

"La descentralización en Bogotá D.C.: problematización para avanzar en su construcción"
Por: Félix Guillermo Torres Ramírez
Agosto de 2023

Este texto se propone problematizar la descentralización en Bogotá D.C., con especial atención en los límites de su aplicación en contextos de la redefinición de la democracia moderna propuesta en la Constitución de 1991. Es una invitación a considerarla como un proceso en el que confluyen diversas fuerzas sociales en tensión; tales como la administración local, subordinada de hecho a la administración central; los partidos políticos hegemónicos que se configuraron en el bipartidismo, con sus correspondientes tradiciones; los demás partidos en ascenso, en procesos de experimentación de su participación; las organizaciones sociales, que se autodefinen fuera de los partidos; y los diferentes estamentos de la ciudadanía, de por sí bastante heterogéneos. Es esta una ocasión para tratar los avances en la construcción de nuevas formas de democracia y la concreción de formas de descentralización que interpreten las aspiraciones ciudadanas.

En lo atinente a la Descentralización Administrativa las veinte localidades, definidas según criterios convencionales, presentan características específicas que expresan y reconstruyen la fragmentación de la ciudad, en cuanto a: la composición del suelo rural, urbano o mixto; la localización; la demografía; las densidades poblacionales y sus potencialidades; la accesibilidad etc. Por lo tanto, cada una de las localidades presenta retos y necesidades diferentes.

En lo concerniente a la Descentralización Política, aunque se han planteado los espacios de democracia directa en las instancias de participación local como prioritarios, en los discursos e iniciativas gubernamentales la opción tecnocrática ha terminado por imponerse, abogando por criterios burocráticos que prevalecen en la práctica. En este marco, las Juntas Administradoras Locales (JAL) carecen de una función política que les permita un ejercicio de control a la gestión de las alcaldías locales y exigir la rendición de cuentas, evento en el cual las JAL tendrían la potestad de citar a los funcionarios para adelantar debates de control. Otro tanto ocurre con los funcionarios de la Alcaldía Mayor, que actúan en el ámbito local obedeciendo órdenes que emanan de dependencias distritales sin coordinación con los espacios locales.

En aquello que tiene que ver con la Gobernabilidad, cuando la gestión depende de la acción personalizada del Alcalde Mayor o de algunos de sus funcionarios o funcionarias, la gobernabilidad se ve forzosamente afectada. A ello contribuye la falta de información para la toma de decisiones, el escaso grado de coordinación entre las entidades gubernamentales para la formulación y ejecución de proyectos, las restricciones que se imponen a la ciudadanía para la definición y gestión de proyectos, el exceso de trámites, las dificultades en la ejecución presupuestal de las entidades, las trabas institucionales para la sostenibilidad a los proyectos, las interferencias de los organismos de control, la calidad del gasto público.

De otra parte, cuando a la resistencia de las entidades públicas al control ciudadano, o a la simple atención y respuesta adecuada a sus quejas, se suman la debilidad de la autonomía necesaria para que las autoridades locales puedan traducir sus ideas de gobierno en hechos de gobierno territorial, se genera entre la ciudadanía incredulidad y resistencia. Así, se complica su compromiso con los programas gubernamentales locales, favoreciéndose el rechazo a la acción administrativa local.

Las localidades se proyectan como los lugares en los que más se observa incapacidad y falta de voluntad política de los gobiernos para incorporar a la ciudadanía y sus organizaciones en la acción pública; en motivar su opinión, o simplemente en desencadenar procesos

organizacionales que le impriman sostenibilidad a los desafíos, que se plantean tanto gobernantes como a gobernados, frente a la administración pública.

Es precisamente allí, en los ámbitos más próximos a la ciudadanía, en donde quienes gobiernan tropiezan con el deterioro de su capacidad para generar y desplegar políticas y para aplicar con calidad los recursos. La gobernabilidad, en conclusión, se deteriora porque lo público no logra constituirse plenamente, porque no hay sentido ni contenido de lo público, o porque se hace abstracción de lo público, dejando la acción de los gobiernos reducida a la sobrerregulación y al fiscalismo, formas ideales para la supervivencia de la burocracia y sus instituciones, que se resisten a desaparecer, conformándose hechos contundentes que profundizan y renuevan fracturas.

La desinformación, fórmula neutralizadora de la participación

“La desinformación, también llamada manipulación informativa o manipulación mediática, es la acción y efecto de procurar en los sujetos el desconocimiento o ignorancia y evitar la circulación o divulgación del conocimiento de datos, argumentos, noticias o información que no sea favorable a quien desea desinformar”.

Así, la ciudadanía promedio desconoce el monto presupuestal con el que cuenta el gobierno de la ciudad para la inversión; y, aproximadamente un 70% de ella, no conoce sobre el presupuesto para la gestión de sus localidades .

De otra parte la quimera de entidades locales con personería jurídica, patrimonio y estructura administrativa propias, conforma escenarios inconvenientes para la gestión; porque, en la práctica, las autoridades ejecutivas, en este caso las alcaldías locales, carecen de capacidad efectiva para direccionar los recursos humanos, físicos y financieros que permitan el cabal cumplimiento de los objetivos propuestos, generándose vacíos que terminan por expresarse en baja capacidad de formulación y ejecución de los proyectos, y en el incumplimiento de las competencias asignadas.

La tensión entre las vocaciones cívicas y las vocaciones políticas en las jurisdicciones locales

Las vocaciones cívicas buscan influir sobre las decisiones de los gobiernos. Las vocaciones políticas buscan ocupar directamente los cargos de decisión para, precisamente, poder decidir.

Ahora bien; cuando las vocaciones cívicas tienen que gestionar recursos públicos, necesariamente se ven involucradas en el entramado político, especialmente si la distribución de recursos no se fundamenta en reglas universales y procedimientos públicos transparentes, sino en la intermediación de agentes que reclaman, abiertamente o no, reconocimiento político o económico.

En el claroscuro entre las anteriores dos vocaciones aparecen Las Juntas Administradoras Locales JAL, y los Edilatos

Siendo estos últimos, los actores políticos locales más destacados, cuyas atribuciones (por cierto muy reducidas), el tiempo disponible relacionado con el ejercicio de dichas atribuciones y sus estipendios económicos, son razones suficientes para estimular que los actores cívicos intenten dar el salto de lo cívico a lo político.

El edilato es atractivo para las y los actores cívicos, las y los políticos locales en ciernes, que trabajan en el seno de las Juntas de Acción Comunal y/o en alguno de los entes de participación existentes; sin embargo, el entramado entre influir sobre las decisiones, las atribuciones para conseguir la reproducción política y las ambiciones personales, es complejo: construir y conservar un electorado local es exigente, especialmente cuando se trata de “cumplirle a un vecindario” según las subjetividades y expectativas de los diferentes electorados.

Para las Edilesas y los Ediles, como miembros de una JAL, el momento trascendental es el de la conformación de la terna para Alcalde Local. Quedar por fuera de la coalición mayoritaria, en términos clientelistas, dificulta la tarea de cumplirle al electorado. Igual puede ocurrir si queda por fuera de la coalición que impone las decisiones.

Algunas conclusiones

- La subestimación de la condición territorial hace que la acción administrativa y financiera del Distrito conduzca a una concentración de las políticas, planes, programas y proyectos, en términos más metropolitanos que locales.
- En las decisiones sobre las localidades, que en la normatividad están definidas como sectores de la administración distrital, las autoridades locales, en general, no participan; o, cuando lo hacen, es solo de forma marginal.
- En el mejor de los casos, solo se “desconcentran” algunas tareas y responsabilidades de la administración central en las administraciones locales, pero sin transferir poder de decisión; es decir, no se descentraliza.
- Para ciertos efectos las localidades son consideradas como sectores de la administración distrital, pero para otros no. De modo que el cierre de los espacios de gestión autónoma termina por socavar las posibilidades de desarrollo administrativo y financiero de las localidades.

Contenidos a tener en cuenta para avanzar en la discusión sobre la participación local

1) La concepción sobre democracia cuya deseabilidad, cuestionada hasta finales del siglo XIX por ser considerada como peligrosa, provocaba tensiones en ámbitos del capitalismo, pues se razonaba que un exceso de ella podría colocar límites a la propiedad. Este hecho, si bien podría significar ganancias redistributivas para los sectores sociales desfavorecidos, también podría operar en detrimento del beneficio al capital individual. Fue entonces cuando se defendió con vehemencia la democracia representativa como el gran paradigma; y fue también en contextos de este debate cuando aparecieron modelos de democracia alternativos tales como: La Democracia Participativa, La Democracia Popular y La Democracia Desarrollista, cuyas diferencias fundamentales se encontraba en las respuestas dadas a las preguntas sobre las relaciones entre el procedimiento y la forma de aplicación de la democracia, el papel de la burocracia en la vida democrática, y la representación en la práctica democrática.

2) El efecto que el régimen de descentralización tiene sobre la formación de las ciudadanía, en la eficiencia del aparato estatal y, por lo tanto, en la manera cómo actúan quienes viven de la política.

3) La forma que toma el ejercicio electoral, si se tiene en cuenta que éste se encuentra estrechamente ligada y condicionado a la posibilidad de acceder a los medios de comunicación utilizables en contextos de un determinado ejercicio electoral. Este hecho, en

las formas modernas de la democracia en las sociedades de masas, somete a las y los aspirantes a la representación a acceder a los medios masivos de comunicación. Un gran infortunio de las elecciones locales radica en que, en términos económicos, resulta casi insostenible hacer campañas fuera de los vecindarios más cercanos - darse a conocer como candidata o candidato en una localidad, con de gran densidad de población, es casi imposible si no se tiene músculo financiero propio, o apoyo económico de una organización política que respalde su campaña -. Cuando esto no se logra, ésta se torna vecinal, y las formas de reproducción política terminan por acudir, casi indefectiblemente a atender, por parte de quienes resulten elegidas o elegidos, pequeños electorados, desencadenando prácticas clientelistas , cuyas consecuencias traen consigo corrupción e inequidad en la distribución de los recursos públicos.

4) La forma como, con el tiempo, las y los integrantes de las JAL terminan comportándose como una coalición que busca incrementar el pequeño poder de cada uno de sus miembros. Así, se acaba por saltar al unanimismo, conformándose escenarios incompatibles con los contextos del debate y el disenso, tal como se esperaría de una colectividad de elección popular.

5) La democracia en los varios niveles, y las formas tradicionales como estos se conectan -usualmente por redes clientelares, o de clientelismo -, que terminan por originar una especie de enfermedad pública que ha dado en llamarse corporativismo .

Los planteamientos, anteriores pueden dar base a hipótesis de trabajo que busquen propuestas de solución que no dependan totalmente de los gobiernos, sino que llamen a fortalecer los grupos heterogéneos y los partidos. Escenario que no se logrará por la mera reglamentación, sino en la arena política misma. Se pretende en consecuencia lograr lo que parece imposible en una tendencia mundial de alto desprecio por la política; y es conseguir que las ciudadanías entiendan que la política tiene un sentido supremo, que se puede y se debe hacer política para de esta manera lograr ser alternativa de poder en función de los cambios democráticos que necesitan las sociedades actuales.