que ocurre de manera tan rápida como silenciosa. La primacía de intereses particulares, bajo el auspicio de las maquinarias partidistas, hace que todavía la ciudad no pueda ser gobernada con sentido público, ni por políticas públicas. En la ciudad lo público no logra constituirse porque lo territorial tampoco ha logrado constituirse plenamente. La acción gubernativa de la administración no se concibe ni desarrolla territorialmente. Según información del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, al comenzar el segundo año de gobierno de la administración

Mockus 94-97, tan sólo el 30% de los 446 proyectos del Plan Formar Ciudad tenían alguna información respecto a la localización de los proyectos, su área de influencia y población objetivo. Los demás tan sólo podían reportar la información sobre la localización (dirección) del proyecto y el monto de la inversión física. Esta situación se traduce en una metropolización virtual de la gestión administrativa y financiera de las entidades distritales. Lo que inicialmente se promueve como un proyecto para la ciudad, al final termina en una atomización de recursos sin impactos ni beneficiarios precisos. Según Planeación Distrital cerca del 70% de los proyectos del Plan Formar Ciudad concentraron tan solo el 10% del total de las inversiones de la administración distrital para ese periodo de gobierno. Las entidades distritales no tienen conciencia territorial de las dimensiones e impacto de las intervenciones que realizan. No hay sentido, ni contenido de lo público.

La gestión de las localidades aparece sometida a la existencia de ciertas zonas grises de la administración distrital. Las decisiones de política más relevantes para la ciudad, que se toman en los altos niveles del gobierno distrital, no logran proyectarse hacia (ni concretarse en) las localidades. No adquieren la visibilidad pública que se requiere para comprometer a los ciudadanos. Los grandes proyectos y programas se diluyen en esfuerzos aislados, sin llegar claramente a usuarios y beneficiarios. Mientras tanto una multiplicidad de intermediarios, que irrumpe con el falso propósito de conectar administración y administrados, terminan por apropiarse de segmentos importantes para la gestión de la ciudad y de sus recursos públicos. Los esfuerzos del gobierno se diluyen ante una multiplicidad de acciones sin territorialidad definida y sin ninguna intención de territorializar su acción o abrir sus decisiones a niveles administrativos más cercanos a los ciudadanos. Sin territorialidad definida de las entidades, la participación de agentes y agencias locales tampoco logra constituirse. Las decisiones públicas quedan atrapadas en las inercias sectoriales preexistentes. En primer lugar, los centros más importantes de toma de decisiones y de coordinación gubernativa en el Distrito (consejos de gobierno y consejos de política fiscal) están desconectados de las localidades. Son instancias que revelan el carácter sectorial que rige las acciones administrativas y financieras del gobierno distrital. En las decisiones sobre las localidades, que en la normatividad están definidas como un sector de la administración distrital, las autoridades locales no participan o cuando lo hacen es de manera muy marginal. En segundo lugar, la baja territorialidad de la acción administrativa y financiera del Distrito conduce a

una concentración de las políticas, planes, programas y proyectos “metropolitanos”. En el mejor de los casos se desconcentran algunas tareas y responsabilidades de la administración central en las localidades, pero sin transferir el poder decisional (es decir, sin descentralizarse). Para unos efectos las localidades se consideran como sector de la administración, para otros no lo son. El cierre de los espacios de gestión autónoma termina por socavar las posibilidades de desarrollo administrativo y financiero de las localidades. Sin territorialidad de la gestión ni democratización de las decisiones públicas, la gobernabilidad de la ciudad queda en cuestión. No resulta difícil prever los problemas que van a tener las entidades y autoridades que, bajo procesos de desconcentración, terminan creando macro-organismos paralelos a la administración local sin ninguna ascendencia ni capacidad para movilizar a los ciudadanos o sus entidades rectoras en las localidades. Tampoco para aquellas entidades que se “descentralizan” bajo la modalidad de enviar en comisión a un funcionario para que atienda las necesidades y resuelva los problemas del sector en localidades con más de doscientos mil habitantes (Puente Aranda, Barrios Unidos, Fontibón, Bosa o Usme) para no hablar de los más de seiscientos mil habitantes de Suba y Kennedy o los más de setecientos mil de Engativá. Buscar acercar los ciudadanos a la gestión pública distrital desde entidades que sólo pueden hablar y entender lenguajes sectoriales, cuya adscripción territorial es bien ambigua, o procurar una mayor transparencia y visibilidad de las decisiones públicas sin contar con las autoridades locales; será cada vez más difícil. La tarea del gobierno de la ciudad será cada vez más un imposible.

## ¿Cómo se juega con las jurisdicciones?

### Vocaciones cívicas vs. vocaciones políticas

Sin caer en más honduras, definimos lo cívico y lo político así: las vocaciones cívicas y los grupos de presión buscan influir sobre las decisiones mientras las vocaciones políticas buscan ocupar los cargos de decisión. Cuando las vocaciones cívicas tienen que “lagartear” (como se dice en nuestro país) recursos públicos, se involucran necesariamente en el entramado político, especialmente si la distribución de recursos no está fundamentada en reglas universales y procedimientos públicos sino en la intermediación de agentes. Éste reclama, abiertamente o no, reconocimiento político por la intermediación. El reconocimiento es su herramienta legítima y legal de trabajo.

Aquí, en el claroscuro entre estas dos vocaciones, con sus reglas de juego, está el edil. Él es el actor político local más fuerte. Sus atribuciones – atacadas por todos los flancos – el tiempo disponible y, relacionado con esto último, su salario, son razones más que suficientes para intentar el salto de lo cívico a lo político. El entramado entre ambiciones y jurisdicciones para conseguir la reproducción política es bien complejo. Conservar un electorado requiere mucho trabajo, especialmente cumplirles en obra física en el vecindario, o conseguir la expulsión de algún vecino institucional o comercial indeseable. El momento de conformación de la terna para alcalde local es muy importante: quedar por fuera de la coalición mayoritaria puede hacer imposible la tarea de cumplirle a su electorado. Igualmente, si queda por fuera de la coalición que impone las decisiones en una corporación tan pequeña como la JAL, en el momento de aprobación del presupuesto solo le quedan las migajas. Ser edil es atractivo para muchos políticos locales, que cuando no existía la JAL hacían un trabajo continuo dentro de las Juntas de Acción Comunal. Como integrante de la JAL recibe un salario muy por encima del promedio de personas con su preparación. Contar con un “edil amigo” (estribillo típico de nuestra política local) significa un canal de acceso a los sitios donde se pueden tomar decisiones: cupos escolares, incluso. Puede no ser exagerado trazar el siguiente esquema: Los candidatos que compitieron para poner un edil en la JAL tienen una ronda de perdedores en el CLP. Claro, no es su monopolio, pues ahí se mueven otros intereses (inclusive las “vocaciones cívicas puras”) pero además porque los ediles ganadores, que se supone son los mejor organizados (por algo ganaron), también intentan promover personas de su grupo para ocupar un lugar en el CLP. Por otra parte, las personas organizadas que quedaron representadas y las que no quedaron, actúan en los encuentros ciudadanos, como público. El Encuentro Ciudadano es para algunos una ronda de los perdedores al CLP. Hablando desde el público ahora son las “comunidades”, sustantivo que se usa profusamente en el diálogo político, en parte en reemplazo de la “sociedad civil”, y que también, como en el caso de ésta, significa “los buenos”. Así, es tradicional que un actor político diga “estuve hablando con una comunidad” cuando una persona va a visitarlo y habla sobre un problema que afecta a más de uno.

### ¿Cómo se juega con las reglas de juego electorales?

En el apartado anterior se describió el juego de las jurisdicciones. Aquí pretendemos cerrar nuestro argumento

con una descripción del juego electoral. Su relación con el juego de las jurisdicciones resultará evidente.

En el escenario político colombiano la dispersión de listas para corporaciones públicas es inmensa. La facilidad para conseguir avales (el Partido Liberal, por ejemplo, todo lo que tiene es un formato) y el número relativamente reducido de votos que se necesita para ganar, son factores que promueven la dispersión. Por ejemplo, una localidad con 120.000 habitantes consigna 70.000 votos<sup>2</sup>. Si la JAL tiene nueve ediles, el cociente es aproximadamente 7800 sufragios. Cifras parecidas hay en toda la ciudad. Sin embargo, contando las elecciones del 92, 94 y 97, se han provisto 552 curules, 184 cada jornada. De las 5291 listas inscritas en los tres períodos (ver cuadro siguiente) sólo el 10.4% de las listas obtuvo curul, y solamente tres curules se han provisto por cociente. En promedio, digamos, se necesitan 1200 votos para ganar. No es necesario que el candidato haga el esfuerzo por procurar algo más. Pero todavía peor: no es racional, veamos por qué. Si el resultado fuera proporcional al esfuerzo electoral<sup>3</sup>, con el triple de esfuerzo se obtendrían 3600 votos, pero se sigue ganando una curul. Solo que ahora hay más electores para atender, más personas para repartir lo que logre sacar de recursos públicos, menos para cada uno. Luego, los activistas políticos hacen lo que es racional. Le apuntan a lo que pueden ganar, a lo que permite el sistema de avales, y no se arriesgan a obtener una mayor votación que hace más difícil cumplirles a sus electores con los recursos públicos. Lo malo es que, si se hacen las cuentas, sólo el 30% de los ciudadanos tiene representación!<sup>4</sup> Ciertamente, los ciudadanos perdedores no se asustan. Algunos acuden a ciertos ediles ganadores que no están casados con comunidades específicas, para tratar de arrastrar recursos para su vecindario; a la mayoría, les da lo mismo. Se quejan de los otros, que van a repartirse la torta, y que les ganaron en la competencia por quedarse con toda ella... entre los ganadores.

<sup>2</sup> El traslado de votantes es apreciable. La ley permite inscribir la cédula en cualquier mesa de votación del Distrito. Meses antes de las elecciones se abre la inscripción de cédulas en los puestos de votación "cerca de su casa". Así por ejemplo en 1997 más de 300.000 cédulas, casi la tercera parte de la votación, cambiaron de sitio para depositar el sufragio. El tema no ha sido estudiado suficientemente.

<sup>3</sup> Los ingenieros electorales saben que esto no es cierto. En esta modalidad de elección el esfuerzo debe crecer más que proporcionalmente con respecto al resultado deseado.

<sup>4</sup> Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. *Comportamiento electoral en Bogotá, 1982-1997*, Vol II.

## Discusión

- 1) El efecto que el régimen de descentralización pueda tener sobre la formación de los ciudadanos, en la eventual consolidación del Estado, en la eficiencia del aparato estatal... en fin... pasa por la manera como actúan quienes viven de la política. Hay que entender lo analizado aquí como el caso particular del régimen de descentralización de Bogotá en un contexto de acelerada desinstitucionalización partidista. Resultados distintos se obtendrán en regímenes políticos y sistemas políticos distintos.
- 2) El diseño de las normas electorales debe tener en cuenta este principio: la forma que toma el ejercicio electoral está estrechamente ligada a las formas de comunicación posible en el contexto de la elección. Esto es muy conocido en nuestra moderna democracia de masas, ligada a la manera como los candidatos acceden y usan los medios masivos. La tragedia de las elecciones locales en Bogotá estriba en que sólo es rentable políticamente hacer campañas de vecindario. Darse a conocer como candidato en una localidad de cuarenta mil familias compitiendo contra noventa candidatos es, simplemente, imposible. Luego, la competencia se vuelve vecinal, y en la reproducción política se acude casi necesariamente a atender ese pequeño electorado, lo que termina en una distribución inequívoca de los recursos públicos. Paradójicamente, esta ampliación democrática resulta siendo una pésima lección democrática.
- 3) No es el momento de explicar qué motiva a los administrativistas a hacer sus sesudos análisis sin considerar ese agente infeccioso, el ejercicio político real. Pero por lo menos obtengamos alguna moraleja de las imprecisiones en que se cae por evadirlo: He aquí una frase típica: "Es necesario definir una metodología... concertada con las localidades". Las localidades deben ser unas señoras. ¿Cómo se habla con esas señoras? ¿Té y galletitas para facilitar el diálogo?
- 4) Vimos cómo, en Bogotá, el régimen electoral envía estímulos perversos. No creemos en el elector racional (rational choice); en cambio estamos seguros de que el activista político sí es un verdadero calculador, es decir, capta y usa las señales que le envían las reglas y las costumbres. Puede haber una excepción, aquellos reformadores que le apostamos a perder desde el comienzo y, curiosamente... perdemos.

- 5) La democracia de varios niveles, y las formas tradicionales como se han conectado (usualmente, el clientelismo <sup>5</sup>), terminan originando una especie de enfermedad pública que hemos llamado corporativismo. Tomamos definiciones clásicas para entender lo que quiero decir con esto: "Actitud de los integrantes de un colectivo, que se relaciona con actividades públicas y que defiende intereses propios de sus asociaciones, con frecuencia menospreciando las de carácter general" <sup>6</sup>. Los integrantes de las JAL se comienzan a portar como un sindicato, en defensa de las atribuciones concedidas, y en la lucha común por conseguir más atribuciones, a nombre de la democracia y la descentralización, cuando todo lo que buscan es incrementar su pedacito de poder. El edil que manifiesta su conformidad con la Alcaldía Mayor es calificado de "traidor" a su causa corporativa. Se pretende un unanimismo completamente incompatible con un escenario civilizado de debate y disenso como debería esperarse de una corporación de elección popular. Este comportamiento en Bogotá es altamente reforzado, claro está por la desinstitucionalización de los partidos, y el predominio del microempresariado electoral.
- 6) Quizás pueda demostrarse la validez universal de la siguiente afirmación: en la gestión pública no se resuelven problemas,

sino se cambia de problemas. Cualquier decisión que se tome sobre la manera de descentralizar, las reglas electorales, las atribuciones que se transfieren, tendrá fortalezas y debilidades. El asunto es que se tenga alguna confianza en que preferimos los problemas que creamos a los problemas que dejamos.

- 7) La redacción pretende ser objetiva. Sólo tiene una apariencia peyorativa –describir denigrando– debido al contraste entre los grandes relatos, tan caros a nuestra tradición latina, y la práctica política, que por necesidad es de calculadores. Así como este documento tiene una hipótesis de trabajo, también tiene una propuesta de solución, que no depende enteramente de los gobiernos: se ha llamado "fortalecer los partidos". Esto no se logra por reglamentación sino en la arena política misma. Sin embargo, hay que reconocer que un cambio de régimen electoral puede promover nuevas formas de ejercer la política. Creemos que nuestros países deben pretender lograr algo que parece imposible: en una tendencia mundial de alto desprecio por la política, conseguir que los ciudadanos entiendan que se puede hacer política, no siempre cometer política. Y ser alternativa de poder bajo esta transformación.

---

<sup>5</sup> No sólo hay clientelismo en los estratos económicos bajos. Hay un clientelismo de élite: los estratos más altos tienen acceso fácil a los altos tomadores de decisiones, bien porque se los encuentran en el "club", bien porque se invitan entre sí a fastuosas ceremonias, porque se conceden citas y hasta se pasan al teléfono. Lo usual en estos encuentros es prestarle atención a sus solicitudes por fuera de reglas universales y procedimientos públicos.

<sup>6</sup> Ramón Tamames & Santiago Gallego. *Diccionario de Economía y Finanzas*, Alianza Editorial, 1998.