

**ESPACIOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE
CIUDADANÍA**

Un estudio de caso de la Junta Administradora Local de Teusaquillo

GABRIEL CLAVIJO MARTIN

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER EN ESTUDIOS
POLÍTICOS E INTERNACIONALES**

DIRECTOR

GERMÁN PUENTES GONZALEZ

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

BOGOTÁ

2015

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

JUSTIFICACIÓN

- 1. APROXIMÁNDOSE HACIA LA DEFINICIÓN TEÓRICA DE LA CIUDADANÍA**
 - 1.1 El concepto de la ciudadanía en sus inicios**
 - 1.1.2 Ciudadanía y la construcción de los espacios de participación**
 - 1.2 Hacia una nueva ciudadanía**
 - 1.2.1 La redefinición de la ciudadanía**

- 2. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN BOGOTÁ (Un proceso en desarrollo)**
 - 2.1 El papel del edil en la cadena de la construcción de ciudadanía en la localidad**
 - 2.2 La nueva relación entre comunidad e institucionalidad**
 - 2.3 ¿Cuál es la percepción ciudadana sobre la participación política local?**

- 3. TEUSAQUILLO: ENTRE LOS INTERESES PARTICULARES Y LOS COLECTIVOS**
 - 3.1 Origen y misión de las Juntas Administradoras Locales**
 - 3.2 Teusaquillo y su Junta Administradora Local**
 - 3.3 El papel de los ediles en la localidad**
 - 3.3.1 El edil como asesor y gestor de las demandas ciudadanas frente a las entidades locales**
 - 3.3.2 La representación de los ediles dentro de la localidad**

**3.3.3 La Junta Administradora Local y los habitantes de la localidad.
¿Una relación de amor y odio?**

3.3.4 Los ediles y el compromiso ciudadano

3.4 Los ciudadanos y su relación con los asuntos locales

3.4.1 La asistencia a los espacios de participación local

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LISTA DE TABLAS

- 1. Asignación presupuestal disgregada por localidades (2015)**

LISTA DE GRÁFICOS

- 1. Índices de participación efectiva en las elecciones a representantes locales, por localidad. Año (2003 – 2007), (2007 – 2011)**

INTRODUCCION

La participación ciudadana es un tema que ha llegado de manera reciente a la vida política del país y en especial de la ciudad; sin embargo, más que ser un tema en discusión, es fundamentalmente un componente sustancial de la democracia y una estrategia que puede lograr el fortalecimiento del poder local y favorecer la construcción de ciudadanía en la ciudad de Bogotá y en sus localidades.

El tema es sustantivo por el carácter político que reviste la noción de ciudadanía, comprendida como el ejercicio de ciudadanos y ciudadanas constituidos en sujetos de cambio, con posibilidad de renovar la estructura de poder e incidir en la toma de decisiones, debido a su capacidad de ser agente de transformación social. El término referido a la transformación social, en el presente estudio, se basa en la acepción aportada por Amartya Sen, es decir, *la capacidad y la conciencia individual de asumir los retos determinantes de la transformación del orden social*. (Murillo Castaño, 2005)

Es decir, el individuo no es considerado como el receptor exclusivo de los servicios proveídos por el estado y por las instituciones, sino que se convierte, en un agente dinámico que es capaz de auto-gestionar propuestas para el desarrollo de iniciativas para el impacto de las comunidades y la sociedad a la que pertenece.

De esta manera, la posibilidad de que haya una integración de la sociedad está mediada por instituciones, las cuáles según su diseño, determinarán la calidad de esa vinculación a la comunidad política de pertenencia: puede darse una integración plena, parcial o deficitaria a la sociedad. En este sentido, la Teoría del diseño institucional aportada por Robert E. Goodin, resalta la importancia de las instituciones sociales y cómo ellas generan oportunidades u obstáculos para que los ciudadanos participen, se integren e identifiquen con el sistema político. La participación ciudadana no puede ser improvisada sino que debe

sustentarse en compromisos institucionales del Estado, que tiendan a generar confianza y estabilidad en los ciudadanos (Goodin, 2003, p.115)

Según la teoría de Goodin, las instituciones revisten importancia en la configuración de las sociedades, toda vez que éstas manifiestan las preferencias y aspiraciones de los actores sociales, individuales o colectivos. Estas instituciones, sin embargo, pueden transformarse debido a la acción deliberada o accidental que los actores sociales, individuales o colectivos, realizan en función de alcanzar determinados objetivos. Quiere decir, que los ciudadanos pueden asumir un rol protagónico en el diseño o rediseño de mecanismos de inclusión que tiendan a revertir las condiciones de exclusión social, en cualquiera de sus dimensiones: económica, política y sociocultural.

Este documento se sustenta en la idea de que las causas estructurales que generan la falta de apropiación de los espacios locales destinados al debate y la participación por parte de los ciudadanos, está centrada en que la figura de los ediles no logran tener una relación de representación y confianza con el ciudadano, y más bien se basa en una relación particularista y clientelar que hace que la figura del edil deje de ser un representante de los habitantes de la localidad, y pase a ser un facilitador de las necesidades individuales y disgregadas de la población local. Así pues, la Junta Administradora Local, no logra ser el espacio en donde se canalizan y concentran las demandas ciudadanas ni se convierte en el espacio que favorezca la construcción de una ciudadanía activa y participativa.

La investigación se ubica en la ciudad de Bogotá, más específicamente en la localidad 13 (Teusaquillo), y partiendo del interés por observar cómo ha sido el proceso de construcción de ciudadanía en los espacios locales, de manera más específica en la Junta Administradora Local (JAL), como ámbito de vital importancia en la cual, al menos en teoría, se busca potenciar el desarrollo de las competencias ciudadanas en la localidad y en la ciudad de Bogotá.

Es este espacio institucional, producto de la descentralización política que simboliza la esperanza por una apertura política y por la consolidación de un ciudadano más autónomo y participativo, la cual, de acuerdo con el diseño institucional otorgado por la Carta Magna de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá, con el Decreto 1421 de 1993, que le otorga funciones específicas a las Juntas Administradoras Locales, surge la pregunta que anima este trabajo; ¿Es la Junta Administradora Local, en su funcionamiento y en la relación existente entre los ediles y los ciudadanos, el espacio adecuado para la construcción de ciudadanía en la localidad de Teusaquillo?

La propuesta de la investigación consiste en observar y comprobar si efectivamente los espacios de participación local surgidos después de la constitución de 1991, en un esfuerzo del estado colombiano y la administración Distrital por descentralizar la función administrativa, han sido efectivos dentro del proceso de construcción de ciudadanía, y en qué forma los ediles interactúan con los habitantes de la localidad y canalizan las demandas de la comunidad.

Por lo mismo, se pretende indagar sobre las características de la participación ciudadana en la localidad y la aparición de tensiones entre la apertura de espacios de participación, y el uso de ellos por redes políticas locales de tipo clientelista. De esta forma, se busca comprobar si surge así, un fenómeno de construcción de ciudadanía permeado por intereses de carácter particularista, limitando a los ciudadanos, que como miembros de las redes de intermediación política, acceden a los derechos de ciudadanía que ofrecen los nuevos espacios de representación, es decir, pareciese que la ciudadanía se articula en el contexto de la negociación clientelista, la cual supone que, el acceso a los derechos se desenvuelve en medio de una transacción, de un intercambio de favores.

Sobre la base de este ejercicio, se podrá repensar la función que tienen los espacios de participación y el papel que tiene el ciudadano dentro del desarrollo de la política pública a nivel distrital y más específicamente en la localidad. El presente estudio se estructura en tres capítulos: En el primer capítulo se abordarán los acercamientos conceptuales al tema de

la ciudadanía; los tipos de ciudadanía, y las definiciones y consideraciones a la luz de los modelos de análisis teórico.

En primera medida se procedió a realizar la revisión documental, para dar cuenta de las aproximaciones teóricas al concepto de ciudadanía, para generar un marco conceptual desde donde se desarrolla el trabajo de investigación, de manera que se lograra hacer un acercamiento a la relación del poder y la ciudadanía y el comportamiento de la ciudadanía en los espacios locales. Para de esta manera, construir un estado del arte que dé cuenta del comportamiento de la ciudadanía en los espacios de participación local, y que además muestre cual es el papel del edil dentro del proceso de construcción de ciudadanía al interior de la localidad. De esta forma, es posible determinar cómo es la relación existente entre la comunidad y la institucionalidad, y así poder determinar cuál es la percepción que tiene la ciudadanía sobre la participación dentro de la localidad.

En el segundo capítulo se hace una aproximación y una reflexión sobre la construcción de ciudadanía en los espacios de participación local en Bogotá, más específicamente en la localidad de Teusaquillo. Allí, se describen las características de la participación ciudadana en la Junta Administradora Local, tomando como variables la legitimidad de los ediles, los intereses que mueven a los ciudadanos a inscribirse en los procesos de toma de decisiones y una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre su relación con lo público, la política y los políticos. Así mismo, se afirma que la construcción de la ciudadanía a escala local está marcada por un desencuentro entre el político y el ciudadano, y entre el deber ser de la política y su ejercicio cotidiano ligado al clientelismo.

El tercer capítulo contiene el análisis que se hace acerca de los mecanismos, espacios y acciones que existen y que favorecen la construcción de ciudadanía, teniendo como base la información recolectada por medio de herramientas metodológicas para la investigación en el campo. Para este trabajo se utilizó la observación participante en las sesiones de la JAL y entrevistas hechas a los ciudadanos de la localidad y a los ediles.

En estas entrevistas se indagó por la visión que los ciudadanos tienen del concepto de ciudadanía y de construcción de la misma, también se cuestionó acerca de la visión que tiene el ciudadano sobre el papel que cumple la Junta Administradora Local. De igual forma, se presenta la visión que la ciudadanía tiene de sus ediles y el nivel de confianza existente entre ellos y el ciudadano, además se indagó por el nivel de representatividad de los ediles en los intereses de la comunidad dentro de los espacios de participación.

En las entrevistas realizadas a los ediles, se hizo un acercamiento acerca de la visión que ellos mismos tienen de su papel como representantes de los intereses de la población local y del papel que tiene la JAL, como el espacio llamado a ser el escenario para la construcción de la ciudadanía en la localidad. De igual manera, en el ejercicio de las entrevistas se logró profundizar en los temas de la agenda que cada edil entrevistado tiene con los habitantes de la localidad y que observaciones y percepciones tienen ellos frente al papel de la Junta Administradora Local y como ven ellos el estado de la participación ciudadana en la localidad.

Con la información recolectada se hacen algunas reflexiones que apuntan a determinar si la aparición de fenómenos como el clientelismo, que distorsiona el ejercicio democrático de la participación y la construcción de ciudadanía, es una de las causas de los bajos niveles de interés por la “cosa pública”, así como de los niveles de participación dentro de la localidad.

Por último, con base en este análisis se presentan algunas inferencias acerca del estado de la participación y la construcción de ciudadanía en la localidad de Teusaquillo. Allí mismo se reflexiona sobre las particularidades y características especiales de esta localidad con el fin de buscar y proponer nuevos caminos dentro de la integración de la comunidad en un proceso de construcción de las políticas públicas y de la construcción de una ciudadanía abierta, participativa, integrada e incluida dentro del devenir de la localidad de Teusaquillo y la ciudad de Bogotá.

Con este acercamiento se pretende observar las relaciones entre los habitantes de la localidad de Teusaquillo, los ediles y la Junta Administradora Local. De esta manera establecer si existe una comunicación efectiva entre los ciudadanos y sus representantes, para finalmente determinar si la JAL es un espacio efectivo para la construcción de ciudadanía en la localidad.

JUSTIFICACIÓN

Uno de los rasgos característicos de las democracias modernas es la tendencia a dar preponderancia a la participación ciudadana como elemento que enriquece la acción de gobierno. El avance de la democracia participativa debe verse como una forma de complemento y no de oposición a la democracia representativa, aunque mucho del crecimiento de la primera se adjudique a la crisis de la segunda.

La tendencia a la descentralización y transferencia de competencias de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales también favorece la participación, porque acerca las decisiones cada vez más a sus destinatarios. En efecto, los gobiernos nacionales tienden actualmente a delegar competencias en los gobiernos locales y éstos, a su vez, tienen un contacto más cercano con los ciudadanos.

Sin embargo, debe comprenderse que la participación ciudadana no puede establecerse por decreto. Es la resultante de un proceso cultural lento, donde las leyes pueden ayudar a sugerir conductas pero no pueden imponerlas. Es preciso que tanto el gobierno como los ciudadanos pierdan desconfianzas mutuas y preparen el terreno para poder trabajar juntos en políticas que logren una mejor calidad de vida para la comunidad.

Resulta necesario que el gobierno local estimule la participación a través de dos maneras, básicamente: En primer término, brindando información a la comunidad ya que sin información la gente no puede participar. Esta información comprende no sólo ilustrar respecto de qué es la participación ciudadana, sino también hacer saber a los ciudadanos cuál es la acción de los representantes escogidos por los ciudadanos habitantes de la localidad.

En segundo lugar se deben institucionalizar espacios de participación para que este proceso se consolide. Esto requiere un trabajo constante y continuo, en el que no puede estar

ausente la capacitación tanto de la comunidad como de los propios funcionarios de gobierno. Ello es necesario para determinar las necesidades, planificar soluciones y crear mecanismos de información y consultas permanentes que resulten confiables.

El desarrollo de la potencialidad de las relaciones entre la base social ciudadana, la optimización de los vínculos entre las asociaciones de todo tipo, las empresas, las instituciones y administraciones públicas, sólo será posible con un tejido asociativo potente, dispuesto y consciente de su papel mediador y con un sentido profundamente democrático de la sociedad, donde la democracia y la eficacia social pueden hacerse más que compatibles.

Con base en lo anteriormente expuesto, es pertinente que se adelante un acercamiento teórico y práctico frente al fenómeno de la construcción de ciudadanía, para establecer por medio de la inmersión en el espacio de la Junta de Acción Local y en el contacto con los habitantes de la localidad y los ediles, las dinámicas presentes en la localidad y llegar a una visión crítica acerca del impacto que tienen los espacios presentes en las localidades destinados a la participación ciudadana y si efectivamente este ejercicio contribuye a la construcción de ciudadanía en las localidades de la ciudad.

1. Aproximándose hacia la definición teórica de la ciudadanía

A lo largo de la evolución del concepto de ciudadanía, se ha hecho relevante la relación fundamental entre el individuo y el estado. Esta relación ha permitido el desarrollo de las instituciones como entes administradores de las políticas públicas y ha generado la aparición de espacios en donde el encuentro del ciudadano y las instituciones permiten la aparición del concepto de la ciudadanía.

Como lo expresa Jürgen Habermas: “Las innovaciones institucionales no tienen lugar en las sociedades, aunque sus elites políticas sean capaces de llevarlas a cabo, si no encuentran resonancia y apoyo entre una ciudadanía que previamente ha modificado sus orientaciones valorativas. Por lo tanto, los primeros destinatarios de un proyecto así no son los gobiernos, sino la ciudadanía, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, es decir, los miembros activos de una sociedad civil que trasciende las fronteras nacionales...” (Guichot Reina, 2004, P. 129)

Esta definición dada por Habermas es la resultante de la transformación del concepto que inició en la antigua Grecia, pasando de ser un concepto excluyente y de distinción de características sociales preferenciales, hasta llegar a un elemento imprescindible en la relación entre el estado y los individuos. A continuación se hará una breve presentación acerca de la transformación del concepto de ciudadanía desde sus inicios, hasta los diversos enfoques teóricos que tiene en la actualidad.

1.1 El concepto de la ciudadanía en sus inicios.

Inicialmente, en la antigüedad, Aristóteles concibió la ciudadanía en su libro “La política”, como un estatus concedido únicamente a los hombres adultos y libres, excluía de este grupo a los extranjeros, llamados bárbaros, que finalmente eran quienes no hablaban la lengua griega y al resto de la población griega, es decir, las mujeres, los siervos, los

esclavos y pobres. En la época republicana de Roma, además que el ciudadano debía ser un hombre adulto y libre, debía ser padre de familia con facultades plenas de ejercicio de poder sobre su núcleo familiar.

A partir de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII y de las teorías de Locke y Rousseau, la concepción de ciudadanía cambia por una significación más amplia, otorgándole al ciudadano una igualdad jurídica en tanto sujeto de derecho y portador de la soberanía popular.

Como resultado de la evolución de estos postulados, el concepto de ciudadanía, ha ido cambiando hasta llegar a una significación más amplia y compleja, en donde la ciudadanía se convierte en el espacio catalizador en donde confluyen “las prácticas legales, económicas, políticas y culturales que definen la participación social y contrarrestan las desigualdades sociales” (García y Giner, 2005, P. 226) presentes en la sociedad; de este nuevo concepto de ciudadanía ha contribuido a la legitimación del estado moderno, por medio de la comunicación efectiva entre las instituciones públicas y los individuos.

Pero en el marco de esta evolución del concepto de ciudadano y ciudadanía, cabe preguntarse, ¿Qué pasa con los ciudadanos de los espacios políticos y sociales de la antigüedad, con el ciudadano de la modernidad?, antes de entrar a responder esto, es pertinente anotar que la concepción “moderna” de ciudadano, como anota Pierre Rosanvallon, “El ciudadano moderno puede caracterizarse por los atributos de universalidad, igualdad e individualidad” (Guerra, 1999, P. 41), frente a un estado que garantiza el total ejercicio de sus derechos sin exclusión alguna a cualquier individuo perteneciente al estado.

De su parte, el ciudadano en la antigüedad, se caracterizaba por ser miembro de pleno derecho de una comunidad política y la ciudadanía era vista como un privilegio, aunque es pertinente observar que hoy en día, esta visión de la ciudadanía, vista como un privilegio se

conserva, y es así como se propicia la aparición de la desigualdad¹. También es pertinente observar que en la antigüedad, la ciudadanía tiene una concepción corporativa o comunitaria de lo social. La ciudad “Polis”, es una especie de cuerpo de la comunidad, que constituye a la vez, la sociedad. El individuo se define por su pertenencia a un grupo, si este llega a ser alejado del mismo puede quedar por fuera de la sociedad. Así pues, se puede decir que el camino de la evolución de la ciudadanía en la antigüedad hasta la modernidad está signado en los siguientes puntos:

El primero es que, el ciudadano es el componente de una colectividad, en donde se brindan espacios de identidad, participación y comunicación activa, y de aquí resulta el concepto de ciudadanía, que no es más que el modelo elaborado por la revolución francesa, la revolución industrial y la revolución de los Estados Unidos.

El segundo se centra en la concepción de ciudadano que se independiza de las concepciones antiguas, es decir, el individuo es ciudadano por pertenecer a un estatuto personal particular o por pertenecer a cierto estamento y que esta es la manera la garantía del ejercicio de su ciudadanía. En esta nueva concepción, el individuo, visto como ciudadano, basa el ejercicio de su ciudadanía en la relación que este tiene con el estado de manera individual y autónoma, y no en la relación que el individuo tiene con el estado basado en la pertenencia a una colectividad o por tener unas características especiales.

A partir del siglo XX ha tomado fuerza una nueva resignificación del término ciudadanía impulsada por Thomas Marshall, quien la definió como un estatus de plena pertenencia de los individuos a una sociedad, que se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de los derechos en tres ámbitos: civil, político y social (Gordon, 2001, P. 3). Es conveniente señalar que a la formulación de ciudadanía acuñada por Marshall, cada vez se reconoce la importancia de la participación ciudadana dentro de la construcción de una ciudadanía activa y participe del destino de la sociedad en general. A partir de este punto se puede decir que se han desarrollado dos

¹ Se agrega a esta consideración que la desigualdad también tiene categorías, ya que en la época existía toda una jerarquía de privilegios entre individuos, originados por su origen, su pasado familiar, o su propiedad. Esta es una de las bases de la “Distinción”, propia de la ciudadanía pre - moderna

vertientes del concepto de ciudadanía, la ciudadanía representativa y la ciudadanía participativa.

La primera parte de la base de que la autonomía individual es una condición para poder ser llamado ciudadano, gracias a que esta otorga derechos a la persona, mientras que dentro de la concepción de la ciudadanía participativa, el ciudadano tiene como fin último la contribución dentro del proceso de construcción del bien colectivo, y a esto es pertinente hacer referencia a la libertad del individuo, en donde la participación del individuo dentro de la dinámica social, genera el concepto de libertad positiva (Álvarez, 2009. P. 205), en donde el individuo es un agente activo dentro de la participación e interacción con la vida pública. En el contexto actual, la ciudadanía representa la noción de participación, no sólo en el campo de la política, sino en términos de la cabal participación en la vida de la sociedad. Esto implica, entender el concepto de ciudadanía, no solamente al sentido estricto de la política, sino más bien en un sentido que abarque todos los aspectos del funcionamiento de la política, las políticas públicas y el funcionamiento de la sociedad en general.

Así también, la ciudadanía tiene que ver con derechos y con obligaciones, primero frente al estado, y segundo frente a la sociedad. De aquí se entiende que la noción actual de ciudadanía ve a los individuos como miembros competentes de una sociedad, que actúan en los campos social, legal, político y cultural. Y que se convierten en acuerdos sociales que determinan la membresía a una sociedad. (Turner y Van Stennberger, 1998, P. 92 – 93).

Xabier Etxeberría, argumenta que la ciudadanía no es un concepto unívoco sino que remite a diversas tradiciones y realidades que no resultan fáciles de integrar (Etxeberría, 2000), en una primera aproximación puede inferirse que ser ciudadano es gozar del estatuto de miembro pleno de una comunidad política, que lo iguala con los otros derechos y obligaciones y que obliga a una actitud de participación en el devenir de su comunidad. Pero tras de la definición dada anteriormente reposan algunas observaciones: ¿Qué pasa cuando en la sociedad hay más de un grupo que no se siente perteneciente a la misma, por ejemplo, cuando hay sociedades con altas tasas de inmigración?, ¿Cómo se puede combinar

la autonomía individual con la búsqueda del bien común, en cuestiones como la justicia social? (Ibid, 2000), ¿cómo pueden los espacios existentes diseñados para fortalecer la participación social, ser un espacio en donde se construye la ciudadanía?

En el caso de la primera pregunta, se relaciona el concepto de ciudadanía republicana, que es heredera de los conceptos clásicos de las sociedades griegas y romanas, definida por dos características particulares; la primera es que el ciudadano tiene participación activa dentro de la vida de la “polis”, y la segunda es que esta participación es un privilegio adquirido por el ciudadano por el cumplimiento de una serie de condiciones específicas, pero que a su vez es excluyente con el resto de individuos que no cumplen con estos requisitos. Y es de esta forma como se explica que, como individuos que no están totalmente en una sociedad, como puede ser el caso de los inmigrantes, personas en situación de exclusión social (Habitantes de calle y habitantes de barrios marginales de las grandes urbes), no gozan de las múltiples opciones de vida que tienen los miembros activos de las sociedades modernas.

Con respecto a la segunda pregunta, para los defensores del republicanismo cívico, la ciudadanía estará asociada al reconocimiento de un bien público, que es independiente de los individuos y de sus deseos e intereses, es decir, los individuos tienen una identidad basada en valores y aprendizajes, en donde el ejercicio de la comunicación entre estos individuos, genera unos nuevos valores que son tomados como los valores ciudadanos, y en donde el ejercicio de los mismos crea una ciudadanía dinámica y activa. La ciudadanía se basa en la relación y la comunicación entre los individuos pertenecientes a una sociedad organizada y dirigida por medio de instituciones, que sirven como instrumentos para el desarrollo de políticas públicas.

Y para responder a la tercera pregunta, es pertinente plantear que lo público es el espacio de aparición de todas las relaciones entre el individuo, las instituciones y el estado. Desde esta perspectiva, el espacio público surge como escenario de acción y de comunicación expresando una trama de relaciones mediadas por intereses y propósitos cambiantes, en torno a la relación entre los individuos y las instituciones. (Ramírez Kuri, 2007, P. 85). Estas relaciones, unen y separan a individuos y grupos diferentes, revelan al agente que

actúa y habla para otros. A través de este proceso de interacción se expresa el contenido político de la vida pública, la manera como se debaten y definen los asuntos de interés común y se ejerce la ciudadanía en la ciudad contemporánea.

Esta concepción ha influido en el debate reciente acerca de los espacios existentes para el ejercicio de la ciudadanía y sus transformaciones asociadas tanto a las consecuencias de la modernidad en la vida pública y privada como a los cambios ocurridos en la relación Estado-sociedad. Después de haber revisado estos interrogantes, es pertinente revisar como el republicanismo cívico considera que la ciudadanía está constituida por tres elementos: “La presión de ciertos derechos así como la obligación de cumplir ciertos deberes, la identidad y la pertenencia a una comunidad cultural y política determinada y la oportunidad de contribuir a la vida pública de la comunidad a través de procesos participativos” (Aguilar y Caballero. 1998. Campos de juego de la ciudadanía. Revista el viejo topo. Junio, P. 18).

1.1.2 La ciudadanía y la construcción de los espacios de participación

Pensar en el individuo, la ciudadanía y la participación en la sociedad actual es una tarea de orden vital, más si deseamos entender las transformaciones sociopolíticas y culturales en los tiempos actuales. Todo ello exige un intento de comprensión de un nuevo espacio democrático, que paradójicamente pareciera prescindir tanto del espacio como de los ciudadanos.

Este espacio, como toda esfera social, es un lugar de confrontación de ideas, iniciativas, acciones e intereses económicos y políticos, en el que se revelan fuerzas y movimientos sociales. Democracia y participación se constituyen así en un asunto que da cuenta de novedosas formas de comunicación e información ciudadana, pero también de nuevas exclusiones, exigencias, derechos y formas participativas. Este escenario permitirá, además, “encauzar los conflictos, avanzar en la resolución de los problemas sociales y generar

capacidades institucionales adecuadas para movilizar constructivamente las energías de las respectivas sociedades (Molina, 2007, p. 174).

La ciudadanía involucra dimensiones sociales y culturales vinculadas a los valores de igualdad de oportunidades, calidad de vida y solidaridad. Pero no debe quedarse ahí pues también implica un aprender a interactuar con el otro con un sentido colectivo rescatando la individualidad, aprender a construir espacios de interacción y relaciones que su fin último no sea sólo el desarrollo económico y el bienestar personal, sino la importancia de un desarrollo humano que es más que el desarrollo económico, individual, ya que contiene la valoración también de desarrollo social, sustentable, afectivo, comunitario, democrático e inclusivo.

De este modo, la ciudadanía se entrelaza con y las demandas no sólo en relación al Estado sino en relación con la acción de las instituciones públicas. Pensada de este modo, el ejercicio de la ciudadanía se vuelve imprescindible para la existencia de una sociedad de individuos activos y participantes en la vida política de las comunidades. Si no existen posibilidades de ejercer ese conjunto de derechos y prácticas expresivas, se debilitan las capacidades y posibilidades de los individuos para constituirse como sujetos de demanda y proposición en múltiples esferas de la realidad, toda vez que la producción de esas demandas y proposiciones resulta impensable sin el ejercicio autónomo del derecho a decidir y a participar.

La participación en los espacios locales, recrea nuevas formas de organización de la ciudadanía que permitan su involucramiento activo en la definición de las políticas públicas y en el control de su efectivo cumplimiento. Es en el ámbito local donde se encuentran, las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces. Se trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas (Marshall. T.H, 1998. P.135)

En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos incorporando intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Es decir, la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia (Cunill, 1991; Ziccardi, 1998).

Es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Es conocida la observación de Alexis de Tocqueville (1978), sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, según la cual el espacio local era la mejor escuela de la democracia, porque a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Sin embargo, esto no sucede en nuestra realidad actual puesto que existen muchas dificultades para que los ciudadanos, al participar en las decisiones públicas que se toman en el espacio local, aprendan y se apropien de los valores y la cultura democrática

Así pues, en la acción del individuo en los espacios de participación se están constituyendo, junto a las iniciativas gubernamentales del nivel central y local, en el nuevo espacio donde se construye una nueva ciudadanía. Precisamente será en el espacio local de las políticas públicas donde resulte posible descubrir el sentido real de la ciudadanía para, a partir de él, crear y recrear nuevas y eficaces formas de participación y democracia, donde cabe seguir reflexionando sobre cuáles son los roles de la ciudadanía y cómo ésta se empodera de los nuevos escenarios de participación.

1.2 Hacia una nueva ciudadanía

El concepto de ciudadanía no estaría completo si además de observar los derechos que conlleva el hecho de ser ciudadano, no se observaran las obligaciones que este mismo concepto genera. La primera obligación del ciudadano es la observación y el respeto de por los derechos civiles, políticos y sociales de todos los demás ciudadanos, además de la contribución solidaria de respaldo, protección y apoyo de todos los ciudadanos para alcanzar la garantía de los derechos sociales de la totalidad de los ciudadanos. Es por esto que cuando se habla de ciudadanía “, se está refiriendo a un proceso y por tanto a una dinámica social, en sentido histórico de cambio y de movimiento” (Aguilar y Caballero. 1998. Campos de juego de la ciudadanía. Revista el viejo topo. Junio, P. 17).

Se trata de no considerar el poder como una forma de dominación masiva y homogénea de un individuo sobre otros, sino de tener presente que el poder “no es algo dividido entre los que poseen, los que lo detentan exclusivamente y los que no lo tienen y lo soportan” (Foucault, 1976, p. 10). Bajo esta perspectiva el poder tiene - desde la dinámica de la construcción de ciudadanía- que responsabilizar al individuo. Lo hace garante de sus acciones en términos sociales, le permite construir espacios sociales que le permiten recuperar su nivel de implicación e influencia dentro del devenir social de su comunidad. A esto Foucault lo llama “estrategias de resistencia” (Ibid, P. 11), entonces se entiende que, la ciudadanía reúne derechos, obligaciones e interrelaciones sociales como su motor y dinamizador, y aquí es donde entra el concepto de “poder”², este funciona como garante de los derechos y obligaciones derivados a los ciudadanos en el marco de su protección, reconocimiento, apoyo y estímulo. De esta manera, se obtendría óptica más completa del término de ciudadanía, en donde se podría afirmar que es el conjunto de derechos fundamentales y de obligaciones construidas a través de las interrelaciones de la sociedad civil, en procura del bienestar general, con la garantía de un estado que ejecute, promueva,

² Si las relaciones de poder se articulan sin centro, la ciudadanía quedaría definida como un proceso participativo conversacional en donde cada sujeto defiende sus intereses tanto individuales como grupales. Si el poder no fuera mas que represivo.

y proteja dichos derechos y obligaciones, siempre teniendo presente el concepto de solidaridad y participación como deber inherente de los ciudadanos.

En los estado democráticos actuales el estado es quien ejerce el poder, bajo el concepto de soberanía (Aguilar, 1992, P.27), pero se ve cada vez más presente en las sociedad actuales que esta “soberanía” se globaliza en instituciones conformadas por unos estados que ceden la competencia para decidir, proteger y garantizar determinados derechos y obligaciones de sus ciudadanos, a organizaciones transnacionales y a un concepto transnacional de acuerdos y así los ciudadanos nacionales pasan a ser ciudadanos del mundo. Pero es pertinente observar que, así como aparecen fenómenos mundiales de concesión del poder del estado, estas no siempre son legales (grupos al margen de la ley, organizaciones ilegales, o “paraestados”). Estas organizaciones derogan las competencias del estado en temas relacionados con el orden, la justicia, las relaciones sociales, la seguridad, las formas de convivencia, la regulación de las relaciones económicas y la participación comunitaria, entre otros, dada la ineficacia del estado en el cumplimiento de sus deberes y la falta de garantía real de los derechos de sus ciudadanos.

La relación entre los individuos y estos nuevos “paraestados”, hace replantear una vez más el concepto de ciudadanía, esta “ciudadanía alternativa” (Campuzano, 2002, P. 269), la cual, en su concepto no varía del concepto de ciudadanía dentro de un estado legalmente construido y democrático, pero si varía en el contenido de los derechos y obligaciones del individuo, en la jerarquización de los mismos y en el poder (el cual ya no es ejercido por el estado, sino por el “paraestado”), este poder ya no está sustentado por la ley y las instituciones, sino por la coerción, la fuerza, la intimidación, el miedo y por la violación de los derechos fundamentales de los individuos. Tomando en cuenta lo expresado por Pasquino, quien afirma que “la ciudadanía no puede imponerse a la fuerza” (Pasquino, 2001, P. 62), basado en este puede afirmarse que debido a que la ilegitimidad y la ilegalidad se constituyen en la fuerza en si de un “paraestado”, la ciudadanía no puede ser incluyente ni mucho menos participativa, ya que los espacios de participación son destruidos vía la fuerza y el miedo con que los “paraestados” hacen el ejercicio del poder.

1.2.1 La redefinición de la ciudadanía

El tema de la ciudadanía reaparece en la década de los noventa, y se posiciona como un referente central de los debates políticos contemporáneos. Así, a partir de la ciudadanía se amplía la discusión entre liberales y comunitaristas, y se generan nuevas perspectivas sobre el problema de la nación. La ciudadanía entonces gana un nuevo espacio en las ciencias sociales, lo que sin duda, la hace un tema de la mayor relevancia y actualidad. Ahora bien, ¿qué plantean las distintas perspectivas teóricas sobre el proceso de construcción de la ciudadanía?

Las teorías sobre la ciudadanía tienen como referente central el trabajo de T. H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social* (Marshall, 1998). En él se presenta una conceptualización de la ciudadanía, que va más allá de un estatus legal. En efecto, Marshall hace una lectura histórica de los procesos de ampliación de la ciudadanía postulando tres momentos, que denotan a su vez, las tres dimensiones básicas del concepto. El primero se da en el siglo XVIII e introduce la ciudadanía civil, esto es, aquella que se relaciona con los derechos básicos para el ejercicio de la libertad individual (propiedad, opinión, religión, contratos), que garantizan la protección del sujeto frente a eventuales arbitrariedades del Estado. El segundo tiene lugar en el siglo XIX y se relaciona con la introducción de los derechos políticos, es decir, la capacidad de participar como miembro de un cuerpo político o como elector. Por último, en el siglo XX aparece la dimensión social de la ciudadanía, la cual tiene que ver con el bienestar económico, la seguridad de una herencia social y el ejercicio de la civilidad de acuerdo con los estándares alcanzados por cada sociedad.

Marshall puntualiza que aunque para efectos de la caracterización estas dimensiones son ubicadas en siglos diferentes, no se dan necesariamente de manera lineal y separada, pues en su desarrollo pueden haber ocurrido superposiciones y coincidencias temporales. Así, lo que pretende el autor con la ubicación de los elementos de la ciudadanía, más que hacer una

periodización es lograr una división funcional del concepto. Desde La visión de Marshall, se puede postular que la construcción de la ciudadanía tiene que ver básicamente con una incorporación de sujetos a una comunidad pública, y con la ampliación de las titularidades de los miembros de ésta, lo que tiene que ver con la adquisición de los derechos que el autor describe en su continuo histórico; es decir, los civiles, políticos y sociales.

Otras perspectivas destacan que la ciudadanía se construye a partir del desarrollo de unas virtudes cívicas, es decir, del compromiso individual con actividades políticas y sociales. Esto es posible a través de la ampliación de los espacios de ejercicio de los derechos políticos, y de nuevas formas participativas, es decir, en un contexto en que el Estado garantice las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos. Por otra parte, dentro de la tradición cívico-republicana se encuentra que la ciudadanía se construye básicamente desde el ejercicio de actividades políticas, por el valor intrínseco que atribuyen a esa actividad en la construcción de buenos miembros de la comunidad.

Por último, es pertinente relacionar, como lo expresa Alexis de Tocqueville “la sociedad civil que la ciudadanía y su construcción se asienta en la pertenencia del individuo a asociaciones voluntarias de la sociedad civil, de tipo horizontal y que no tengan un carácter político” (Tocqueville, 1996, P. 40). Aquí, atribuye un papel central a estas asociaciones como espacios en los que se desarrollan virtudes cívicas. En donde se considera que allí donde hay una “densa red de asociaciones civiles” se da una estabilidad y efectividad de la democracia (Ibid, P. 42), es de esta forma, como con base en la “horizontalidad” de las asociaciones voluntarias de los individuos. La ciudadanía se consolida como una combinación de circunstancias y factores de tipo económico, político, social y cultural (Somers. 1988. Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y la esfera pública. En Zona abierta – cultura y política. No 77, P. 255).

Desde esta perspectiva la ciudadanía es vista como una identidad pública que consta de cuatro características: es relacional en tanto localiza las identidades en las conexiones entre

individuos y grupos, es cultural, pues considera que las identidades descansan en formas y representaciones compartidas de la realidad, es histórica, al concebir, las memorias, las formas de entendimiento y los significados, como dependientes de un camino (*pathdependence*) (Ibid, P. 300), el cual determina los distintos desenlaces, que aunque pueden ser similares en cada caso histórico, no se dan por la misma senda. La revisión de algunas perspectivas teóricas sobre la construcción de ciudadanía, permite plantear, como lo hace la historia social, que los procesos de construcción de ciudadanía son un producto contingente que depende de la interacción de distintos actores sociales y políticos. Esto es característico de los procesos de construcción de ciudadanía, donde la emergencia de una identidad pública y el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales, se ha dado por caminos que van desde proyectos de incorporación social, hasta presiones informales para participar de los derechos de ciudadanía. En esa formación de pertenencias y titularidades públicas. En suma, la ciudadanía como proceso de acceso a derechos y de pertenencia a una comunidad pública (Marshall, 1998), aunque hace referencia a un proceso de consolidación de la modernidad, no puede entenderse desvinculada de las formas de articulación del individuo a lo público.

Esta situación es particularmente relevante para este trabajo, en la medida en que pretende hacer una lectura de la construcción de ciudadanía a través de los espacios políticos locales, en tanto ámbitos de representación política, por medio de los cuales se busca generar el acceso del ciudadano a las discusiones pertinentes a la administración y destinación de los recursos por medio de las discusiones en torno a los presupuestos participativos. Por lo anterior, es de central importancia en la lectura de la ciudadanía a través de la política local.

El análisis de la construcción de ciudadanía en espacios políticos como las Juntas Administradoras Locales, supone hacer una evaluación del papel que cumple una institución de democracia representativa en la formación de una comunidad política y en el acceso de los individuos a derechos civiles, políticos y sociales.

El proceso de construcción de la ciudadanía, entendida ésta como el estatus concedido a aquellos sujetos que son plenos miembros de una comunidad pública, y que son iguales con respecto a los derechos y deberes con los que el estatus los dotó (Marshall, 1998), implica un proceso de igualación que se desenvuelve en dos dimensiones. Por un lado, la incorporación a una comunidad de iguales, la esfera pública³, hace referencia a un proceso simbólico, en el que quien hace parte de ese espacio entra a compartir unas formas y representaciones de la realidad y una memoria común, a pesar de las divergencias que existan en otros campos.

³Margaret Somers entiende la esfera pública como aquel ámbito participativo de lucha, en el que sujetos con identidades divergentes se comprometen en luchas y negociaciones sobre la vida política y social.

2. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN BOGOTÁ (Un proceso en desarrollo)

Robert Putnam, en su obra “Making democracy work” (Putnam, 2010, P. 90), mide la intensidad de la comunidad cívica, evaluando, entre otros indicadores, los niveles de participación política. El argumento de Putnam es que el compromiso cívico en una sociedad se manifiesta en procesos como el uso de mecanismos de participación ciudadana, debido a que este tipo de procedimientos no ofrecen la posibilidad de obtener beneficios inmediatos y personales (prebendas), como sí sucede con las elecciones regulares (Ibid, P. 93). En el caso de la política local bogotana, sin embargo, no existe una situación comparable. Es decir, la toma de decisiones y el uso de mecanismos de participación directa se hicieron inoperantes debido a la gran cantidad de requisitos que la administración exigió para su puesta en marcha. No obstante, otras dinámicas participativas han sido implementadas a escala local; ese es el caso de las reuniones públicas en las que la comunidad pone a consideración de sus representantes locales, propuestas para la destinación de los recursos públicos. Estos procedimientos de “planeación participativa” han evolucionado en la administración Mockus – Bromberg (1994 – 1997) se regularon a través del decreto 425⁴.

Inicialmente la comunidad presentaba sus propuestas, pero la asignación de inversiones dependía en gran medida de la iniciativa de los representantes locales y de las prioridades de la administración distrital, que en muchas ocasiones no coincidían con las propuestas ciudadanas, las cuales quedaban en el olvido. Esta disparidad de intereses dentro de las propuestas hechas por los representantes locales y las expectativas de los ciudadanos, no generaban más que un sentimiento de frustración y desconfianza hacia las instituciones y hacia el papel de los representantes locales.

⁴Aunque las JAL funcionan desde 1992, sólo hasta la administración Mockus – Bromberg (1994 – 1997) se inician los procesos de planeación participativa, pues estos fueron introducidos a partir de 1993, año en que fue sancionado el Estatuto orgánico de Bogotá (EOB), como una especie de “constitución” de la capital.

Posteriormente la administración Peñalosa, ajustó la dinámica a través del decreto 739 de 1998, que dio origen a lo que se conoce como “encuentros ciudadanos”. Estos encuentros permitieron que las dinámicas de “planeación participativa” permitieran el ejercicio efectivo de los derechos políticos, y de esta forma se da a las comunidades la posibilidad de tener alguna injerencia en el acceso a derechos sociales. Aunque estos procedimientos participativos tienden a ser cada vez más usados por la ciudadanía, los niveles de participación siguen siendo modestos, además muchas de las personas que asisten lo hacen de la mano de los políticos locales. Quedando a un lado la espontaneidad que deben tener estos procesos de participación social, es decir, la participación social debe ser el producto de procesos que nacen al interior de las comunidades y son emanados por la interacción entre los individuos y los procesos comunicativos en donde se comparten las expectativas, las necesidades y se planean las acciones para generar procesos de construcción de ciudadanía efectiva.

Por otra parte, estos espacios participativos han sido manipulados tanto por políticos locales como por la administración distrital, quienes encuentran en los espacios de “planeación participativa” un medio para dar publicidad a sus gestiones y promover los temas que les son prioritarios (Dávila y García, 2000). Así, el pequeño desarrollo que han tenido los esquemas de participación directa en Bogotá, obliga a que la evaluación de la vinculación de la ciudadanía con la política local deba hacerse reconstruyendo la evolución de la participación electoral por medio de las elecciones de las Juntas Administradoras Locales (JAL).

En términos del proceso de construcción de ciudadanía, el que las JAL y sus miembros sean espacios y sujetos abiertos a la comunidad, tendría la capacidad de generar una vinculación del individuo con la esfera estatal pública, desde dos perspectivas. Por un lado, el ciudadano encontraría una manifestación física del Estado más cercana y más accesible, a través de la cual podría vincularse a procesos de toma de decisiones públicas y tendría la posibilidad de ser tomado en cuenta para la asignación de los recursos públicos.

En segundo lugar, la cercanía física y una interacción más directa con el Estado podrían contribuir a la construcción simbólica de comunidad política. Esta percepción de los ediles, hace pensar que las JAL han generado uno de los impactos que se buscaba con el proceso de participación ciudadana que les dio origen, el cual era la generación de espacios de participación y vinculación del ciudadano a lo público.

Sin embargo, es central preguntarse ¿cómo es ese acercamiento a la ciudadanía? En primer lugar, debe señalarse, que en la medida en que el edil desempeña un papel de representante sectorial, existirían unos ciudadanos con mayor posibilidad de vinculación a la esfera estatal pública. Es decir, la cercanía a la comunidad no es universal, en la medida en que se podría plantear que de acuerdo al tipo de función que desempeñan los representantes locales, son sus electores o los miembros de sus redes políticas los beneficiarios de esa proximidad institucional que suponen las JAL.

En segundo lugar, aunque el vínculo con la ciudadanía está mediado por la figura del edil, los espacios de planeación participativa, son un componente institucional de las Juntas Administradoras Locales con el potencial de vincular al ciudadano con la esfera pública sin ningún tipo de mediación. A esto se suma, que la mayoría de las audiencias públicas no sólo son invocadas, sino también estructuradas por la administración distrital, las alcaldías locales o las JAL, con el propósito de generar espacios para informar a la ciudadanía sobre sus propias gestiones, y para promover una suerte de participación ciudadana inducida, aspecto que no es del todo negativo, pero que supone que los políticos locales juegan un papel muy importante como movilizadores de ciertos sectores de la ciudadanía.

El ciudadano a través de los espacios políticos locales ha generado una mayor vinculación con lo público. Esto significa que el individuo, a título personal o a través de las asociaciones de vecinos, establece una conexión con los temas y problemas de su localidad y se vincula a su solución. Según esta interpretación, los espacios políticos locales al vincular al ciudadano a la actividad política, lo estimulan a ejercer activamente su ciudadanía política. Esta lectura del impacto de los espacios políticos locales se conecta

directamente con él, compromiso cívico⁵, que describe un vínculo de responsabilidad que establece el ciudadano con la esfera pública. El compromiso cívico no sólo se manifiesta en una vinculación con lo público, sino en una promoción del beneficio colectivo por encima de los fines privados y en una relación con las autoridades y los representantes locales, en la que el ciudadano actúa como un fiscalizador, al tiempo que exige respuestas por parte de éstos. Esto supone entonces, una relación activa de la ciudadanía con su entorno, con los problemas colectivos, al mismo tiempo que con sus representantes y autoridades públicas.

Desde este punto de vista las JAL serían espacios promotores de capital social es decir de “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que permiten aumentar la eficiencia de la sociedad a través de las acciones coordinadas” (Putnam, 2010, P. 95). Otro aspecto a analizar es el de asociatividad, entendido como la capacidad de la ciudadanía para agruparse en función de una acción orientada a lo público. Desde este punto de vista, los espacios políticos locales generarían dinámicas de acción colectiva enfocadas a desarrollar acciones de tipo político en el espacio público.

Es pertinente observar el papel de las Juntas Administradoras Locales como promotoras de la participación directa y la autonomía política. El primero remite a la posibilidad que tiene el ciudadano de participar en los espacios políticos locales, lo cual implicaría que a través de un espacio representativo como las JAL se promueven también formas de democracia participativa. Por su parte, la autonomía política supone no sólo un ejercicio participativo de la democracia por parte de la ciudadanía sino la consolidación de ésta como un actor político autónomo en la esfera local. Cada uno de estas visiones, define un impacto de las Juntas Administradoras Locales en la relación del ciudadano o de grupos de estos con la esfera pública, y en particular sobre dinámicas de acción política. En términos del proceso de construcción de ciudadanía cada una de estas categorías conceptuales estaría relacionada

⁵Desde la perspectiva de Robert Putnam (1993) el compromiso cívico estaría marcado por “por una activa participación en los asuntos públicos. ‘El interés en los asuntos públicos y la devoción por las causas públicas son signos claves de la virtud cívica’” y por “un claro reconocimiento y búsqueda de bien público a expensas de los fines privados y puramente individuales’

con la promoción de un proceso participativo que estimula la construcción de una ciudadanía política.

Estas visiones definirían un impacto de las JAL como integradoras del ciudadano al espacio público, y como promotoras de formas de participación que están asociadas con el surgimiento de esquemas de acción colectiva, una actividad pública responsable y dinámicas políticas autónomas. No obstante el papel de las JAL como promotoras del ejercicio de los derechos políticos, no alcanza a ser cumplido a cabalidad, las Juntas Administradoras Locales si bien fueron creadas para el fin de ser los espacios en donde se hiciera el primer contacto entre los ciudadanos y la institucionalidad distrital, construyendo una “Democracia horizontal”, como lo expresó Alexis de Tocqueville, “La democracia participativa se da a través del asociacionismo cívico y social que atiende la defensa de los intereses de los ciudadanos” (Carrión Morrillo, 2007, P. 179), no han logrado ser ese espacio espontáneo en donde los ciudadanos intercambian sus demandas y canalizan sus expectativas por medio de la comunicación fluida y directa con los representantes locales, para que ellos sean los voceros de sus demandas frente a la administración distrital, sino que finalmente las JAL, no lograron fortalecer la comunicación directa entre los ciudadanos y los representantes locales. Este espacio quedó como el catalizador de intereses particulares directamente gestionados por los ediles, de una forma clientelista, en donde el edil pasó a ser el tramitador y gestor de intereses particulares de ciudadanos, y no de intereses generales de las localidades.

La última visión, denominada acceso, hace referencia al papel de las JAL en la canalización de recursos públicos, permitiendo que el ciudadano llegue a ellos de manera fácil y eficiente. Esta percepción del impacto de las JAL se relaciona fuertemente con los roles que articularon las respuestas de los ediles sobre su papel como representantes (intermediarios, gestores de obras), sin embargo, el papel de las Juntas Administradoras Locales como canalizadora de recursos públicos no es una categoría recurrente en los discursos sobre el impacto de las mismas. Esta aparente desconexión, con la forma como fue descifrada la representación, bien puede estar asociada con el hecho que para los representantes locales,

el acceso a bienes públicos no se da a través de los espacios institucionales, sino a través de las gestiones realizadas por ellos a título individual.

Se puede concluir, que estos espacios de representación local han generado una cercanía del Estado a los ciudadanos. Sin embargo, este acercamiento más que un impulso a procesos participativos y de articulación del ciudadano con lo público, ha conducido al acercamiento del político al ciudadano. Es decir, la creación de ámbitos de representación política a escala local supone la consolidación de un político local, y de unas redes de intermediación. De esta forma, el impacto de las JAL sobre los procesos de construcción de ciudadanía debe vincularse directamente al papel que como representantes locales ejercen los ediles, sin embargo, la cercanía física del Estado, a pesar de estar mediada por las redes políticas locales, se constituye en un avance, en tanto puede contribuir a generar procesos de construcción simbólica de una esfera estatal pública más abierta y vinculante.

2.1 El papel del edil en la cadena de la construcción de ciudadanía en la localidad.

Aunque en términos generales los representantes locales se perciben como unos intermediarios de lo público se remite a una función del edil como formador, orientador y consejero de la comunidad, sobre aspectos generales (asuntos legales) y destrezas (formación de asociaciones, presentación de proyectos) necesarias para desarrollar acciones en los espacios públicos y en la política.

El representante local como pedagogo cívico, debería transmitir un conocimiento al ciudadano con el propósito de que éste actúe en lo público de una manera más autónoma. A través de esta función el político local está asistiendo al ciudadano y trasmitiéndole unas destrezas que le permiten desarrollar un papel más autónomo en los espacios públicos. Esta función del representante local, está muy ligada a los procesos de planeación participativa, y a través de los cuales se otorgó al ciudadano un espacio de acción a través del cual puede tener una vinculación más directa en la toma de decisiones locales.

La existencia de estas dinámicas participativas, han hecho que el representante proyecte los conocimientos y destrezas básicas que requiere el ciudadano para actuar en ellas. Esta función del edil hace que la relación entre representante y representado deje de ser absolutamente vertical y rígida; y aunque el vínculo político - ciudadano puede seguir siendo un pacto de obligaciones mutuas de tipo clientelista, el ciudadano ocupa un papel menos subordinado al ser incorporado a la gestión de sus propias necesidades.

Esto supone que el político entiende su misión como una intermediación que debe incluir un componente participativo, aunque termine siendo una forma de participación tutelada, ya que, es común, que el ejercicio de estas destrezas se haga bajo la “supervisión” del político. En términos de un proceso de construcción de ciudadanía, este papel del representante local, aunque está marcado por las limitaciones de una representación que tiene un carácter sectorial, opera como una suerte de promoción de la participación ciudadana, con lo cual se está estimulando a los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos. Esta función de los ediles tiene la gran virtud de incorporar al ciudadano en los procesos políticos locales, con lo cual éste adquiere una mayor autonomía en el espacio público, sin que esto signifique que el político desaparezca del panorama local.

Esta pedagogía de la participación, puede representar una redefinición de los procesos políticos locales, al tener el potencial de modificar una relación en la que tradicionalmente el ciudadano ha estado subordinado a los conocimientos que tiene el político, y en la que su margen de maniobra ha sido siempre muy limitado. Con un ciudadano más informado del funcionamiento de la política local, la relación representante representado, puede ser más responsable y horizontal.

Estos procesos aún incipientes, pueden modificar en un futuro, las articulaciones de la política local, que sin dejar de ser representativa, puede abrir más espacios a la participación ciudadana y fundamentalmente a un mayor ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. El edil se debe al ciudadano, así que todos sus esfuerzos y trabajo deben

ir encaminados a éste, sumado a que el político tiene la responsabilidad de cumplir a sus electores, lo cual se debe reflejar en su trabajo.

Aquí se destaca la conexión existente entre ciudadano y representante, y muestran qué elementos articulan dicha relación. Por una parte, el político tiene una responsabilidad con el ciudadano en tanto que el ciudadano es su elector. Por otro lado, la relación se sostiene o sigue vigente en la medida en que el político defienda los intereses de la comunidad y sus electores, por medio de las discusiones en las sesiones de la Junta Administradora Local. Algunos miembros de las JAL entienden sus funciones en conexión con el papel que la ciudadanía puede jugar como eventual protagonista de un control político que pueda incidir sobre la vigencia política del representante. Así, orientan su trabajo hacia los ciudadanos, ante los cuales deben responder con sus acciones.

Se puede concluir que en los espacios de política local se están dando formas de acceso a la ciudadanía marcadas por un énfasis en la dimensión social, es decir, en el acceso a bienes y servicios públicos, aspecto muy relacionado con el objetivo inicial de los espacios de política local. Sin embargo, la promoción de la ciudadanía se encuentra mediada por criterios y prácticas cercanas al clientelismo, lo cual limita el impacto de los espacios de política local en términos de un acceso pleno a la ciudadanía.

Pero es pertinente observar que, aunque el impacto de las JAL en la construcción de ciudadanía sigue marcado por un desciframiento de la representación particularista y afincado en el acceso a bienes públicos, los nuevos espacios políticos han generado consecuencias que bien pueden calificarse de positivas. Ese es el caso de la promoción de dinámicas de vinculación del ciudadano a lo público, gracias a las cuales algunos ediles asumen un papel de pedagogos cívicos. Este papel del representante local, opera como un estímulo al ejercicio de derechos políticos, gracias a lo cual el ciudadano puede lograr una mayor autonomía en la esfera pública y una relación más equilibrada con el político. Esta última consecuencia está muy relacionada con características de la política local como la mayor cercanía al ciudadano y a aspectos del diseño institucional de las JAL,

específicamente a la introducción de dinámicas de planeación participativa. La forma como los políticos locales descifran su papel como representantes permite plantear, que el impacto de los incipientes procesos de construcción de ciudadanía es limitado, debido a un ejercicio particularista de la representación.

2.2 La nueva relación entre comunidad e institucionalidad

Las Juntas Administradoras Locales han generado un proceso de acercamiento de la política, el Estado y sus recursos a los ciudadanos, lo cual, no existía antes de su creación, cuando el espacio de representación más cercano al ciudadano era el Concejo. La cercanía a la comunidad, como principal impacto de las JAL, implica que tanto el edil como las Juntas Administradoras Locales respectivamente, son personas e instituciones al alcance de los ciudadanos y que en términos del proceso de construcción de ciudadanía, que las JAL y sus miembros sean espacios y sujetos abiertos a la comunidad, tendría la capacidad de generar una vinculación del individuo con la esfera estatal pública, desde dos perspectivas. Por un lado, el ciudadano encontraría una manifestación física del Estado más cercana y más accesible, a través de la cual podría vincularse a procesos de toma de decisiones públicas y tendría acceso a recursos estatales. En segundo lugar, la cercanía física y una interacción más directa con el Estado podrían contribuir a la construcción simbólica de comunidad política. Esta percepción de los ediles, hace pensar que las JAL han generado uno de los impactos que se buscaba con el proceso de descentralización que les dio origen, el cual era la generación de espacios de participación y vinculación del ciudadano a lo público.

Sin embargo, es central preguntarse ¿cómo es ese acercamiento a la ciudadanía? En primer lugar, debe señalarse, que en la medida en que el edil desempeña un papel de representante sectorial, existirían unos ciudadanos con mayor posibilidad de vinculación a la esfera estatal pública. Es decir, la cercanía a la comunidad no es universal, en la medida en que se podría plantear que de acuerdo al tipo de función que desempeñan los representantes

locales, son sus electores o los miembros de sus redes políticas los beneficiarios de esa proximidad institucional que suponen las JAL.

En segundo lugar, aunque el vínculo con la ciudadanía está mediado por la figura del edil, los espacios de planeación participativa (encuentros ciudadanos), son un componente institucional de las JAL con el potencial de vincular al ciudadano con la esfera pública sin ningún tipo de mediación. Pero también se podría inferir que la participación de los ciudadanos en los encuentros ciudadanos también se encuentra mediada por el político local. A esto se suma, que la mayoría de estas audiencias públicas no sólo son invocadas, sino también estructuradas por la administración distrital, las alcaldías locales o las JAL, con el propósito de generar espacios para informar a la ciudadanía sobre sus propias gestiones, y para obtener legitimidad promoviendo una suerte de participación ciudadana inducida, aspecto que no es del todo negativo, pero que supone que los políticos locales juegan un papel muy importante como movilizadores de ciertos sectores de la ciudadanía.

Con lo anterior se pretende mostrar, que si bien el papel de las JAL como entes cercanos a la ciudadanía es muy positivo y abre un camino significativo para la articulación de procesos de construcción de ciudadanía, este impacto no puede analizarse sin que esté en función de lo que es el papel de los representantes locales, quienes, a partir de sus esquemas de relación con la ciudadanía, en muchos casos terminan estructurando formas de articulación política de carácter clientelista; las cuales, aunque hoy parecen ser menos jerárquicas, en la medida en que reconocen una mayor centralidad del ciudadano, promueven una integración política excluyente así como procesos “selectivos” de construcción de ciudadanía.

2.3 ¿Cuál es la percepción ciudadana sobre la participación política local?

La consolidación de un proceso de construcción de ciudadanía a nivel local, específicamente desde las Juntas Administradoras Locales, parece ser un fenómeno marcado por el ejercicio de una representación particularista. Así, aunque la ampliación de espacios de participación y representación supone un aumento de las posibilidades del ciudadano para acceder a la arena política, al ampliar su espectro de derechos y establecer una vinculación más fluida con el Estado, el peso del clientelismo sobre este proceso genera un cerramiento que limita su impacto. Es decir, los derechos ciudadanos y la vinculación con el Estado entran a ser un privilegio de individuos pertenecientes a las redes clientelistas, las cuales aunque más numerosas, tienen la capacidad de generar procesos de construcción de ciudadanía acotados, particularistas.

Esto, ha permitido explorar la evolución electoral de las JAL, sus problemas de representación, y el papel de los espacios locales como canteras electorales. Esto se ha logrado a través de la mayor proximidad de unos representantes que entienden su función, como una intermediación y gestión de obras enfocadas a unos sectores específicos. Pero la percepción ciudadana frente a la participación en la política local, aún se encuentra centrada en la relación alejada de los intereses generales de la comunidad por parte de los ediles, es decir, la ciudadanía ve a los representantes locales como funcionarios que sirven a los intereses de un reducido grupo de ciudadanos, que se centra principalmente en el grueso de sus electores y a los suyos propios. Pero que no refleja un interés genuino por una correcta gestión e intermediación de los intereses de la comunidad frente a la institucionalidad de la localidad.

Estas observaciones permiten señalar la existencia de limitaciones a un proceso de construcción de ciudadanía que se esperaría fuera más incluyente. En la medida en que a lo largo de su desarrollo se da cuenta de los distintos elementos que definen el carácter del proceso de construcción de ciudadanía desde lo local.

Así, retomando las palabras de Margaret Somers, la ciudadanía resulta de una articulación contingente de circunstancias y factores de tipo económico, político, social y cultural, que juegan cada uno su papel; de identidades, estrategias y percepciones de lo público, que hacen lo propio en la configuración de ese espacio público político y de derechos que es la ciudadanía (Somers. 1988. Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y la esfera pública. En Zona abierta – cultura y política. No 77, P. 255). Y tomando estas observaciones, ¿cuáles son los aspectos particulares del proceso de construcción de ciudadanía a nivel local en el caso de Bogotá? A esta pregunta, se podrían señalar cinco aspectos:

- Los diseños institucionales
- Las pautas de participación electoral
- Las estrategias de los actores políticos,
- Los desciframientos de la representación por parte de los representantes locales
- Las percepciones ciudadanas sobre lo público y la política.

El primer aspecto, el diseño institucional de las JAL, contribuyó a que estos espacios de representación popular, operen fundamentalmente como ámbitos de competencia electoral, ya que en términos políticos, de representación de intereses y promoción de políticas públicas su capacidad es nula. Estas características de las JAL, consecuencia de su particular diseño institucional, han contribuido a que la política local sea colonizada por las redes clientelistas locales, y a que el acceso a la ciudadanía se canalice a través de dichas estructuras de intermediación política, contribuyendo así al establecimiento de barreras a la consolidación de un proceso amplio de acceso a los derechos de ciudadanía.

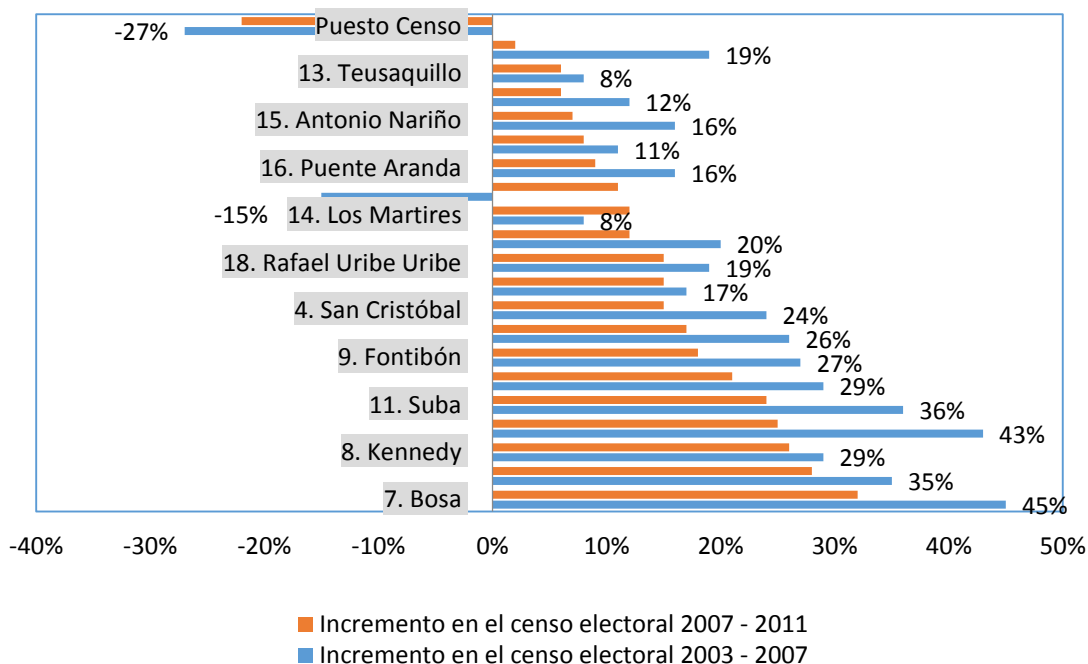
El segundo aspecto que define las particularidades del proceso de construcción de ciudadanía a nivel local en Bogotá, son las pautas de participación de los bogotanos en la política local. Las tendencias de participación electoral en las JAL, sugieren que los espacios de política local son aún un ámbito marginal, que no cuenta con la atención suficiente de parte de la ciudadanía. Es aquí en donde puede hablarse de la presencia de una

anomia social, como lo expresa Emile Durkheim; en donde la anomia es un mal crónico que se caracteriza por la falta de límites a las acciones individuales, ya sea porque no hay normas que las regulen o porque no hay fuerzas colectivas capaces de sostenerlas como tales y que se preocupen por garantizar su cumplimiento.” (Durkheim, 2002, P. 99), es decir, la sociedad es la fuerza externa superior al individuo encargada de ordenarlo y guiarlo para lograr la cooperación; sin embargo, Esta ha perdido fuerza en su capacidad de articulación y comunicación entre los individuos y el estado y ha permitido que el individuo actúe de acuerdo a impulsos e intereses personales sin consideración al grupo del que se forma parte.

Cuando el individuo, busca la satisfacción de sus intereses particulares, en un impulso egoísta y sin tener en cuenta las necesidades de la comunidad en conjunto, y se aleja cada vez más de la percepción de verse a sí mismo como parte integrante de una comunidad. Empieza a verse como un elemento aislado, se pierden los intereses que buscan un beneficio colectivo y la solución a las demandas sociales vistas como una comunidad activa. Es de esta forma como la participación ciudadana deja de tener un papel relevante en la construcción de una ciudadanía activa, espontánea y dinámica, ya que el individuo deja de percibir la importancia que tiene la participación para sus intereses, ya que esta no se centra en la satisfacción particularista de sus necesidades, sino se centra en la búsqueda conjunta de soluciones a las necesidades que afectan a la comunidad en su totalidad, y estas necesidades no necesariamente son las mismas del individuo aislado y particularista.

En el siguiente gráfico se muestra el índice de participación efectiva en las localidades del Distrito Capital en el periodo comprendido entre los años 2003 al 2011. En donde se ve que la localidad de Teusaquillo, tiene un índice de participación del 8%, frente a la totalidad del censo electoral de la localidad (Registraduría Nacional del estado Civil, 2011, Censo electoral para Bogotá 2003 – 2011). En el gráfico se puede observar, la baja tasa de participación que tiene la localidad, en comparación con las restantes del distrito capital.

Indices en la participación efectiva en las elecciones a representantes locales por Localidades 2003 – 2007. 2007- 2011



Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA). MOE (Misión de Observación Electoral)
Mapas de comportamiento electoral Bogotá D.C 2011

Esta particularidad de las pautas de participación local, no sólo sugiere cierta desvinculación del ciudadano de la política local, a su vez muestra que el impacto de las JAL en términos de la construcción de ciudadanía aún es limitado debido a la pobre vinculación del ciudadano a los espacios de participación. Por otra parte, los bajos niveles de participación, como se observó en la gráfica anterior, podrían ser el producto también de la movilización política local que se da a través de las redes clientelistas. En efecto, en la medida en que el tamaño de las redes políticas locales no es muy grande, al estar la política local articulada por estos mecanismos, la participación electoral y la vinculación con las actividades políticas propias de las localidades sería igualmente limitada.

Un tercer aspecto en la configuración de la ciudadanía local son las estrategias de los actores políticos. En efecto, el acceso a las JAL asegura la posibilidad para iniciar una carrera política y para construir unos apoyos de tipo electoral, es decir. Los aspirantes a ser representantes locales, no entran a competir por asegurarse un puesto dentro de la Junta Administradora Local por medios electorales, por un deseo altruista de solución y de satisfacción de las demandas sociales de la comunidad. Sino que los aspirantes a ediles, entran a competir en la carrera electoral, como el primer paso para establecer una carrera política, y una vez elegidos, pueden cautivar un electorado y hacer alianzas para aspirar a una futura candidatura a otras corporaciones dentro del nivel distrital, como puede ser una aspiración al concejo de la ciudad.

La concepción estratégica de las JAL como espacios de iniciación política y de construcción de una base electoral, parece reflejarse en el aumento de la competencia, que se refleja en el crecimiento del número de listas presentadas a los comicios locales y en la aparición de redes políticas distritales sustentadas en el éxito electoral local. Hasta este punto se han destacado aquellas dimensiones que, asociadas a las características formales y del funcionamiento político de las Juntas Administradoras Locales, permiten señalar que el proceso de construcción de ciudadanía que se articula localmente, se encuentra circunscrito a un grupo de bogotanos que por sus relaciones particulares (partidistas, electorales, personales, etc.) con las redes políticas locales, tienen posibilidades de acceso a los derechos de ciudadanía que promueven los espacios de representación local.

Ahora bien, los últimos dos aspectos que describen el panorama de la ciudadanía local, en tanto aspectos que se refieren a las percepciones y los desciframientos de la política y de la representación, tanto de ediles como de ciudadanos, permiten descubrir el cómo de la ciudadanía local. Es decir, los derechos a los que acceden esos sujetos que logran entrar a ese espacio de ciudadanía acotada que describe el ejercicio de la política local. El edil, en tanto se percibe a sí mismo como un intermediario de lo público y un gestor de obras, promueve primordialmente un acceso a la ciudadanía social. De esta forma el ciudadano que se beneficia de la intermediación o de la obra impulsada por el edil, encuentra un

camino de integración a la comunidad política a través de la satisfacción de las demandas que los habitantes de la localidad tienen. Así pues, los ciudadanos por medio de la relación con el representante local, verían por medio de la gestión del edil un acceso a condiciones favorables para que el ciudadano vea cumplidas sus expectativas sociales.

Ese proceso de promoción prioritariamente de derechos sociales, al estar mediado por la figura del representante local, hace que éste se convierta en el agente de la integración social y política de sus representados. Es por ello, que para los ediles el principal impacto de la descentralización local fue el acercamiento del político a la ciudadanía. Con un representante político que ocupa un lugar central en la relación del individuo con lo público, se genera una suerte de ciudadanía intermediada. Es decir, el ciudadano que se configura a nivel local es un sujeto que ante lo público no logra establecer una relación autónoma, gracias a que el político juega un papel no de representante sino de mediador de intereses particulares frente al Estado.

Este aspecto denota también cómo, a pesar del esfuerzo de las reformas constitucionales para acercar los recursos del Estado al ciudadano, el representante conserva el acceso a algunos recursos (de información, destrezas, económicos, burocráticos, políticos), que explican su centralidad en ese esquema de intermediación particularista. El último aspecto asociado al proceso de construcción de ciudadanía local, son las percepciones de los ciudadanos sobre lo público y la política. Este último aspecto refleja que el carácter del proceso de ciudadanía desde lo local no está solamente vinculado a la naturaleza de los diseños institucionales, o a las estrategias políticas y desciframientos de la representación por parte de los políticos, sino que tiene que ver directamente con la intensidad y modo de vinculación de los ciudadanos con lo público y la política, y con las expectativas y percepciones de los individuos sobre los espacios políticos locales.

Así, al constatar que el nivel de conocimiento, por parte de la ciudadanía, tanto de las JAL y sus funciones, como de sus miembros es relativamente bajo, y que las redes de información barrial son un elemento central en la difusión de la información referente a las

Juntas Administradoras Locales, aparecieron elementos consistentes con esa ciudadanía acotada y particularista antes descrita. La baja participación de los habitantes de la localidad y las percepciones que los individuos tienen sobre lo público y la política, no sólo señalan la baja vinculación de la ciudadanía a la política local, sino que a su vez permiten pensar que los niveles de participación locales no son más intensos debido a que la movilización de una buena parte del electorado y la difusión de la información sobre las JAL se canaliza a través de redes políticas locales.

A nivel de percepciones y expectativas de lo público y la política, es muy interesante observar cómo, al tiempo que el ciudadano percibe negativamente la actividad política y condena al político, articula su relación con lo público a través de los códigos de intermediación clientelista. Así, al tiempo que los ciudadanos perciben a los políticos como seres egoístas que sólo trabajan en beneficio propio, dan su apoyo a éstos cuando obtienen algo a cambio; finalmente, la política es un mal necesario. De esta manera, los ciudadanos al ver que sus demandas no son cumplidas en el corto y mediano plazo, inmediatamente interpretan este abandono por parte del estado o las entidades distritales, como una gestión poco efectiva por parte de los ediles, o simplemente como la ausencia de una gestión destinada a solucionar sus demandas.

De esta forma, la labor de los representantes locales, es vinculada a una ausencia de gestión, o a la satisfacción de los intereses propios de los ediles. Otra forma como se expresa esta percepción ciudadana, es el sentimiento que se tiene por parte de la comunidad que los ediles se acercan únicamente en momentos en donde es necesario crear un caudal electoral, previo a las elecciones locales. Es así como, la ciudadanía siente que está siendo utilizada para satisfacer unos intereses específicos y una vez más se logran los objetivos planteados con estas acciones, los representantes locales vuelven a dejar en el olvido las demandas y necesidades de la comunidad. Lo cual implica, que las herramientas que el nuevo marco institucional le entregó a la ciudadanía, con el propósito de generar procesos de articulación política de carácter autónomo, no han logrado romper una vinculación

básica de intermediación entre individuos y políticos, en la cual el particularismo parece ser la característica predominante.

La interacción de estas dimensiones del proceso de construcción de ciudadanía muestran cómo el cambio institucional y su propósito de modernización de la política, se enfrenta a la existencia de unos códigos de desciframiento de la intermediación política, de los que se sirven ciudadanos y representantes políticos para articular su relación. Así mismo, el cambio institucional se tuvo que enfrentar a que los nuevos espacios de representación se integraran a las estrategias políticas y electorales de los políticos locales. La interacción de estrategias, percepciones y diseños institucionales han delineado esa ciudadanía mediada por unos códigos cercanos al clientelismo, gracias a lo cual el acceso a lo público y a los derechos de ciudadanía se da a través de la pertenencia a las redes políticas locales.

Ahora bien, ¿qué sugiere un proceso de construcción de ciudadanía articulado a través de las redes políticas, con relación a los procesos de cambio social? Algo que parece obvio pero que vale la pena destacar, por un lado que las sociedades cambian lentamente, y el caso colombiano no parece ser la excepción. Por otro, que esa lentitud del cambio social está acompañada por una capacidad de adaptación de los actores políticos a los contextos institucionales cambiantes. Así, los políticos al adaptar sus estrategias y discursos a un esquema institucional cambiante, que supone mayor competencia y un ciudadano con mayores recursos políticos a su alcance, han logrado mantener vigente un esquema de articulación política afincado en las redes políticas clientelistas que suponen un esquema de intermediación particularista.

De este modo, a pesar de los traumatismos que ha enfrentado el proceso de modernización, no se puede desconocer que han tenido lugar cambios en los esquemas de intermediación. Es un hecho que el ciudadano ha desarrollado un mayor margen de negociación frente al político, lo cual significa una ganancia en términos de autonomía. Es también claro cómo el político se enfrenta a un contexto de mayor competencia, lo cual le ha obligado a modificar sus ofertas a los ciudadanos. Así, aunque la centralidad de la figura del político describe

unas continuidades en el funcionamiento de la política local, la introducción de las JAL permitió que se dieran ciertas rupturas, que redundaron en una ganancia de autonomía por parte del ciudadano, pero que fundamentalmente promovieron una mutación en las prácticas clientelistas.

Es aquí donde se hace evidente una tensión entre diseños institucionales y percepciones y estrategias de los actores (políticos y ciudadanía). Ahora bien, esta tensión que parece característica del proceso de construcción de ciudadanía, marca también al ciudadano que se desenvuelve y se va construyendo a través de lo público. Aquí, el ciudadano, que aunque se niega a acercarse al modelo de acceso a la comunidad política, parece estar incómodo con la realidad que vive dentro del espacio local. Este ciudadano, que marca el desarrollo de lo público local en Bogotá, parece ser el producto de la tensión entre una institucionalidad —que condena las “prácticas políticas tradicionales”, y lo invita a apoderarse de los nuevos mecanismos de participación y de defensa de sus derechos, para que rompa el vínculo con el representante político clientelista y la intermediación particularista—, los códigos tradicionales de la política, y sus propias motivaciones. Este ciudadano puede verse a través de tres momentos:

En el primero, el individuo se enfrenta a un contexto institucional renovado que supone cambios en las reglas del juego y en los espacios políticos. Se constata una democracia más abierta formalmente, con nuevos espacios (no electorales) de participación política directa y con un número mayor de cuerpos de representación. Al mismo tiempo, se ofrecen al ciudadano nuevos recursos jurídicos, como la acción de tutela, el derecho de petición, la acción de cumplimiento y las acciones populares, por citar algunos ejemplos, que tienen como propósitos hacer más fluida su relación con el Estado y le ponen de manifiesto la posibilidad de promover una defensa efectiva de sus derechos.

En el segundo momento, empieza a hacerse evidente la existencia de una tensión, pues el ciudadano se enfrenta a un desenvolvimiento de la política que no es coincidente con el mensaje que desde las reformas institucionales se proyecta. En este punto, los llamados por

la renovación política son contradictorios con la forma en que el ciudadano entiende el funcionamiento de la política. En este punto se pone de manifiesto que el ciudadano sigue anclado en una relación de carácter particularista con el político. Finalmente la tensión surge cuando el individuo constata cómo, la forma a través de la cual accede a la ciudadanía, en el contexto de unos espacios políticos renovados sigue guiada por los patrones del particularismo. En ese momento el individuo eleva una crítica de sí mismo a través de la lectura que hace de sus conciudadanos, a quienes ve como sujetos que no responden adecuadamente a las exigencias del ámbito institucional, que sólo se interesan en la participación cuando de ella se obtienen beneficios personales, y que no ejercen activamente un papel en lo público pues sólo formulan críticas desde la barrera.

Esta tensión refleja que el ciudadano que se construye a través de los espacios políticos locales está atado a unos esquemas de intermediación políticos particularistas, que impiden que sea protagonista de una integración a la comunidad política y a los derechos de ciudadanía. Así, se está frente a un proceso de construcción de la ciudadanía que se configura a partir del debate entre el referente ideal y plenamente democrático de acceso a la comunidad política y a sus titularidades, y un ejercicio particularista de la representación política atado al clientelismo.

3. TEUSAQUILLO: ENTRE LOS INTERESES PARTICULARES Y LOS COLECTIVOS

A pesar de que las Juntas Administradoras Locales, fueron concebidas como promotoras de una mayor participación y ampliación de la ciudadanía, su diseño institucional tiene una incidencia clara sobre la estimulación de procesos clientelistas, al generar restricciones al surgimiento de otros esquemas de articulación política, lo cual limita su papel como promotoras de espacios de ciudadanía. Esta restricción en el diseño institucional de las JAL, es consecuencia de que aunque las juntas se encuentran muy próximas a las comunidades locales, en la medida que éstas participan en las JAL y eligen sus miembros, su grado de autonomía política es prácticamente inexistente, debido a que deben seguir las líneas programáticas de la administración distrital.

Pero es pertinente observar que las Juntas Administradoras Locales fueron creadas como instrumentos de control, veeduría y administración municipal y un apoyo grande para los Concejos Municipales y las Alcaldías. Si bien su origen constitucional se remonta al Acto Legislativo Nro.1 de 1968, las JAL tan solo fueron objeto de reglamentación a partir de la Ley 11 de 1986, de donde tomó sus principales elementos la disposición consagrada en el Art. 318, 323 y 324 de la Constitución Política de 1991.

Como su nombre lo indica, las Juntas Administradoras Locales constituyen un valioso instrumento de descentralización administrativa para la prestación de servicios municipales, así pues, Las JAL funcionan tanto en las áreas urbanas como en las zonas rurales; en las primeras operan en las localidades y en las segundas, cumplen sus funciones en los corregimientos. Si bien a las Juntas Administradoras Locales les está prohibido crear organización administrativa alguna, de modo que la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos siempre debe hacerse por intermedio de entidades o dependencias de carácter municipal.

La acción de la Junta Administradora Local, antes que todo es la expresión de un proceso de comunicación, contacto y debate, por el cual la comunidad discute y se comunica de manera espontánea y por medio de este proceso adquiere conciencia de sus necesidades, derechos y deberes, y procura dar a los problemas una solución de conjunto, con la participación solidaria de los individuos y las instituciones distritales, de este modo, las Juntas Administradoras Locales pueden proponer, recomendar, sugerir, vigilar y controlar, partiendo de la representación comunitaria por medio de los ediles, quienes son los representantes de los habitantes de la localidad.

Corresponde a las Juntas Administradoras Locales reunirse por lo menos una vez al mes, dictar su propio reglamento, expedir actos con el nombre de resoluciones y, en general, además de vigilar y controlar servicios u obras en el área de su jurisdicción, velar por el cumplimiento de sus decisiones, recomendar la adopción de determinadas medidas por las autoridades municipales, y promover la participación ciudadana. Sin embargo, la labor de las JAL es más de vigilancia y de control en relación con la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras, que de estricta gestión administrativa. Ello por cuanto carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, de organización administrativa (planta de personal) y de iniciativa en la ordenación de los gastos.

3.1 Origen y misión de las Juntas Administradoras Locales

Dentro las políticas del Estado colombiano tendientes a la democratización y descentralización del régimen a través de la ley 11 de 1986, se crearon las Juntas Administradoras Locales, con el propósito mejorar la administración y prestación de los servicios públicos en los municipios. Así pues, en el año 1992, el concejo de la Bogotá decreta el acuerdo 6. Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el

artículo 322 de la Constitución Nacional⁶, y se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el Distrito Capital.

Por medio de este acuerdo, el Distrito dotó a las Juntas Administradoras Locales y a las localidades de un estatuto administrativo y fiscal, con el fin de promover el desarrollo de las localidades de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones socio – económicas de sus habitantes, así como, asegurar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales. Así pues, es claro que de tal manera la Constitución reforzó el poder político de las JAL, atribuyéndole funciones en la elaboración de planes y programas, el control de las inversiones que se realizan con recursos públicos y la distribución de partidas asignadas. Posteriormente, en 1993 a través del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá (EOB), se estableció una reglamentación de estas instituciones, de la cual se desprende una definición de funciones mucho más específica. Así pues, las Juntas Administradoras Locales fueron creadas con el ánimo de acercar las instituciones a la comunidad y por medio de ellas generar un espacio de intercambio, debate de los asuntos locales, para lograr su tratamiento y solución y por medio de este ejercicio construir una ciudadanía fuerte, dinámica y democrática.

Las JAL responden a las prioridades presentes en el proceso de apertura democrática de los ochenta y en la Carta Política de 1991. De esta forma, las Juntas Administradoras Locales, a la luz de la descentralización política y administrativa, y la ampliación de los espacios participativo operan como cuerpos colegiados en cada una de las veinte entidades locales en las que se encuentra dividida Bogotá y les corresponde según la Constitución “la gestión de los asuntos propios de su territorio” (Constitución Política de Colombia, art 322), a través de competencias administrativas y políticas básicas. De tal manera que desde el

⁶ Art 322: Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

punto de vista de los derechos sociales, las JAL deben contribuir a la superación de la situación de marginalidad de las poblaciones más vulnerables de las localidades. Así, la definición de las prioridades de inversión de los dineros que reciben las Juntas Administradoras Locales debe hacerse adecuada a un criterio de mayores necesidades, de modo que las poblaciones con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) deben ser las principales beneficiarias de las gestiones de estas instituciones, tendientes a generar acceso a bienes y servicios públicos como salud, educación y bienestar social. Para ello las Juntas reciben entre el 10% y el 20% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital, y a su vez, ese porcentaje de los recursos del Distrito Capital es distribuido entre las localidades según la mayor o menor presencia de poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2015). En el siguiente cuadro se muestra la asignación presupuestal disgregada por localidades, para el año 2015:

Asignación presupuestal disgregada por localidades (2015)

LOCALIDAD	PRESUPUESTO ASIGNADO (En millones de pesos)
1. Usaquén	230.874
2. Chapinero	117.389
3. Santa Fé	200.874
4. San Cristóbal	341.342
5. Usme	441.342
6. Tunjuelito	230.874
7. Bosa	441.342
8. Kennedy	441.342
9. Fontibón	230.874
10. Engativá	341.342
11. Suba	541.343
12. Barrios Unidos	86.500
13. Teusaquillo	30.091
14. Los Mártires	117.389
15. Antonio Nariño	117.389
16. Puente Aranda	200.874
17. La Candelaria	16.500
18. Rafael Uribe Uribe	441.342

19. Ciudad Bolívar	619.706
20. Sumapaz	25.000
TOTAL	5'214.138

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaria de Hacienda (Plan Operativo Anual de Inversiones POAI) 2015.

Esta asignación está determinada por dos variables a considerar:

- Número de habitantes y extensión de la localidad
- Incidencia de las necesidades Básicas Insatisfechas

Así pues, se observa como localidades como Ciudad Bolívar, Suba, Bosa y Kennedy, reciben una asignación presupuestal significativamente más grande que localidades como Teusaquillo. Que posee unos índices y una incidencia de Necesidades Básicas insatisfechas inferiores a las anteriormente mencionadas. Según lo observado en la tabla anterior, y con base en la asignación presupuestal dada para el año 2015 a la localidad de Teusaquillo, los rubros en los cuales se ha proyectado la destinación de estos recursos están dados de la siguiente manera, (las cifras están expresadas en millones de pesos):

- Gastos de funcionamiento: 1.970.950
- Inversión directa (Plan de desarrollo Bogotá Humana): 14.572
- Mantenimiento de la malla vial de la localidad: 5.000
- Programas de fortalecimiento institucional: 6.366
- Programas de fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional: 5.946
- Recuperación de cuencas hídricas y cambio climático: 4.854

(Decreto local 011. Expedido el 18 de Diciembre de 2014)

Esta asignación presupuestal dentro de la localidad se direcciona en dos vías, la primera, en el ejercicio del ordenamiento y asignación directa de los presupuestos locales con lineamientos de asignación y ejecución directamente desde la administración distrital. La otra línea de asignación viene desde el ejercicio que la ciudadanía hace desde los espacios de participación, uno de los más importantes, y que se va a observar es el Consejo de Planeación Local (CPL). Espacio en el cual, la ciudadanía residente de la localidad se reúne para debatir y discutir la asignación y destinación de los recursos asignados a la localidad, por medio de la discusión de los presupuestos participativos. Los recursos asignados a la localidad provienen de la administración distrital, y son distribuidos entre el 10% y 20% de los ingresos, distribuidos según la población y los índices de necesidades Básicas Insatisfechas en cada localidad. La formulación, ejecución y seguimiento de los planes locales se rige por el Acuerdo 13 de 2000. Según esa norma, los planes deben ser formulados en el primer año de mandato del gobierno distrital en un cronograma que parte del mes de marzo hasta agosto-septiembre. (Velásquez, Descentralización y participación: ¿cómo se participa en las localidades de Bogotá?, Congreso internacional del CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2012).

En el proceso para la formulación y ejecución de los planes locales de inversión, los alcaldes locales elaboran un borrador del plan (el cual debe tener una parte estratégica, con objetivos, programas y metas, y una parte con el plan plurianual de inversiones a cuatro años) que presentan a la ciudadanía para que sea discutido en los Encuentros ciudadanos que se llevan a cabo en cada Localidad y en territorios menores (las Unidades de Planeación Zonal, UPZ). En esos encuentros la ciudadanía propone prioridades, programas y proyectos, que la Alcaldía se encarga de sistematizar e incorporar al texto del Plan, cuando lo considera conveniente. Una vez se haya socializado y discutido el plan de inversión en los encuentros ciudadanos, este pasa al Consejo Local de Planeación, para que emita su concepto y recomendaciones, este consejo está constituido por habitantes de la localidad⁷, además este es el espacio en donde se organizan los encuentros ciudadanos y en

⁷ Los conceptos y recomendaciones emitidos por el Consejo Local de planeación no son de carácter obligante, es decir, la administración local tiene a su discreción aceptarlos o no

donde se discuten las asignaciones de los presupuestos participativos, una vez allí estas iniciativas son canalizadas.

Para el caso de la localidad de Teusaquillo, el Consejo local de Planeación ha organizado encuentros ciudadanos para la discusión de los presupuestos participativos de la localidad, pero el impacto de estos no ha generado una articulación fuerte entre los asistentes y el Consejo local de planeación. En cuanto al papel que cumplen las JAL en la promoción de una ciudadanía política, entendida como el mecanismo esencial por medio del cual los ciudadanos acceden e incrementan su cobertura de derechos civiles, sociales y políticos (Muñoz, 2014, P. 25), y en donde la participación del ciudadano en ellas, no sólo como representante sino como protagonista de las decisiones de la corporación.

Este último aspecto debe ponerse en práctica a través de dinámicas de “planeación participativa” (Velásquez y González, 2003), con el propósito de que los procesos de decisión que tengan lugar en la Junta cuenten con las opiniones y prioridades de la comunidad. Las funciones generales hasta ahora reseñadas permiten pensar que las JAL son un vehículo importante para la construcción de la ciudadanía desde los espacios locales. Sin embargo, una lectura más detenida de las atribuciones de estos organismos, permite constatar ciertas limitaciones a esa potencialidad. Según el artículo 69 del Estatuto Orgánico de Bogotá, las atribuciones de las JAL pueden agruparse en cuatro categorías: las normativas, las de control, las de planeación referidas a la definición de presupuesto, y las de participación. De acuerdo con esto, las atribuciones normativas buscan adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.

Otra de las atribuciones que se encuentran en el artículo 69 del Estatuto Orgánico de Bogotá son cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales. Entre las atribuciones referidas a las de control, se

encuentran las acciones de vigilancia y control en la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos, además de Preservar y hacer respetar el espacio público.

Otra de las acciones referentes al ejercicio de control y vigilancia se refiere a la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran. También en el artículo 69 del Estatuto Orgánico, se encuentran las atribuciones que se encuentran las de planeación y definición del presupuesto, y cuya principal acción es. Participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas. Y por último entre las atribuciones referidas a la participación ciudadana, se encuentran, el Promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos y Promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente en la localidad. Adicionalmente, a las atribuciones anteriormente expuestas y consignadas en el Artículo 69 del Estatuto Orgánico de Bogotá, es pertinente referir el papel de los ediles como gestores de iniciativas propuestas por los habitantes de las localidades. Lo cual, los ubica también dentro del papel de intermediarios entre la ciudadanía y las entidades públicas.

3.2 Teusaquillo y su Junta Administradora Local

Las funciones normativas de la Juntas Administradoras Locales son amplias. Entre sus funciones más conocidas están, el papel que juegan en la reglamentación del espacio público para su uso en actos culturales, deportivos, recreativos o de mercados temporales. Así pues, como ya se observó anteriormente en las atribuciones dadas a las JAL por el decreto 1421, y revisando las funciones asignadas por el mismo, es pertinente observar que Las funciones de planeación que desempeñan la JAL es el aspecto sobre el que esta entidad tiene mayor injerencia convirtiéndose en su función principal. La Junta debe adoptar el plan

de desarrollo local y el de ordenamiento físico, presentar proyectos de inversión, y aprobar el presupuesto local en concordancia con el plan de desarrollo.

Estas funciones remiten a su papel como administradoras de los recursos, que del presupuesto de inversión del distrito, corresponden a la localidad. En este punto cabe señalar que las decisiones de planeación de la inversión que tome las JAL deben ir en concordancia con las políticas globales del distrito Capital, lo cual limita la autonomía política de estas entidades. Esto supone que los entes locales en Bogotá no cuentan con la capacidad de definir políticas sobre aspectos del desarrollo local, sino que deben tomar decisiones sobre la destinación de los recursos de las localidades, adecuadas a las políticas delineadas desde la administración distrital.

Otras funciones consagradas en el Estatuto Orgánico de la capital establecen que las JAL deben operar como espacios de promoción de la participación de la ciudadanía. Es decir, que corresponde a los ediles estimular a los ciudadanos para que se vinculen en la veeduría, manejo y control de lo público y en campañas de recuperación y protección del medio ambiente. De esta manera las Juntas Administradoras Locales fueron creadas para ser el espacio en donde se promoviera la inclusión de la comunidad en el proceso de discusión y toma de decisiones, mediante este ejercicio se fortaleciera el camino para la construcción de una ciudadanía, participativa, activa y espontánea, que tenga una comunicación directa con sus representantes y generar un espacio que permite la profundización de la democracia.

Bajo esta visión se buscó que las Juntas Administradoras Locales, fueran un espacio importante dentro de la construcción de las políticas públicas de la ciudad, y también, por medio de la participación buscaba generar el acercamiento del ciudadano a la esfera del interés público en los escenarios de la formulación de la política pública, los planes de desarrollo y el ejercicio de la administración pública. En resumen, se podría decir que corresponde a las JAL administrar los recursos locales y promover la participación ciudadana, funciones que operarían como una suerte de estímulo al proceso de construcción de ciudadanía. Sin embargo si el análisis se detiene en la función principal de las JAL, se

puede formular una objeción: el papel de planeación de las Juntas no es autónomo y está atado a las directrices de la administración distrital. Esta limitación se hace más evidente si se tiene en cuenta que el alcalde local como representante de la administración central en las localidades puede objetar los proyectos de las JAL no sólo por razones de inconveniencia, inconstitucionalidad e ilegalidad (según leyes de carácter nacional o acuerdos distritales), sino por ir en contravía de los decretos del Alcalde Mayor.

Así, el ejecutivo distrital es el rector de las decisiones que tomen las JAL, lo cual supone una fuerte limitación al poder de planeación de estas entidades. Esta situación deja a la Junta Administradora Local desempeñando principalmente la función de gestión. Es decir, que los ediles operan básicamente como intermediarios entre la ciudadanía o sus redes políticas y la administración distrital. Esta tarea supone que el político gestiona unos intereses y necesidades particulares ante las entidades del distrito haciendo uso de sus vínculos personales. El edil entra a desempeñar entonces una función de intermediario entre sus redes políticas y los recursos de la administración pública, situación que genera consecuencias directas sobre el pretendido proceso de construcción de ciudadanía y sobre las esperanzas de democratización y acercamiento de las decisiones políticas a la ciudadanía.

La Junta Administradora Local, al carecer de una verdadera dimensión política y de una capacidad efectiva de toma de decisiones, ha terminado siendo un espacio potencial para la reproducción de los esquemas de intermediación clientelista. Es decir, al no tener las JAL un carácter obligante, sino simplemente de recomendaciones, observaciones y sugerencias frente a las acciones que toma la administración distrital, la Junta Administradora Local, termina siendo un espacio en donde se gestionan las demandas particulares de los electores de los ediles para el trámite y gestión de sus necesidades frente a la administración distrital. En efecto, se introdujo todo un procedimiento de competencia electoral en el que el candidato a las Juntas organiza una campaña y establece una relación con un electorado, ante el cual se presenta con un “programa”; sin embargo, una vez el candidato llega a la JAL su capacidad política es prácticamente nula y la relación con la ciudadanía que se

montó sobre la lógica electoral, no puede transformarse en una real representación del electorado, debido a que su gestión se encuentra determinada por la voluntad de la administración distrital y los programas de ésta.

Así, es claro que el margen de acción política del edil es limitado, por lo tanto la posibilidad de canalización de intereses por parte de los representantes locales es también no es muy grande. Sin embargo, el edil al construir unos vínculos con un electorado y al haber generado alguna expectativa, debe producir alguna respuesta. Para ello, termina gestionando recursos y obras con el claro propósito de responder a aquellos electores con los cuales ha establecido unos compromisos. No obstante, esa respuesta al electorado no se produce en el marco de la representación política, sino a través de la injerencia con la que cuenta el político ante las entidades gubernamentales (Velásquez y González, 2003). En otras palabras, si se acepta que un propósito central del político es mantenerse o llegar al poder, y que esa posibilidad depende de la capacidad de representar a un electorado, en un contexto como el de la JAL, el clientelismo aparece como una estrategia muy eficiente para obtener el respaldo del electorado. Un esquema institucional como el analizado parece impedir que se levanten las restricciones para que la relación entre ciudadano y político, se vincule a otro tipo de práctica; por ejemplo, que la permanencia del político en el poder dependa de su desempeño o de gestiones que se materialicen en políticas públicas y no únicamente en intermediaciones particularizadas.

El modelo de descentralización vigente en Bogotá, termina por producir un esquema en el que lo único que se estimula es una relación típica clientelista entre el político local y sus apoyos electorales. Adicionalmente, la poca capacidad de decisión política de estos espacios, impide que se promuevan proyectos locales en los que la ciudadanía entre a vigilar y sobre los que pueda tener alguna injerencia. El temor a delegar la toma de decisiones políticas a los espacios locales, hizo surgir un esquema de acción política en el que no se generó una ganancia en términos de autonomía local y real participación ciudadana en la toma de las decisiones locales, pero en cambio sí se ampliaron los espacios para que el clientelismo se reprodujera. La Junta Administradora Local aparece entonces

como un espacio central para los políticos locales y sus proyectos de reproducción política, sin embargo para la ciudadanía no han generado mayores beneficios en términos de ampliación de la esfera ciudadana.

3.3 El papel de los ediles en la localidad

En el desarrollo de esta investigación se adelantaron entrevistas a José David Castellanos, Luis Carlos Vargas, Gloria Oramas y Quena Rivadeneira, quienes son ediles de la localidad, y por medio de este ejercicio se puede observar los puntos de vista que ellos tienen sobre el papel que tienen los representantes locales, las funciones de los ediles y la relación que tienen ellos con los habitantes de la localidad y el papel de los ediles y la junta de Acción Local para la construcción de ciudadanía en la localidad de Teusaquillo.

A lo largo de las entrevistas hechas en el desarrollo de este documento, los ediles respondieron a la pregunta ¿De qué manera, usted define la función del edil en la localidad?, el resultado de esta pregunta arrojó tres categorías entre las que se encuentran las de intermediario, gestor de obras y representante sectorial.

La primera categoría, definida aquí como el intermediario, categoría que fue ubicada en casi la totalidad de las entrevistas analizadas, remite al papel que cumple el edil como vocero o "representante" de la ciudadanía ante las autoridades públicas, con el fin de ayudar a gestionar el acceso a bienes y recursos limitados. Esta categoría permite ver cómo los representantes perciben su función, más que como articuladores de intereses, como una suerte de "tramitadores" de las necesidades de sus representados ante la administración distrital.

Es pertinente observar como entre la diversidad de visiones existentes acerca del papel del edil en la localidad, se puede observar la del edil como una persona que tiene el conocimiento técnico y de la gestión pública, que permite el trámite efectivo de demandas

ciudadanas particulares para que estas sean cumplidas por parte de la administración local. En este sentido se desvirtúa el papel del edil en el sentido virtuoso de una representación de las demandas generales de la población local, consensuadas en el ejercicio y uso de los espacios locales de participación. A continuación se observa esta posición, en la entrevista del edil José David Castellanos, representante local quien llegó al edilato inscrito en el partido Cambio Radical:

“El edil tiene una formación y un conocimiento técnico de cómo se hacen las cosas, entonces uno acompaña a los ciudadanos en sus necesidades para que estas se les cumplan. Esto genera tranquilidad en la gente porque se sienten respaldados y acompañados, y además, uno les ayuda con las necesidades que ellos tienen”

De igual manera, se observa el papel del edil como informador a la comunidad de las gestiones adelantadas con respecto a las demandas que tienen los habitantes de la localidad. El edil Luis Carlos Vargas, quien está inscrito en el partido Cambio Radical, quien, en el desarrollo de la entrevista tocó este punto y expuso su visión acerca del papel del edil en la localidad:

“Uno ayuda a la comunidad en temas específicos que uno maneja, por ejemplo, malla vial y asignación para el uso del suelo, con eso me refiero a estado de los parques, y permisos para construcción en la localidad. Las personas, sienten esas necesidades porque les afecta directamente y mi papel es acompañarlos, y gestionar e informar de estas situaciones, hay siempre que transmitir que uno es un puente entre ellos y la administración”

Sin embargo, no todas las posiciones con respecto al papel de los ediles son unificadas, existen voces divergentes que dan una crítica a este aspecto, ya que el ejercicio de facilitadores no es únicamente el papel que deberían tener los ediles de la localidad. La edil Gloria Oramas, quien está inscrita en el partido Progresistas, hace una crítica frente al papel del edil dentro de la localidad:

“Mi posición si es muy crítica al respecto, porque nosotros los ediles, nos hemos convertido a la larga en tramitadores de favores de la gente, y ese no es el papel que uno debe tener, uno debía estar para hacer control político a lo que hace la alcaldía menor, a los recursos y como se destinan, pero la gente no ve que eso es importante, lo que les interesa es que uno le haga el favor de esto o de lo otro, nada más”

Uno de los roles fundamentales de los representantes locales y de la Junta Administradora Local, es el control político y la vigilancia en el control de las instituciones locales y distritales, este control está directamente relacionado en los niveles de comunicación que se tienen con la población, el ejercicio de escucha de las necesidades de la población habitante de la localidad. Los ediles, como representantes de la los habitantes de la localidad, están inscritos a partidos políticos, pero estos partidos políticos, ya no son los grandes movimientos en donde los “gamonales” se movían a su antojo por las localidades, y poseían extensas y complejas redes electorales, que les garantizaban una elección efectiva de sus candidatos. (Gutiérrez, 2002, P. 185).

Actualmente, los espacios de participación ciudadana existente, como las Juntas Administradoras Locales, permiten la aparición de candidatos, que si bien se inscriben en los partidos políticos, no hacen parte de las grandes maquinarias, sino que se autogestionan directamente con los ciudadanos, pero guardan la misma estructura de relación particularista, basada en la satisfacción y trámite de intereses muy puntuales de miembros de la comunidad y que se centran en la satisfacción de favores a cambio de votos para sus candidaturas. La edilesa Quena Rivadeneira, en la entrevista que le fue realizada, expresa la visión que tiene acerca de la función de los ediles en la localidad, en este aspecto:

“El papel del edil se basa en el acercamiento con la comunidad y agenciar los intereses particulares de los habitantes de la localidad, pero también nosotros velamos porque los intereses de nuestros partidos estén reflejados dentro de la acción de la JAL para que la

propuesta de la colectividad se refleje en la ayuda que uno le pueda brindar a los ciudadanos y habitantes de Teusaquillo”

3.3.1 El edil como asesor y gestor de las demandas ciudadanas frente a las entidades locales

Para el desarrollo de esta función, el representante local capitaliza su conocimiento sobre el funcionamiento de la burocracia y la organización del sector público, destreza de la que carece el ciudadano promedio. Así, aunque la tarea principal que debe desempeñar un edil, según el señalamiento del Estatuto Orgánico, es la de establecer las prioridades de inversión del presupuesto local; para muchos representantes locales, en la medida en que el presupuesto de sus localidades es muy limitado, se hace necesario acudir a las entidades distritales en búsqueda de apoyo para solucionar las “necesidades” de sus comunidades. Es así, como el edil acude permanentemente ante entidades distritales como el IDU, el IDRD o las empresas de servicios públicos, con el propósito de que éstas lleven a cabo obras o presten servicios allí donde se encuentran las necesidades de los representados por el edil.

El papel de intermediarios, desempeñado por los ediles, no se agota en la gestión ante las autoridades de obras o servicios. En efecto, el edil también guía a los ciudadanos en su relación con el Estado, indicando al ciudadano qué hacer ante diversas situaciones, que pueden ir desde una asesoría jurídica, hasta la consecución de un cupo en una entidad educativa. Esto se puede observar en las respuestas que José David Castellanos dio a la pregunta: ¿Cree usted que dentro de las funciones del edil están también la asesoría en trámites y la gestión de los intereses de los habitantes de la localidad frente a las entidades distritales?

“Nosotros llevamos las inquietudes de los habitantes de la localidad frente a las entidades distritales, por ejemplo el tema del uso del suelo es muy fuerte acá, entonces uno tiene contactos en la secretaria de planeación, y allá uno se va informando de los temas y así uno presta apoyo y asesorías a las personas que necesitan de esta ayuda”

Al respecto, Luis Carlos Vargas, edil de la localidad por el partido Cambio Radical, toma la visión del edil como un tramitador y gestor efectivo de las demandas de los habitantes de la localidad, frente a las entidades distritales, aprovechando sus redes y contactos dentro de las mismas, para lograr una efectividad mayor en la solución de los requerimientos de los habitantes de la localidad

“La gente de la localidad confunde las funciones del alcalde menor con las de la Junta de Acción Local, el desprestigio que tiene el alcalde menor es tal, que las personas vienen a nosotros para que les ayudemos en la solución de sus problemas, entonces uno se encarga de ayudarlos y si es el caso también de servir de puentes con el IDPAC, o con el IDR o con cualquier entidad para ayudar a la comunidad”

Al respecto, la edileza Gloria Oramas, tiene una visión crítica frente a este papel que se le ha atribuido a la figura de los representantes locales. En donde, no es el papel de gestor ni de facilitador de trámites la principal función que tiene un edil, sino de ser un garante del ejercicio del control político que deben tener los funcionarios públicos. Pero, debido a la poca efectividad en las actuaciones de las entidades distritales en la atención de las demandas de los habitantes de la localidad, el papel del representante local, ha sido relegado a un mero rol de facilitador y tramitador. A continuación se aprecia esta visión en el aparte de la entrevista hecha a la edileza Oramas:

“Los ediles estamos básicamente para hacer control político a la gestión del alcalde menor, porque de esa forma sabemos que está pasando o no en la localidad, yo creo que un edil es un servidor público y no debe ser solamente un tramitador de favores, lo que pasa es que la gente cree que es así y se acercan a uno con esa intención, de que uno les ayude con su problema en su cuadra o en su casa, pero eso no debe ser así”

Otra función de los ediles que es pertinente de observar, es la de servir como puente entre los diferentes grupos de acción que tiene la localidad, es decir, servir como un elemento de

comunicación efectiva entre las organizaciones de carácter civil, de esta forma la construcción de ciudadanía, entendida como, la participación efectiva y activa de la comunidad en los espacios locales de manera espontánea, genera un fortalecimiento saludable para el desarrollo de la democracia participativa en la localidad, a continuación se observa el aparte de la entrevista, en donde La edilesa Quena Rivadeneira, reflexiona sobre este punto:

“En mis periodos de edilato, (Este es mi segundo periodo), siempre me he enfocado en los temas de la agenda cultural de la localidad y de trabajo con jóvenes, porque esta localidad tiene mucha población de colectivos artísticos y Teusaquillo es la localidad líder en el sector cultural en Bogotá. Por eso siempre me muevo mucho con los colectivos y las entidades que puedan ayudar a los muchachos, por ejemplo con el IDEARTES tengo mucha cercanía y siempre trato de involucrar a los jóvenes en sus actividades y en brindar apoyo en todas las actividades que ellos tengan”

Después de la visión que tienen los ediles con respecto a su papel de intermediario, muchos de los entrevistados identificaron una segunda función como gestor de obras. Esta tarea del representante remite básicamente a que el edil debe “materializar su labor”. Así, el buen representante es quien “hace”, quien deja un testimonio físico de su trabajo y que este se ve representado por medio de obras. El representante local como gestor de obras es un sujeto capaz de hacer lo que el Estado y las élites políticas no han podido o no han querido hacer para las comunidades; así, el edil se apropia de las gestiones del Estado y aparece como quien las lleva a cabo. Esta percepción de la misión del político remite a una especie de sujeto mesiánico capaz de hacer y llevar obras a sus representados, o como una suerte de emisión de bonos a futuro.⁸

⁸ Cuando se hace la analogía de los bonos a futuro, se hace referencia, a las acciones que puede hacer el edil por sus electores, de tal manera que las obras, por este realizadas, sean el aval para una futura candidatura a un posterior periodo, o para un apoyo en una carrera política futura. Que bien podría traducirse en una aspiración al concejo de la ciudad.

El edil José David Castellanos, hace referencia a este punto, de esta forma, la visión del representante local, también tiene una dimensión de estar siempre al tanto de los problemas que afectan a la localidad, en este caso, el edil Castellanos, identifica a la construcción que se está realizando en la localidad, según el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial enmarcado en la estrategia de densificación urbana de la ciudad⁹, ha generado una serie de impactos negativos en la localidad. Allí es donde entra el representante local, a interceder por la comunidad y a oficiar como un puente o un canal de comunicación para que la administración distrital se entere de estas situaciones:

“Ahora en la localidad el problema más fuerte es la construcción, porque muchas de las construcciones afectan las viviendas de los vecinos, o generan problemas en la tubería y las redes eléctricas y entonces uno ayuda a que la comunidad que se ve afectada pues no dañe sus casas o sus instalaciones por las construcciones, entonces uno trata de que algunas obras estén en los barrios más afectados por las construcciones, por ejemplo, en Nicolás de Federmán tenemos mucho ese problema, están tumbando casas tradicionales para hacer edificios y eso ha generado muchos problemas”

Otra visión con respecto al tema de la construcción de obras de infraestructura en la localidad, está centrado en la centralización de las obras, y el poco margen de ejecución que tienen las localidades para llevar a cabo las obras que se requieren para el mantenimiento de las obras de infraestructura ya existentes. A este respecto, el edil Luis Carlos Vargas, hace una observación:

“Ha sido muy difícil porque con esta administración distrital, no se han podido hacer obras, todo está muy centralizado, y no hay autonomía para gestionar obras a nivel local, eso hace que la administración de la ciudad sea casi imposible, todo está centrado en lo

⁹ El modelo de ordenamiento adoptado para Bogotá, orientado a la consolidación de una ciudad compacta, se sustenta primordialmente en el control de la expansión urbana y la mitigación de las presiones hacia la conurbación. Para el logro del modelo planteado, el POT establece una política de gestión del suelo constituida por una serie de mecanismos que le permiten orientar la configuración de los bordes urbanos y la reactivación de las zonas centrales, enfocados principalmente a la regulación del mercado del suelo y el crecimiento urbano.

social, pero hay necesidades de vías, obras de infraestructura que tienen las localidades y estas no son atendidas por parte del alcalde Petro.”

La ediles Gloria Oramas, habla sobre la focalización de las acciones de los ediles, es decir, muestra que dentro de las acciones que los ediles realizan en la localidad, se priorizan ciertos barrios o sectores, que son en donde se encuentra la base de su electorado para la satisfacción de las demandas de los habitantes de estos barrios. Aquí se puede hacer inferencia, a que las actuaciones de los ediles están centradas dentro de la satisfacción de intereses particulares, y en la gestión y vigilancia que las obras de mantenimiento de la localidad se lleven a cabo en los barrios o zonas priorizadas. A continuación se observa, en un aparte de la entrevista realizada a la edilesa Oramas este punto de vista:

“Nuestro papel como representantes de los intereses de los habitantes de Teusaquillo, está dentro de la gestión en todos los barrios de la localidad, en todos, porque hay unos ediles, que se especializan en tener sus barrios para sus acciones y dejan a los demás de lado, trabajan para unos barrios, porque allá están sus votantes y claro, para ellos ese edil es lo máximo, pero se le olvida que su labor está es para atender las necesidades de toda la localidad. Uno debe atender que las obras o las acciones sean para todo el mundo, y si uno ayuda con la gestión de un parque este sea para que todos los habitantes de Teusaquillo se vean beneficiados, no sólo para los de un barrio específico”.

Otra de las funciones de los ediles, encontradas en el ejercicio del trabajo de campo, fue la de ser mediadores entre grupos que tienen intereses distintos con respecto al uso del suelo en la localidad. Ejemplo de esto, está el aparte a la entrevista hecha a la edilesa Quena Rivadeneira, en donde muestra la problemática presente en Teusaquillo con respecto al uso del suelo dado por las personas en la localidad:

“Nosotros ayudamos a que se gestionen obras con la comunidad en los problemas fuertes que tiene, aquí en la localidad es el uso del suelo, existe una gran rivalidad entre los residentes y la población flotante que tiene sus negocios en la localidad pero que no viven

acá, cuando hablo de negocios, me refiero a bares, hoteles, hasta moteles hay acá. Y eso ha generado muchos choques entre los residentes que quieren sacar esos establecimientos y los propietarios, uno ayuda en la mediación de esas tensiones y en buscar salidas a eso, por ejemplo, en lograr acuerdos para que se controlen los niveles de ruido, por ejemplo en la zona comercial de Galerías, es una zona muy movida donde hay de todo, y allá se ha hecho un trabajo muy interesante de mediación entre los residentes y los dueños de los establecimientos”

En esta visión de los ediles como intermediarios o facilitadores se refleja un papel de los ediles como promotores de la dimensión social de los derechos de ciudadanía, que en este caso tiene que ver fundamentalmente con el acceso del sujeto a bienes públicos, en la medida en que los ediles asumen como su principal función la generación de acceso a obras y beneficios que redundan en un mayor bienestar material de los representados. En efecto, la intermediación se desenvuelve como un servicio personal que presta el político a sus representados, y la gestión de obras, como una labor en la que el representante promueve como propias las gestiones y obras del Estado.

Estos desciframientos operan como apropiaciones simbólicas de lo público, ya que el político canaliza sus intermediaciones como servicios particulares (un tramitador) y capitaliza las obras y gestiones del Estado a su favor. En estrecha relación con la tarea de intermediarios y gestores de obras, se observa que es necesario mantener vínculos con otros políticos y miembros de la burocracia del Estado, si se quiere tener éxito en el desempeño de la labor como representante local. Como lo expresa la edilesa Gloria Oramas, quien pertenece al partido Progresistas, y afirma:

“Es importante que los representantes del partido hagamos presencia en la localidad, porque de esta manera se trabaja de manera conjunta con la administración y el alcalde y así se presta un mejor servicio y se atienden las necesidades de la localidad y de la ciudad”

Cabe resaltar que durante el desarrollo de las entrevistas a los ediles de la localidad también se logró encontrar otras categorizaciones a sus funciones y a la manera como ellos se ven dentro del desarrollo de sus funciones. Es así, como aparece una percepción muy específica de lo que debe ser el trabajo del edil dentro de la localidad y esta es la de ser un representante de sectores específicos de la localidad, al hablar de sectores, me refiero a barrios en donde los ediles tienen la base de sus electores, y así mismo también representan los intereses de estas comunidades en específico. Así lo expresa el edil José David Castellanos:

“Nosotros estamos para representar a todos los habitantes de Teusaquillo, pero es cierto que uno tiene sectores más fuertes que otros, es decir, los barrios en donde uno ha trabajado toda su vida, en donde lo conocen y donde uno conoce a la gente y a los problemas que les afectan entonces uno si siente sensibilidad por esos problemas y los visibiliza para que se conozca la situación del barrio.”

Esta categoría refleja la existencia de una especie de tensión, en torno a si la labor del representante debe encaminarse a la consecución de un bien general o al cumplimiento del mandato de los electores. Así, en las entrevistas fue muy frecuente que los representantes locales expresaran, que su papel como representantes debe ir encaminado a llevar la voz de un sector o grupo particular de ciudadanos. Luis Carlos Vargas, hace particular énfasis en esta relación que se tiene con su electorado.

“Para mí la relación con lo sectorial es fuerte, porque uno conoce a muchas personas desde que inició en esto, entonces ahí es en donde le conocen a uno la responsabilidad que tiene con los habitantes de los sectores, por ejemplo, yo conozco muchas personas del barrio La Esmeralda y Pablo VI, crecí allá y he vivido toda mi vida en ese sector, entonces lo que pase en esos barrios me afecta mucho, pero de todas maneras, uno es edil de una localidad y lo que debe hacer en sus funciones es velar por el bienestar de la localidad en general”.

Esto se materializa en que el edil es un vocero de aquellos sectores a los cuales se debe electoralmente. Sin embargo, aunque la mayoría de los ediles dan una prioridad a su papel como representantes sectoriales, en algunas entrevistas apareció una tensión entre la representación sectorial y una de carácter general.

La existencia de esta tensión muestra que, aunque algunos ediles saben que se deben electoralmente a sus votantes y a ellos debe responder, manejan al mismo tiempo una concepción de bienestar general que les obligaría a proyectar su función más allá de sus electores. Pero también está la visión del edil como un representante y un vocero de toda la localidad en su conjunto, y de toda la población habitante de Teusaquillo, y es el mediador entre la ciudadanía y la administración distrital, teniendo en esta mediación un espacio fértil para la construcción de una ciudadanía participativa, activa y espontánea. A este respecto la edileza Gloria Oramas expresa su punto de vista:

“Yo soy muy crítica de que los ediles se especializan en un barrio y ya, porque el resto de la localidad deja de importarles y si me parece que eso se presta para tergiversaciones y cosas oscuras en los manejos y en los intereses de la gente. Uno fue elegido para representar a toda una localidad, yo por ejemplo, me muevo por todos los 26 barrios de la localidad, por todos, conozco gente en todas partes, en todas las juntas de acción comunal, en las organizaciones de vecinos, en todo lado, porque a mi si no me gusta eso de andar solamente con unas personas haciéndoles favores, no. Yo por eso he sido elegida tres veces como edil de Teusaquillo, porque me conocen y saben que soy una persona seria, crítica y que ando siempre al corte con las decisiones que se toman en la localidad, así a muchos de mis compañeros no les guste eso”

Pero también está la visión del representante local, como un articulador de diversos grupos con intereses disímiles, es decir, el edil es un agente que va articulando a grupos y asociaciones, entendidos como asociaciones de ciudadanos, asociaciones de usuarios o miembros de los comités locales de atención a población específica, como el comité de la tercera edad, o el consejo local de discapacidad, por citar algunos ejemplos. Que tienen

diferentes intereses entre sí, pero que hacen parte del total de la comunidad de la localidad, y que al estar en contacto permanente con estos grupos de ciudadanos, va creando una red de confianzas que va generando la construcción efectiva de la ciudadanía local. Este tipo de acción, centrada más en las asociaciones y colectivos de ciudadanos habitantes de la localidad, se ver en la entrevista que dio la edil Quena Rivadeneira:

“Yo me muevo mucho con los colectivos de jóvenes que hay en la localidad, siempre he trabajado con ellos, y ellos están dispersos en todas partes, entonces no podría decir que estoy centrada en un sector particular de Teusaquillo. Lo que sí puedo decir, es que muchos si se centran en intereses particulares de ciertos barrios, por ejemplo, en donde se está haciendo uso del suelo en construcciones para hacer edificios de apartamentos, que se está viendo mucho acá, especialmente en Nicolás de Federmán, entonces hay se mueven muchos intereses y hay ediles, no voy a decir quien o quienes, que si se mueven para favorecer sólo a la gente que vive allí”

Las categorías conceptuales presentadas anteriormente, señalan que el tipo de representación que se articula en las JAL, está caracterizada por un vínculo directo entre representante y representado, en el que el primero responde como intermediario y gestor de obras, y el segundo como votante. Según lo anterior, no sería problemático el que un representante responda a las expectativas de un grupo de electores, es más, se esperaría la existencia de ese tipo de vínculo, pues de otro modo, como lo sugiere Giovanni Sartori: “El primer significado de la representación se deriva del derecho privativo y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia. (Sartori, 1998, P, 240). En el significado jurídico, hablamos con frecuencia del representante como un delegado o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es representativo de, para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuando al tercer

significado –que nos lleva a entender el gobierno representativo como un `gobierno responsable- constituirá el objetivo principal de nuestro análisis” (Ibid, P. 244)

Así, el edil al ejercer una representación sectorial estaría estableciendo el vínculo natural con sus representados. Sin embargo, en el contexto específico de las Juntas Administradoras Locales, este tipo de relación es problemática en términos del acceso a la ciudadanía. En primer lugar, el principio de acción de las JAL es la generación de acceso a bienes públicos, y de integración social de los sectores marginados, lo cual supone que la acción del representante no esté guiada por criterios particularistas. En segundo lugar, un esquema de representación sectorial enmarcado en un contexto de distorsiones de la representación tan fuertes, como las que se dan en Bogotá a nivel local (pérdida de votos etc.), se traduce en una intensificación de las ya existentes marginaciones de la representación política y consecuentemente, de la esfera estatal pública de amplios sectores de la ciudadanía.

Ahora bien, si a ese panorama se le suma un esquema de representación sectorial, que se materializa en la gestión de obras y en la acción del político como un intermediario de lo público, la relación representante ciudadano está más cerca del particularismo que de una representación de sus intereses. De este modo, el ejercicio de la representación en la esfera local, opera como un embudo que permite la vinculación a la esfera estatal pública y el subsecuente acceso a la ciudadanía, sólo a algunos individuos; esto es, a los miembros de las redes políticas (electores), vinculadas a los políticos miembros de las Junta Administradora Local.

3.3.2 La representación de los ediles dentro de la localidad

Aunque en términos generales los ediles, o representantes locales, como a lo largo de las entrevistas se ha destacado en la manera como algunos de ellos se ven a sí mismos, de una suerte de intermediarios de lo público, y en donde sus discursos dejaron ver también otras

categorías conceptuales asociadas a su papel como representantes políticos. En consecuencia de esto, según los resultados arrojados por las encuestas, otra de las categorizaciones de análisis para observar el papel de los ediles en la localidad, puede llamarse como acompañamiento y formación en aptitudes ciudadanas. Es decir, se remite a una función del edil como formador, orientador y consejero de la comunidad, sobre aspectos generales (asuntos legales) y destrezas (formación de asociaciones, presentación de proyectos) necesarias para desarrollar acciones en los espacios públicos y en la política.

Lo anteriormente expuesto se observa en las respuestas de los entrevistados a la pregunta, ¿en términos del acompañamiento y formación ciudadana, que ustedes le brindan a la población de la localidad, considera usted que los ediles son los funcionarios pertinentes a desempeñar este rol dentro de la población de Teusaquillo? Como respuesta a esta pregunta, el edil José David Castellanos, expresó su apreciación frente a este tema:

“Yo cuando fui elegido por los habitantes de la localidad, me comprometí con ellos a estar siempre de su lado, eso quiere decir también, estar siempre en acompañamiento y asesorando a la gente en temas que ella no conoce. Por ejemplo, la gente no conoce nada sobre el uso del suelo, y el Plan de Ordenamiento Territorial, yo aprovechando mi experiencia y los que conozco al respecto les puedo ayudar a comprender la importancia que tiene un buen uso del suelo. En Galerías eso ha sido vital, porque siempre hay tensiones entre los locales comerciales y las cuadras de uso residencial, entonces uno se reúne con los vecinos y habla con ellos y les explica las diferencias de los usos del suelo. También uno ayuda con la gestión y los trámites que se pueden hacer en la administración para que la gente vaya a la fija y no pierda el tiempo en sus vueltas”

El edil, visto como el representante de la población de la localidad se ve a sí mismo como una especie de pedagogo cívico, así pues, transmite un conocimiento de procedimientos institucionales, de funcionamiento de las entidades y de la función de las mismas al ciudadano con el propósito de que éste actúe en lo público de una manera más consciente y autónoma, de tal manera, que el ciudadano pueda tramitar procedimientos, reclamos o

demandas de manera auto gestionada. Esta visión está sustentada en la entrevista hecha al representante Luis Carlos Vargas, quien frente a este aspecto da su punto de vista:

“Uno asesora a las personas en temas que ellos no conocen, por ejemplo, las personas de la tercera edad que se reúnen en el consejo local para la tercera edad, o en las reuniones del CLOPS (Consejo Local de Política Social) las personas se reúnen a discutir muchos temas, ahí es donde uno está y puede dar su punto de vista y solucionar las dudas que a uno le preguntan. Porque esa es la función que uno tiene como edil, ayudar a que la gente aprenda a moverse y a que sus necesidades sean escuchadas. También a que aprendan a cómo hacer un derecho de petición, o llevar una queja o un reclamo frente a una empresa prestadora de los servicios públicos, para que ellos no pierdan su tiempo en papeleos innecesarios o los embolaten por ahí.”

A través de esta función el edil está asistiendo al ciudadano y trasmitiéndole unas destrezas que le permiten desarrollar un papel más autónomo en los espacios públicos. Esta función del representante local, está muy ligada a los procesos de planeación participativa (Velásquez y González, 2003). La existencia de estas dinámicas participativas, han hecho que el representante proyecte los conocimientos y destrezas básicas que requiere el ciudadano para actuar en ellas. La formulación de un proyecto, requiere de información y habilidades con las que no cuenta un ciudadano promedio, pero que pueden ser comunicadas por los ediles.

Esta función del edil hace que la relación entre representante y representado deje de ser absolutamente vertical y rígida; y aunque el vínculo político - ciudadano puede seguir siendo un pacto de obligaciones mutuas, de tipo clientelista, el ciudadano ocupa un papel menos subordinado al ser incorporado a la gestión de sus propias necesidades. Esto supone que el edil entiende su misión como una intermediación que debe incluir un componente participativo, aunque termine siendo una forma de participación tutelada, ya que, es común, que el ejercicio de estas destrezas se haga bajo la “supervisión” del mismo. La edileza Gloria Oramas expresa su punto de vista al respecto:

“Uno brinda toda la experiencia y conocimiento que uno tiene de cómo funcionan las entidades para que la gente sepa cómo moverse en la localidad. Además uno lleva las quejas y demandas de las personas también a las mismas entidades, porque uno debe ser el representante de la comunidad ante las entidades también y debe velar por los intereses frente a las oficinas de la administración distrital o de la misma alcaldía menor. En las reuniones de la comunidad uno debe estar ahí siempre, así como la Junta de Acción Local, debe estar siempre abierta para favorecer los espacios en donde la comunidad se siente a debatir y a discutir sobre sus problemas.”

Es de esta forma, como los representantes locales, utilizan su experiencia, bien sea dentro del campo profesional o de la vida pública, para brindar una suerte de asesoría frente a las capacidades participativas de los habitantes de la localidad. Es decir, El papel del edil está dentro de la tutoría y acompañamiento de los ciudadanos para generar procesos de formación en competencias ciudadanas. La edilesa Quena Rivadeneira, comenta, en un aparte de la entrevista como su función como representante local, está direccionada en este aspecto:

“Cuando uno habla con los jóvenes, ellos no conocen mucho de la normatividad, es más, sienten un profunda desconfianza por todo lo que suene a gobierno, a entidades públicas, es muy difícil el trabajo con ellos, porque primero uno debe dedicarse a la instrucción y formación de los parches y de los colectivos en asuntos de orden distrital, en funcionamiento del distrito y de las instituciones y en hacerles ver que la vinculación y el trabajo coordinado con las entidades públicas da buenos frutos. La JAL, cumple con el papel de mediador en esto, uno como edil hace las veces de coordinador y acompañante para que ellos no se sientan solos en el proceso”

En términos de un proceso de construcción de ciudadanía, este papel del representante local, aunque está marcado por las limitaciones de una representación que tiene un carácter sectorial, opera como una suerte de promoción de la participación ciudadana, con lo cual se

está estimulando a los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos. Esta función de los ediles tiene la gran virtud de incorporar al ciudadano en los procesos políticos locales, con lo cual éste adquiere una mayor autonomía en el espacio público, aunque que no signifique que el político desaparezca del panorama local. Esta pedagogía de la participación, puede representar una redefinición de los procesos políticos locales, al tener el potencial de modificar una relación en la que tradicionalmente el ciudadano ha estado subordinado a los conocimientos que tiene el político, y en la que su margen de maniobra ha sido siempre muy limitado. Con un ciudadano más informado del funcionamiento de la política local, la relación representante representado, puede ser más responsable y horizontal. Estos procesos aún incipientes, pueden modificar en un futuro, las articulaciones de la política local, que sin dejar de ser representativa, puede abrir más espacios a la participación ciudadana y fundamentalmente a un mayor ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. La representante Gloria Oramas, tiene una visión muy crítica con respecto a este tema, como lo expresa en la entrevista que se le realizó:

“Los ciudadanos realmente se interesan muy poco por lo que pasa en la localidad, a ellos les interesa es que su calle está bien, que su cuadra esté tranquila o que su negocio no tenga problemas de seguridad o cosas así, pero en realidad ellos no se interesan más, la participación es bajísima y nunca están ni siquiera en los comités que existen para que ellos se expresen, siempre son los mismos, siempre ha sido así. Pero uno si debe velar por comunicar todas las inquietudes de los habitantes de la localidad, y de uno mismo, porque uno hace parte de esta localidad, yo por ejemplo vivo en Ciudad Salitre oriental, que hace parte de Teusaquillo, y también soy la vocera de todos los residentes de los conjuntos que conforman esa UPZ”

Finalmente dentro de las entrevistas se encontraron dos visiones: el compromiso con la ciudadanía, y la segunda el cumplimiento con la confianza que los ciudadanos depositaron en ellos al momento de la votación. La primera, se refiere a que el edil se debe al ciudadano, así que todos sus esfuerzos y trabajo deben ir encaminados a éste. Referente a

este aspecto, el edil José David Castellanos expresa la visión que tiene frente a su función como representante local:

“Los ciudadanos confían en uno, y uno debe retribuir esta confianza dando el mayor apoyo a sus necesidades, pero muchas veces esto lo confunden en que ellos creen que uno está es para servirles en sus necesidades personales, y como yo voté por usted entonces usted debe dar solución únicamente a los que yo necesito, algo así como exigiendo la retribución del favor. Es cierto que uno se debe a sus electores, pero no hay que confundir eso con que uno esté para cumplir exclusivamente con las necesidades de unos pocos, porque uno trata de representar es a toda la comunidad de la localidad”

La segunda, se relaciona con el hecho de que el político tiene la responsabilidad de cumplir con sus electores, lo cual se debe reflejar en su trabajo. Estas dos categorías conceptuales destacan la conexión existente entre ciudadano y representante, y muestran qué elementos articulan dicha relación. Así lo expresa Luis Carlos Vargas, en la entrevista hecha con respecto a este tema:

“Uno debe ser muy cuidadoso y responsable en la relación con los ciudadanos, porque por ellos es finalmente por quienes uno está acá y a quienes se debe, entonces uno debe estar muy pendiente de lo que necesitan y siempre estar representándolos a ellos y sus intereses, frente a las entidades y también exponiendo sus problemas y discutiendo los problemas de la localidad”

Por una parte, el político tiene una responsabilidad con el ciudadano en tanto elector. Por otro lado, la relación se sostiene o sigue vigente en la medida en que el político cumpla con obras, intermediaciones o con la transmisión de su conocimiento (Velásquez y González, 2003). Pero esta relación se hace difícil, ya que el ciudadano no utiliza de manera activa los espacios institucionales dados para la participación, pero no es solamente en los espacios formales, sino que también los ciudadanos no ejercen una ciudadanía de manera

activa y espontánea en los espacios informales de la localidad. A este respecto la edilesa Quena Rivadeneira, expresa su punto de vista frente a este fenómeno:

“En la localidad es difícil hacer que la comunidad se comuniquen con uno porque las personas no participan y no asisten a las reuniones que se convocan, entonces es difícil saber exactamente cuáles son las necesidades particulares de la población de la localidad, pero si es importante aclarar, que uno está siempre para los ciudadanos, súper abierto y dispuesto a ayudarlos, a acompañarlos en las gestiones y casi también que para instruirlos en cosas que ellos desconocen”

Estas categorías conceptuales sugieren, que algunos representantes a la las JAL entienden sus funciones en conexión con el papel que la ciudadanía puede jugar como eventual protagonista de un control político que pueda incidir sobre la vigencia política del representante. Así, orientan su trabajo hacia los ciudadanos, ante los cuales deben responder con sus acciones. El análisis desarrollado a partir las entrevistas permite concluir, que en los espacios de política local se están dando formas de acceso a la ciudadanía marcadas por un énfasis en la dimensión social, es decir, en el acceso a bienes y servicios públicos, aspecto muy relacionado con el objetivo inicial de los espacios de política local. Sin embargo, la promoción de la ciudadanía se encuentra mediada por criterios y prácticas cercanas al clientelismo, lo cual limita el impacto de los espacios de política local en términos de un acceso pleno a la ciudadanía. Esto se refleja en la primacía de los códigos intermediación, y gestión de obras y fundamentalmente en el ejercicio de una representación sectorial, que se suma a aspectos analizados en capítulos anteriores, como las distorsiones de la representación en las JAL y la aún baja participación electoral del ciudadano.

Sin embargo, aunque el impacto de las JAL en la construcción de ciudadanía sigue marcado por un desciframiento de la representación particularista y afincado en el acceso a bienes públicos, los nuevos espacios políticos han generado consecuencias que bien pueden calificarse de positivas. Ese es el caso de la promoción de dinámicas de vinculación del

ciudadano a lo público, gracias a las cuales algunos ediles asumen un papel de pedagogos cívicos. Este papel del representante local, opera como un estímulo al ejercicio de derechos políticos, gracias a lo cual el ciudadano puede lograr una mayor autonomía en la esfera pública y una relación más equilibrada con el político. Esta última consecuencia está muy relacionada con características de la política local como la mayor cercanía al ciudadano y a aspectos del diseño institucional de las JAL, específicamente a la introducción de dinámicas de planeación participativa. La forma como los políticos locales descifran su papel como representantes permite plantear, que el impacto de los incipientes procesos de construcción de ciudadanía es limitado, debido a un ejercicio particularista de la representación, centrado en una relación de corte individualista entre el edil y el ciudadano elector y de satisfacción de necesidades particulares. (Dávila, 1999, P. 61)

3.3.3 La Junta Administradora Local y los habitantes de la localidad. ¿Una relación de amor y odio?

Un segundo aspecto abordado a través de las entrevistas a los miembros de las JAL, fue la percepción de éstos sobre el impacto de las JAL como instituciones de representación política. Aunque, al igual que para el tema referente a la función de los representantes locales, las respuestas fueron múltiples, una categoría conceptual estuvo presente en casi la totalidad de las entrevistas, con una frecuencia mucho mayor que otros códigos relacionados con el tema. Así, según los ediles, el principal impacto de las JAL ha sido su cercanía con la comunidad. Con base en esta percepción, el edil Juan David Castellanos, expresa su punto de vista:

“Desde el año 91, cuando se crearon las JAL como un espacio institucional de participación ciudadana, los espacios de participación se han acercado a los habitantes de las localidades, hablando particularmente de Teusaquillo esta localidad tiene cosas muy particulares y muy diferentes de las otras de Bogotá. La primera, es que en esta localidad hay mucha población flotante sobre todo en las partes comerciales de Galerías, San Luis,

Palermo y la zona de Teusaquillo que da hacia la Caracas y otros barrios. Personas que no viven acá y no sienten los problemas de la localidad, y que a veces generan muchos problemas y se van por la noche y dejan todo acá para que la población local si los soporte, entonces la única forma que estas personas vean una ayuda real es acá en la Junta de Acción local. El problema es que la gente no participa masivamente, diría yo que esta es una de las localidades con más baja participación de Bogotá, y esto se suma a que mucha de la población habitante de la localidad trabaja y no está dispuesta a sacrificar parte de su tiempo libre para la discusión de los problemas en los comités locales, o en las reuniones que se hacen acá en la sede de la JAL. Otra cosa que tiene muy particular Teusaquillo es que aquí no hay estratos 1 y 2. Toda la localidad está entre el estrato 3 y estrato 6. Esto hace que la gran mayoría de la gente que vive acá es de clase media, yo creo que por eso, como no tienen necesidades como en otras localidades como Bosa o Usme o Ciudad Bolívar, pues no creo que se animen mucho a participar”

Para casi la totalidad de los representantes locales entrevistados, las JAL han generado un proceso de acercamiento de la política, el Estado y sus recursos a los ciudadanos, lo cual, no existía antes de la creación de las JAL, cuando el espacio de representación más cercano al ciudadano era el Concejo. La cercanía a la comunidad, como principal impacto de las JAL, implica que tanto el edil como las JAL, son personas e instituciones al alcance de los ciudadanos. Es aquí, en donde se nota un interés importante en que las instituciones se acerquen a la comunidad, por medio de la participación en los espacios de encuentros ciudadanos. Pero esta visión, aunque deseable e ideal, es utópica, ya que los ciudadanos no muestran un interés real y constante de participar y estar en contacto directo con las instituciones, por medio de su participación en los espacios y en los encuentros ciudadanos. A este respecto, el edil Luis Carlos Vargas da su punto de vista:

“Hablar de acercamiento me parece un poco apresurado, si siento que hay un interés de acercar las instituciones a la comunidad. Eso es claro con el estatuto Orgánico para Bogotá (EOB), pero en realidad eso se queda solo en el papel, la población no tiene interés en participar realmente, sólo se ve en la asistencia a los consejos locales, o a las sesiones

que hacemos aquí en la sede de la Junta, siempre son dos o tres los que se acercan y son los mismos. Los que vienen del comité de adulto mayor, o los que vienen del consejo local de discapacidad o así, pero no hay una participación masiva en la localidad. Uno se pregunta el porqué, yo creo que es que la mayoría de personas que vive acá trabaja y no tiene tiempo o interés en la solución de sus problemas, además, acá tenemos población de estrato tres y cuatro, eso cambia en las necesidades que pueda tener una persona de estrato uno o dos.”

Con respecto a la baja participación ciudadana, que no solamente aqueja a la localidad de Teusaquillo, sino que es un fenómeno referente a la totalidad del Distrito; se puede referir al bajo compromiso ciudadano, debido a que los habitantes de la localidad no ven un beneficio real y palpable de participar en el proceso de toma de decisiones (Sudarsky, 2004). A su vez, al bajo beneficio que el ciudadano ve en la participación, se le suman los altos costos que esta participación podría exigir del ciudadano, estos costos, se pueden materializar en los tiempos destinados a la asistencia a los espacios de participación, así como la inversión en términos de recursos para el desplazamiento o que los espacios de participación están programados para realizarse en fines de semana, o en horas de la noche, tiempos que son destinados por los ciudadanos para la actividad familiar y el esparcimiento. Por otro lado, las causas anteriormente descritas de la baja participación ciudadana en Bogotá, también tienen que ver con una baja confianza en la efectividad de las políticas públicas desarrolladas por la administración distrital; estas políticas públicas, según la percepción ciudadana, prolongan las desigualdades sociales, y no muestran al ciudadano una distribución efectiva de los servicios que ofrece la ciudad, es decir, seguridad, construcción y mantenimiento de las obras públicas, eficiencia en la prestación de los servicios públicos y no le dan al individuo la sensación de una efectiva inclusión social (Hernández y Bromberg, La participación ciudadana en Bogotá: 1990 – 2010, En Colombia Internacional, revista de Ciencia política y relaciones internacionales. Universidad de los Andes, 2010) En relación con este punto, la edilesa Gloria Oramas, hace una apreciación pertinente al respecto:

“Cuando uno se acerca siempre a la gente y la gente ve que uno es una persona seria, que no promete, que está ahí para ellos, la gente responde, esto se avala es con trabajo y compromiso, siempre sacrificando hasta tiempo de uno para estar ahí. Así la gente va a las reuniones que uno convoca, pero hay un problema serio, es grave, y es que las instituciones tienen muy mala fama entre la gente, siempre las personas ven a los funcionarios como personas corruptas o que están ahí para robar, entonces así es muy difícil porque la desconfianza es muy profunda”

Esta percepción de los ediles, hace pensar que las JAL han generado uno de los impactos que se buscaba con el proceso de descentralización que les dio origen, el cual era la generación de espacios de participación y vinculación del ciudadano a lo público. Pero en la realidad, se ve como los espacios de participación no han generado un acercamiento entre la comunidad y las instituciones. En la entrevista realizada a la representante Quena Rivadeneira, se ve esta difícil relación:

“La localidad participa muy poco, casi nada, es difícil que las personas asistan a las reuniones o a los consejos locales o los comités que existen para ello. A pesar que uno hace esfuerzos, y la Junta también para incentivar el interés en la comunidad es realmente complicado. Con mis muchachos tenemos conformados los parches y los colectivos, pero eso ha sido un trabajo de cuatro años acercándonos, creando confianzas y haciendo cosas, esto no se ha hecho así como así”

Sin embargo, es pertinente preguntarse ¿cómo es ese acercamiento a la ciudadanía? En primer lugar, debe señalarse, que en la medida en que el edil desempeña un papel de representante sectorial, existirían unos ciudadanos con mayor posibilidad de vinculación a la esfera estatal pública. Es decir, la cercanía a la comunidad no es universal, en la medida en que se podría plantear que de acuerdo al tipo de función que desempeñan los representantes locales, son sus electores o los miembros de sus redes políticas los beneficiarios de esa proximidad institucional que suponen las JAL. En segundo lugar, aunque el vínculo con la ciudadanía está mediado por la figura del edil, los espacios de

planeación participativa (encuentros ciudadanos), son un componente institucional de las JAL con el potencial de vincular al ciudadano con la esfera pública sin ningún tipo de mediación. Sin embargo, se puede pensar que la participación de los ciudadanos en los encuentros ciudadanos también se encuentra mediada por el político local.

A esto se suma, que la mayoría de estas audiencias públicas no sólo son invocadas, sino también estructuradas por la administración distrital, las alcaldías locales o las JAL, con el propósito de generar espacios para informar a la ciudadanía sobre sus propias gestiones, y para promover una suerte de participación ciudadana inducida, aspecto que no es del todo negativo, pero que supone que los políticos locales juegan un papel muy importante como movilizadores de ciertos sectores de la ciudadanía. Estas precisiones buscan mostrar, que si bien el papel de las JAL como entes cercanos a la ciudadanía es muy positivo y abre un camino significativo para la articulación de procesos de construcción de ciudadanía, este impacto no puede analizarse sin que esté en función de lo que es el papel de los representantes locales, quienes, a partir de sus esquemas de relación con la ciudadanía, en muchos casos terminan estructurando formas de articulación política de carácter clientelista; las cuales, aunque hoy parecen ser menos jerárquicas, en la medida en que reconocen una mayor centralidad del ciudadano, promueven una integración política excluyente así como procesos “selectivos” de construcción de ciudadanía.

3.3.4 Los ediles y el compromiso ciudadano

El vínculo de responsabilidad que establece el ciudadano con la esfera pública está mediado por algo que Robert Putnam denominó como el compromiso cívico¹⁰(Putnam, 1993). El cual, no sólo se manifiesta en una vinculación entre el ciudadano y lo público, sino en una promoción del beneficio colectivo por encima de los fines privados y en una relación con

¹⁰ Desde la perspectiva de Robert Putnam. El compromiso cívico estaría marcado por una activa participación en los asuntos públicos. “El interés en los asuntos públicos y la devoción por las causas públicas son signos claves de la virtud cívica, y por un claro reconocimiento y búsqueda de bien público a expensas de los fines privados y puramente individuales”.

las autoridades y los representantes locales, en la que el ciudadano actúa como un fiscalizador, al tiempo que exige respuestas por parte de éstos. Esto supone entonces, una relación activa de la ciudadanía con su entorno, con los problemas colectivos, al mismo tiempo que con sus representantes y autoridades públicas, y tomando el concepto descrito por Putnam, las JAL serían espacios promotores de capital social es decir de “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que permiten aumentar la eficiencia de la sociedad a través de las acciones coordinadas” (Ibid, P. 82)

Pero a lo largo del desarrollo de las entrevistas, se ha visto que esta afirmación, no tiene una aplicación sólida dentro de la localidad. Ya que los ciudadanos no encuentran en las instituciones la satisfacción de sus demandas, por lo cual, recurren al trato particularista y personalizado con los ediles, como una forma alternativa para la satisfacción de sus necesidades. Aunque las Juntas Administradoras Locales, fueron concebidas con tal fin, es demostrado a lo largo de las entrevistas hechas a los ediles, que los ciudadanos no se agrupan en torno a intereses comunes, al contrario, particularizan la relación con el servidor público y la reducen a una suerte de contrato tácito de elección y posterior satisfacción de demandas particulares, una vez el edil sea elegido y tenga su puesta dentro de la Junta Administradora Local.

La lectura hecha a las entrevistas de los ediles permite concluir, que estos espacios de representación local han generado una cercanía del Estado a los ciudadanos. Sin embargo, este acercamiento más que un impulso a procesos participativos y de articulación del ciudadano con lo público, ha conducido al acercamiento del político al ciudadano. Es decir, la creación de ámbitos de representación política a escala local supone la consolidación de un político local, y de unas redes de intermediación de tipo clientelista. De esta forma, el impacto de la JAL sobre los procesos de construcción de ciudadanía debe vincularse directamente al papel que como representantes locales ejercen los ediles. Sin embargo, la cercanía física del Estado, a pesar de estar mediada por las redes políticas locales, se constituye en un avance, en tanto puede contribuir a generar procesos de construcción simbólica de una esfera estatal pública más abierta y vinculante. Vale la pena terminar

señalando que los testimonios de los ediles no dejan de ser unilaterales, ya que si bien presentan la percepción los protagonistas de la política local, no permiten valorar el nivel de vinculación real que ha establecido la ciudadanía con las JAL.

3.4 Los ciudadanos y su relación con los asuntos locales

La consolidación de un proceso de construcción de ciudadanía a nivel local, específicamente desde las Junta Administradora Local, parece ser un fenómeno marcado por el ejercicio de una representación particularista. Así, aunque la ampliación de espacios de participación y representación supone un aumento de las posibilidades del ciudadano para acceder a la arena política, al ampliar su espectro de derechos y establecer una vinculación más fluida con el Estado, el peso del clientelismo sobre este proceso genera un cerramiento que limita su impacto. De esta forma, los derechos ciudadanos y la vinculación con el Estado entra a ser un privilegio de individuos pertenecientes a las redes clientelistas, las cuales aunque más numerosas, tienen la capacidad de generar procesos de construcción de ciudadanía acotados, particularistas.

Los testimonios de los ediles han permitido establecer que si bien la Junta Administradora Local ha acercado el Estado al ciudadano, esto se ha logrado a través de la mayor proximidad de unos representantes que entienden su función, como una intermediación y gestión de obras enfocadas a unos sectores específicos. Estas primeras conclusiones permiten señalar la existencia de limitaciones a un proceso de construcción de ciudadanía que se esperaría fuera más incluyente. Sin embargo, cabe preguntarse si las limitaciones al proceso de construcción de ciudadanía local ¿se deben exclusivamente a la forma como los ediles entienden su labor como representantes y a sus estrategias políticas, o también al desconocimiento y desinterés por parte de los habitantes de la localidad?

Para resolver este cuestionamiento, se entrevistaron a habitantes y residentes de diferentes barrios de la localidad de Teusaquillo, y en donde se busca indagar acerca de la percepción

del proceso de la construcción de ciudadanía en la localidad desde el punto de vista del ciudadano. Para esto se centró el diseño de las entrevistas en tres ejes temáticos: el primero, referido al conocimiento institucional, centrado en el nivel de conocimiento que tienen los habitantes de la localidad, de las funciones de las instituciones, del papel que tienen en la administración local y en la forma como se vinculan en su trabajo con los ciudadanos. El segundo eje temático, se centra en la vinculación que tienen los ciudadanos con los asuntos públicos, tomando en cuenta la participación en los espacios locales, la pertenencia a los comités y asociaciones presentes en la localidad y el conocimiento y uso de los recursos y herramientas jurídicas para la protección de sus derechos. Y el tercer eje temático de análisis, se centra en la percepción que tienen los ciudadanos del papel que tienen los ediles en la construcción de la ciudadanía en la localidad y la percepción que tienen los ciudadanos de la labor de los ediles en la localidad.

En el primer grupo de preguntas se buscó establecer el nivel de conocimiento del ciudadano, tanto de los espacios de representación local, como de los miembros de estas corporaciones. Así mismo, indagó por el mecanismo o mecanismos a través de los cuales el ciudadano adquiere conocimiento de las JAL y sus representantes. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se procedió a preguntarle a diferentes ciudadanos, habitantes de la localidad, la pregunta relacionada con el primer eje temático, el referido al conocimiento institucional de la junta Administradora Local. Razón por la cual, se formuló la siguiente pregunta: ¿Sabe usted que hace una Junta Administradora Local, defina alguna de sus funciones?, a lo que las respuestas dadas por habitantes de la localidad se muestran a continuación:

“La JAL, es un organismo de la alcaldía que administra la plata que la alcaldía le da a Teusaquillo para los gastos de la localidad. Allí los ediles administran los dineros para hacer obras y solucionar los problemas de los habitantes de la localidad.”

José Antonio Penagos
(53 años. Tendero, Barrio Quirinal)

La percepción y opinión que tienen los ciudadanos del papel de la Junta Administradora Local, de las funciones que tiene y del papel e importancia de la misma dentro de la construcción de ciudadanía y de la profundización de la democracia participativa en Teusaquillo. Esta mediado por el desconocimiento que se tienen de las funciones reales de la JAL, más bien la imagen o el imaginario de sus funciones están mediados, por conceptos permeados por la deslegitimación de las instituciones, no sólo a nivel local y distrital, sino nacional, como se puede ver en la opinión de una habitante de la localidad, así lo expresa Marina Huertas de Mateus, quien es ama de casa y habita en el barrio Palermo:

“Yo no sé mucho de que hacen, la verdad a mí me parece que eso no sirve de mucho porque los problemas están ahí y no hay solución, por ejemplo, aquí en el barrio Palermo, por la 53 hay mucho indigente, habitante de la calle, eso genera inseguridad, y uno no ve que la alcaldía haga nada para solucionar eso, además esto está lleno de comercio, y ¿quién controla eso?, nadie. Con respecto a las funciones de la Junta Administradora Local, yo creo que manejar la plata de la localidad y trabajar por el bienestar de la comunidad”

Se puede observar que el nivel de conocimiento de lo que es la junta Administradora Local y de sus funciones es relativamente bajo. Existe una idea difusa y no muy definida de lo que es la Junta Administradora Local, su naturaleza y sus funciones, debido a un desconocimiento general de las estructura y organización del Distrito, de cómo está estructurado y sus funciones. De igual manera, la relación de la comunidad con las instituciones es lejana, debido al desconocimiento que estas tienen por la ausencia de información concerniente a las labores que la Junta de Acción Local lleva a cabo. En el siguiente aparte de la entrevista hecha a Juan Sebastián Tovar, estudiante de 22 años y habitante del barrio el salitre – Greco, se puede observar esta percepción:

“No conozco exactamente que es la Junta Administradora Local, vivo en el Salitre – Greco, pero realmente no he escuchado hablar de la JAL bien, ¿no es algo así como la acción

comunal? ¿Que trabaja por la comunidad y en los barrios?. Me imagino que ayudan a mejorar el nivel de vida en las comunidades y que es compuesto por personas que viven en los barrios de la localidad, que trabajan por los problemas que hay aquí, por ejemplo, la inseguridad y que están para ayudar a la solución de los problemas”

Es pertinente también hacer la aclaración que dentro de los ciudadanos entrevistados, se encontraron personas con un conocimiento claro sobre las funciones de la JAL, estos ciudadanos, generalmente pertenecientes a algún comité local, o comité de usuarios o a un colectivo artístico, es un participante activo de los espacios de encuentros ciudadanos con las instituciones. Pero no son parte del grueso de los habitantes de la localidad, más bien hacen parte de un grupo reducido de ciudadanos que están vinculados activamente a las actividades de participación y planeación participativa (Velásquez y Muñoz, 1997, P. 21) de la localidad. En la entrevista hecha a José Ramón Rodríguez, pensionado de 73 años y habitante del barrio Rafael Nuñez, se puede apreciar esta relación de cercanía:

“La Junta Administradora Local de Teusaquillo, es una especie de concejo de la localidad, en donde están los ediles y ellos discuten los problemas de la localidad para una solución, ellos nos representan a nosotros como comunidad, además porque somos nosotros los habitantes de la localidad los que los elegimos. Dentro de sus funciones están hacer los proyectos para los barrios, manejar los dineros que la alcaldía da para la comunidad, velar por la administración de la localidad y aprobar el presupuesto que se le da a la localidad, ese presupuesto es dado por el distrito para la comunidad”

El tipo de ciudadano activo y dinámico, que participa directamente en los espacios de participación ciudadana y que está vinculado a la vida comunitaria de la localidad, está, como se ha dicho anteriormente, generalmente vinculado a las organizaciones de carácter comunitario de la localidad. Además, es importante observar que el segmento poblacional que se encontró más informado sobre la naturaleza y las actividades de la JAL, fueron las personas mayores de 50 años que se encontraban adscritas o eran participantes activos de algún comité o algún espacio de participación de la localidad. Es allí en donde este

ciudadano toma parte de manera dinámica y espontánea de la construcción activa de ciudadanía en la localidad, Carlos Manuel Contreras, habitante de 69 años del barrio la Soledad, en la entrevista que se le hizo, expresa esta relación de manera muy clara:

“La Junta Administradora Local , esta para el servicio de la comunidad, yo pertenezco al comité de la tercera edad de Teusaquillo, vivo en el barrio la Soledad hace más de treinta años, y he visto como la localidad se ha venido abajo, antes usted podía pasar tranquilamente por el Park Way a cualquier hora, no había tanto indigente en la calle, ni tanto comercio, ahora está todo muy mal, está sucia, da tristeza ver en que se ha convertido, mi barrio hace unos años era seguro, tranquilo, con casas y uno conocía a todo el mundo.

Ahora, están construyendo por todo lado, se llenó de gente nueva, uno ni al vecino conoce, y la situación es muy terrible porque nadie hace nada, yo soy pensionado del banco del estado, y me vinculé al comité porque veo la situación de las personas mayores y da tristeza, no hay salud, no hay programas de recreación, entonces nos unimos unos poco para asistir a las sesiones de la Junta Administradora Local y exponer la situación. Porque dentro de las funciones de la JAL está intermediar por las necesidades de la población, escuchar a los habitantes de la localidad, a los que si nos duele el barrio porque lo queremos y vivimos y ayudamos a sacarlo adelante, para administrar los recursos que la alcaldía destina para las localidades y para intermediar con la alcaldía local para la administración de los proyectos de aquí.”

Los entrevistados cuyas edades oscilaban entre los 20 y 40 años, no conocían las actividades de la Junta Administradora Local ni sus funciones, sumado esto a que la percepción acerca de la actividad política o de participación ciudadana era mucho más negativa, que la vista en personas mayores. Este punto es importante de observar, ya que se ve en las personas más jóvenes una apatía directa hacia la actividad pública y las instituciones de carácter local, distrital y nacional. Esto puede ser debido, al proceso de constante pérdida de la legitimidad institucional que se ha venido presentando en la ciudad,

producto de los grandes escándalos de corrupción administrativa que se han dado en los últimos periodos de la administración distrital.

Esto ha generado un sentimiento de desesperanza y de pesimismo entre la ciudadanía que ha generado un alejamiento de las instituciones y una pérdida de confianza en la labor que desarrollan las instituciones, así como una negativa ciudadana a la participación en los espacios de encuentros, de intercambio y de discusión ciudadana. A continuación se observa en la entrevista realizada a Diana Castañeda, de 35 años, habitante del barrio Quinta Paredes, esta situación:

“No conozco exactamente que hace la Junta Administradora Local de la localidad, pero debe trabajar por el bienestar de la comunidad y acompañar a las personas que habitan los barrios en sus problemas para buscar una solución. Las funciones de la Junta deben centrarse en la administración de los recursos, en la atención a los barrios de la localidad, es decir, investigar con la gente las necesidades de los barrios, hablar con las personas para encontrar una solución, los que hacen eso son los ediles, creo que así se llaman, que son como una especie de concejales que discuten los problemas y ahí van encontrando las soluciones con la alcaldía.”

La visión pesimista de la ciudadanía con respecto a la actividad pública, ha venido incrementándose de manera drástica en las últimas administraciones debido a la corrupción administrativa, ha generado un elevado nivel de frustración, es decir, los ciudadanos observan cada vez más que la participación demanda una cantidad de inversión en términos de tiempo, recursos, sacrificio de horarios destinados a otras actividades, y que por ello, no se encuentra ninguna retribución a este esfuerzo. Sumado a la bajísima confianza que tiene el ciudadano común frente a la administración de los recursos públicos, producto de los escándalos de corrupción que han sacudido a la ciudad, genera unos niveles muy fuertes de apatía frente a la acción de la JAL. Esta visión pesimista, se encuentra de forma claramente expuesta en la entrevista hecha a Adriana Sierra, quien es empleada de una institución bancaria y habitante del barrio La Esmeralda:

“No conozco muy bien lo que hace la Junta Administradora Local, si la he escuchado, ¿ellos trabajan con los recursos públicos no?, pero no tengo una idea clara de lo que hace exactamente la Junta. Las funciones... pues creo que manejar los recursos de la localidad, y debatir los problemas que están pasando para encontrarles soluciones, pero la verdad, no conozco bien las funciones, me da pena decirlo, porque uno debería saber de esas cosas, pero uno no se interesa por eso, uno está en lo de uno. Además para qué, si lo único que hacen los políticos es robar.”

El pesimismo presente en los habitantes de la localidad, resultante de las percepciones ciudadanas que se tiene hacia lo público, genera también un alejamiento y falta de interés por el contacto directo con los ediles de la localidad, de esta forma, se rompe todo vínculo que pueda generar una relación de cercanía y confianza con los representantes de la localidad. De esta forma la construcción de ciudadanía se ve truncada por la imposibilidad de establecer una comunicación efectiva entre los ciudadanos, como lo expresa Goffman, “Los individuos, en presencia de otros, se encuentran en una posición ideal para compartir un mismo foco de atención, percibir que lo comparten y percibir esa percepción. Esto, en combinación con su capacidad para indicar sus cursos de acción física y ajustar sus reacciones a indicaciones similares de los demás, constituye la precondition para algo crucial; la coordinación continua e intrínseca de la acción, sea como apoyo de tareas altamente colaborativas o como forma de acomodar tareas adyacentes. El habla aumenta intensamente la eficacia de tal coordinación, resultando particularmente crítica cuando algo no funciona como se esperaba” (Goffman, 1991, P. 176).

De esta forma, esta incapacidad de entrar en contacto directo de los ciudadanos hace que el establecimiento de confianzas y de identificación entre las demandas ciudadanas con las funciones de los representantes elegidos en la Junta Administradora Local, genera una ruptura, muchas veces infranqueable, en la construcción de ciudadanía en la localidad. Esto se puede observar, en las respuestas dadas por los ciudadanos a la siguiente pregunta:

¿Conoce usted a los ediles de la localidad y sabe cuáles son las funciones de un edil?, a lo que José Antonio Penagos, tendero de 53 años del barrio Quirinal responde:

“No, personalmente no conozco a ninguno de los ediles de la localidad. No me interesa mucho porque la verdad los políticos están ahí es para aprovecharse de su situación y enriquecerse ellos a costa de uno. Pero dentro de las funciones que ellos tienen, me imagino que está la de velar por el bienestar de la comunidad y administrar los dineros de la comunidad”

La imagen negativa de los ediles dentro de los habitantes de la localidad, se refiere al poco interés por los problemas reales que afectan a la comunidad, la imagen del representante local, como un ciudadano que hace apariciones itinerantes, y especialmente durante las épocas de campaña, se ve reforzada por el abandono que sienten los ciudadanos por sus representantes, ya que no sienten ningún contacto físico ni de acompañamiento dentro de sus quehaceres cotidianos, ni de las demandas que ellos tienen. Marina Huertas de Mateus, ejemplifica de manera muy clara esta percepción:

“No conozco a ninguno de ellos, por aquí pasaban invitando a reuniones y todo, pero sólo en campaña, para que uno vote por ellos, y después como todos, se olvidan de la gente y se ponen a hacer sus cosas, por acá nunca volvieron, porque es como siempre, la gente sirve cuando lo necesitan pero después se olvidan de las necesidades de la comunidad. Pues ellos deben velar por el bienestar de la comunidad, por representar las necesidades que tiene la gente frente al alcalde y hacer que nos cumplan con lo que prometen, para arreglar las cosas que faltan, por ejemplo, las vías están en muy mal estado, huecos por todo lado, entonces ellos deberían hacer proyectos para que arreglen eso”

Los jóvenes presentan un espacial desinterés por el acercamiento con los representantes locales, primero por la desconfianza que siente la comunidad en general, al asociar al representante local, como un escalón más del andamiaje burocrático presente en la administración del distrito, y también por la fuerte percepción de corrupción e ineficiencia

que tradicionalmente ha venido asociada a los servidores públicos, Así lo muestra Juan Sebastián Tovar, estudiante de 22 años, quien habita en el barrio el Salitre – Greco:

“La verdad no me interesa nada de la política, los políticos sólo están interesados en robarse la plata de la gente. Pues las funciones de los ediles deben estar por el beneficio de la comunidad y de la gente que vive en Teusaquillo”

Es importante observar, la relación existente entre un mayor grado de participación en los espacios locales para la participación y la identificación y el grado de relación con los representantes; lo cual genera, un concepto mucho más favorable y positivo de la percepción que tienen los ciudadanos frente a las funciones de la junta de Acción Local y las funciones de los ediles. Al respecto, José Ramón Rodríguez expresa su punto de vista:

“He conocido a algunos de ellos, conozco a Gloria Oramas y a Luis Carlos Vargas, porque ellos han trabajado mucho con nosotros por lo de las construcciones que están haciendo, y han discutido sobre los problemas que se presentan en el barrio por la aparición de tanta construcción y además porque aumenta el número de carros y a veces las vías se dañan por tanto tránsito. Aunque yo vivo en un conjunto de edificios, y a uno no le afecta tanto eso, pero uno si ve que la localidad se está llenando de edificios, y los carros también aumentan, pero eso también trae inseguridad y vendedores ambulantes y ahora ve gente pidiendo plata en todos los semáforos. Dentro de las funciones de los ediles está vigilar por los dineros de la comunidad para que se gasten bien, además que ellos están muy vigilantes del mejoramiento de los servicios públicos, para que se presenten bien y no hayan abusos, y lo más importante es que ellos están pendientes de las necesidades de uno para hacer proyectos que le sirvan a los barrios”

José Ramón Rodríguez

73 años

(Pensionado, barrio Rafael Núñez)

Es importante observar que el nivel de desconocimiento de las funciones que tiene la Junta Administradora Local es alto, salvo excepciones de pertenencia a algún comité o de vinculación directa con la participación en algún grupo de trabajo de los ediles, el nivel de conocimiento es bajo, además este desconocimiento se puede observar en el bajo interés de la población habitante de la localidad por conocer a los ediles miembros de la Junta de Acción local. Carlos Manuel Contreras, habitante de 69 años del barrio La Soledad, quien pertenece al consejo del adulto mayor de la localidad y nos muestra su punto de vista:

“Yo conozco a los ediles de la localidad, en los encuentros que hay en la sede de la Junta Administradora Local, uno los conoce a todos, además en el comité nosotros participamos de las reuniones quincenales que hay en la sede de la JAL, con algunos hay mayor cercanía que con otros, por ejemplo con Gloria Oramas, y José David Castellanos. A Gloria Oramas la conocemos de hace tiempo, porque ella lleva muchos años trabajando por la comunidad y perteneciendo a la JAL, entonces la conoce mucha gente por su experiencia. Con los otros también hay contacto, pero muchos llevan apenas un periodo y se están dando a conocer.”

Los ediles tienen muchas funciones, entre ellas están el velar por el bienestar de la comunidad, sobre todo por conocer los problemas de la gente y ayudárselos a arreglar, porque los ediles deben tener siempre presente que es uno como habitante de la localidad quien los pone en donde están y entonces ellos deben ayudarlo a uno con sus problemas, también deben velar porque la situación de los barrios esté bien, porque los problemas que aquejan a Teusaquillo los arreglen. La inseguridad, las ventas ambulantes, el estado de las calles, la valorización, mejor dicho todo lo que nos afecte a nosotros.”

Aunque la tendencia a pensar que las personas de estratos medios y altos, son más proclives al conocimiento de las instituciones y a la participación ciudadana, en la localidad está tendencia no se ve reflejada, tanto en las entrevistas a los ediles como en las entrevistas hechas a algunos pobladores de la localidad, se observa que los niveles de participación en la localidad son muy bajos. Esto puede ser debido a que los habitantes de la localidad

pertenecen a los estratos medios y medios altos de la población distrital, que se encuentran ubicados en los estratos 3,4,5 y 6. Y ven suplidas y satisfechas sus necesidades básicas con respecto a servicios públicos¹¹, así pues, la necesidad de participar activamente dentro de los comités ciudadanos, o de las asociaciones de usuarios de servicios públicos, no son de carácter vital como en localidades en donde la mayoría de sus pobladores se encuentran ubicados en los estratos 1 y 2.

Para las poblaciones ubicadas en estos estratos, la participación ciudadana y la estrecha relación con los ediles y la Junta Administradora Local, se convierte, podría llamarse en una cuestión de supervivencia social, ya que en la medida que los lazos son más estrechos entre los ciudadanos y las entidades y corporaciones distritales las posibilidades de lograr y conseguir beneficios, tanto personales como para la totalidad de la comunidad y los barrios es mayor. A lo largo de las entrevistas, se observó que en Teusaquillo, el conocimiento personal de los representantes locales a la JAL, es limitado, pero también se presentan casos, en donde la relación se convierte en una relación estrecha de cercanía, mediada mas por el reconocimiento del representante como un actor activo en la localidad, que como un ser que puede generar procesos para la satisfacción de las necesidades de los individuos. Es decir, los ediles se convierten en conocidos porque están participando activamente en espacios de la localidad y trabajando con ciertos sectores específicos, asociaciones de usuarios, asociaciones ambientalistas, o colectivos juveniles, más que en ciudadanos escogidos para la representación de las demandas de los habitantes de la localidad frente a la administración local. En el siguiente aparte a la entrevista hecha a Adriana Sierra, habitante de 42 años del barrio La Esmeralda, se muestra esta percepción:

“Conozco a Quena Rivadeneira porque mi hijo y un grupo de amigos tienen mucho que ver con la parte de formación de actores y los programas que ellos tienen en casa ensamble en el Park Way, y ella los apoya mucho en eso entonces uno la conoce y conoce su labor, que

¹¹ La localidad de Teusaquillo tienen una cobertura de 100% en los servicios públicos básicos (Agua, Luz, Teléfono) y un 73% de conectividad a la red de internet. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). 2014

es muy buena, porque ayuda a los muchachos y esas actividades los mantiene alejados de malas cosas y vicios que podrían encontrar por ahí. Pues en las funciones de los ediles, está el bienestar de la comunidad, que la gente viva tranquila y tratar de ayudar con los problemas de la localidad, además que son una ayuda para las cosas que pueda necesitar la gente, por ejemplo, que si algunas personas en un barrio necesitan hacer un derecho de petición o cosas así, pues los ediles están para ayudarlos”

3.4.1 La asistencia a los espacios de participación local

La asistencia de los ciudadanos a los espacios destinados al intercambio y comunicación ciudadana, bien sea de manera formal, como los encuentros ciudadanos que son favorecidos y estimulados por la administración distrital y local, o los espacios de generación espontánea, como las ligas de usuarios de servicios públicos o los colectivos juveniles con intereses artísticos. Está determinada por las características particulares de los ciudadanos habitantes de la localidad. A la pregunta ¿Asiste o ha asistido usted a cualquiera de los espacios de participación ciudadana existentes en la localidad?, la respuesta de los entrevistados varía en la medida de la relación que tiene el entrevistado con la localidad y sus espacios, es decir, a las personas que llevaban más de 20 años viviendo en su barrio, el nivel de identificación con la localidad era mayor que personas que llevaban poco tiempo viviendo en el sector.

De igual manera, se identificó que el nivel de participación en los espacios locales aumentaba conforme a la edad de los entrevistados, podría decirse que, a medida que los habitantes de la localidad se hacen mayores, mayor es su nivel de identificación, debido a que estas personas fueron participes de los procesos de construcción de los barrios y han vivido y han sido testigos de primera mano de los cambios que ha tenido la localidad en los últimos años. Esto se muestra en el aparte de la entrevista hecha a José Antonio Penagos, habitante y tendero de 53 años del barrio El Quirinal:

“No, yo nunca he asistido a una de las reuniones de la Junta Administradora Local, acá uno no tiene tiempo para eso, porque si me pongo a esas cosas, quien me atiende el negocio, y yo debo estar siempre al frente de la tienda. Además, que saca uno con ir a eso, si nunca lo escuchan, o puede que lo escuchen pero eso es como hablarle a una pared porque los problemas de uno solo le interesan a uno, nadie se los va a arreglar”

La asistencia, o mejor dicho, el interés por participar dentro de los espacios de participación en la localidad, está mediado, por las bajas expectativas que tienen los ciudadanos en el cumplimiento de sus demandas, producto de ello, puede identificarse a la mala imagen que tienen dentro de la población en general los servidores públicos, los recientes escándalos de corrupción administrativa en el distrito, o los continuas fallas dentro de la prestación de los servicios encargados por la administración distrital, entre los que se encuentran el mal estado de la malla vial, la creciente percepción de inseguridad, el deterioro de los espacios públicos, son hitos que generan un desencanto del ciudadano frente a la acción de los servidores públicos, y entre ellos, por supuesto los representantes locales y una renuencia a asistir a los espacios de participación presentes en la localidad, como se observa en los siguientes apartes de las entrevistas realizadas a dos habitantes de la localidad:

“Nunca he estado interesada en eso, no me llama la atención nada de esas cosas, francamente no creo que eso sirva para mucho. Uno no tiene tiempo para esas cosas”

Marina Huertas de Mateus
65 años
(Ama de casa, barrio Palermo)

“No, yo nunca he ido a una reunión de esas, ni siquiera estoy informado de cuando son, no me interesa para nada estar metido con políticos, sólo van a robar y nada más, entonces para que uno está. Además, como si a ellos les importara lo que uno piensa, uno puede decir lo que piensa pero nada, allá sólo lo dejan hablar a uno y ya.”

Juan Sebastián Tovar
22 años
(Estudiante, barrio el Salitre – Greco)

La poca identificación de la importancia que tienen los espacios de participación ciudadana, se refleja en el mínimo interés por informarse acerca de las agendas locales de los espacios de participación. La poca identificación que los ciudadanos tienen con la figura de los representantes locales y las propuestas que ellos tienen genera un ambiente de lejanía entre la población y la figura del edil, la falta de interés de los ciudadanos por acceder a la información acerca de los cronogramas de las reuniones a realizarse en la localidad demuestra que los habitantes de la localidad, no consideran a los espacios de participación ni los eventos de reunión ciudadana como un elemento articulador de sus intereses y demandas. Esto se ve reflejado en el aparte a la entrevista hecha a Diana Castañeda, habitante del barrio Quinta Paredes:

“Realmente no he ido a ninguna de esas asambleas, no me he enterado, me parece importante ir, sería bueno poder asistir, pero no. No me siento identificada en eso, aunque estoy consciente que es muy importante para la localidad estar pendiente de lo que pasa en ella.”

El ciudadano establece mejores vínculos con instituciones que se encuentran más cerca o más a su alcance, es decir, en la medida que los ciudadanos identifiquen como cercana a la Junta Administradora Local, mayor es su grado de empatía con la institución, de esta forma, los ciudadanos que están en contacto permanente, bien sea por experiencia propia, o por un familiar o conocido cercano, tienden a conocer las actividades que realiza la JAL y a reconocer la importancia de participar en ellas. Como se observa en el siguiente aparte de la entrevista realizada a José Ramón Rodríguez, pensionado de 73 años, habitante del barrio Rafael Nuñez.

“Si he asistido a las sesiones de la Junta Administradora Local, no a todas, pero si estuve en la que se discutió el presupuesto de la localidad y se dio un informe en que se iba a gastar, lo que si da lástima es que muy poca gente viene, no les interesa, pero para quejarse ahí sí, yo creo que es importante estar ahí en esos espacios porque de uno

depende que los ediles si hagan lo que prometen. No es que uno haga mucho, yendo allá y la presencia de uno a veces ni se nota, pero si como habitante del Rafael Nuñez uno tiene voz y voto, y es habitante de Teusaquillo, entonces uno tiene derecho a saber que está pasando en donde uno vive”

En las entrevistas realizadas, se ve la relación entre diferentes tipos de ciudadanos, sus actividades, su edad, sus intereses y la relación que tienen con los espacios de participación local y con la Junta Administradora Local, es decir, los ciudadanos que han tenido una trayectoria dentro de asociaciones ciudadanas, o con un arraigo fuerte en la localidad, bien sea por llevar muchos años residiendo en ella, o por haber participado directa y activamente en los procesos de construcción y de los barrios que la componen, tienen un sentimiento de pertenencia al territorio fuerte, esto genera una receptividad positiva hacia los espacios de participación existentes en la localidad, y sobre todo, reconocen la importancia que estos procesos tienen dentro de la construcción conjunta de las políticas públicas locales y de los aportes que esta participación tiene dentro de la construcción de una ciudadanía activa en la localidad. A continuación se observa esta postura, en la entrevista realizada al señor Carlos Manuel Contreras, habitante del barrio la Soledad:

“Claro que sí, yo voy a las reuniones convocadas por la JAL, es que es muy importante estar al tanto de lo que pasa en la localidad, porque a uno si le duele lo que pasa con Teusaquillo, uno tantos años acá la ha visto cambiar, y uno vive acá, entonces es necesario participar. Además en la Junta Administradora Local, siempre están los espacios para que uno pueda venir y escuchar los debates de los ediles, pero también cuando hacen participaciones de los gastos de la localidad, o en que se van a destinar las platas, porque si uno no está ahí, ahí si hacen lo que quieran con nuestros impuestos, además yo participo en los consejos locales para la tercera edad, y claro ahí uno puede participar y asistir a los Concejos Locales de Política Social (CLOPS), y ver que está pasando con todos los temas que afectan a los barrios y a las personas que habitan acá en Teusaquillo”

Otra de las causales de una baja participación en los espacios destinados para este fin, radica en la negligencia a destinar tiempos de esparcimiento, o de compartir con la familia o de descanso en estos espacios. a inversión de tiempo, no se ve justificada por la acción de la Junta Administradora Local, no hay un estímulo o un aliciente que permita justificar la inversión de un tiempo destinado a otros fines para que se utilicen en los espacios locales de participación ciudadana. Así lo expresa en su entrevista Adriana Sierra, empleada bancaria y habitante del barrio la esmeralda.

“Desafortunadamente no puedo asistir a este tipo de eventos porque mi trabajo no me lo permite, pero si apoyo que se realicen estos espacios en la localidad y que la Junta Administradora Local invite a las personas a participar, pero los tiempos son muy difíciles porque uno la mayor parte del tiempo está en la oficina entonces uno no puede estar ni participar de las actividades de la JAL”

De esta manera, es como se puede observar que la ruptura existente entre la comunidad habitante de la localidad y sus representantes locales, genera directamente que el espacio de la Junta Administradora Local, que es llamado a ser el medio en donde convergen todas las tensiones y demandas sociales de la comunidad no sea un espacio generador de una relación espontánea de generación de confianza, intercambio y debate en la localidad, de esta forma la construcción de ciudadanía en la localidad de Teusaquillo resulta limitada y no es el proceso resultante de la acción de la Junta Administradora local, ni de la relación de los ediles con los ciudadanos de la localidad.

CONCLUSIONES

El proceso de democratización tiene su base en una relación de apropiación de las instituciones, la cual sustenta la confianza hacia ellas, fomenta la identidad ciudadana y la identidad de la comunidad. No obstante dicha apropiación no puede florecer sin la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la intervención en los espacios destinados a la misma, tampoco puede hacerlo si los ciudadanos no desarrollan un sentido de pertenencia y apropiación de las instituciones del Estado.

Fortalecer la democracia implica reducir la distancia entre gobiernos y ciudadanos particularmente en el nivel local. Existe la posibilidad de fortalecer la participación ciudadana para la construcción de una ciudadanía basada en la solidaridad que vaya más allá de un concepto pasivo del ciudadano alejado de su comunidad, preocupado únicamente por la satisfacción de sus demandas e intereses particulares y sin ningún vínculo ni contacto con su comunidad, sino que promueva el desarrollo de la solidaridad hacia los miembros de su comunidad. Así como el fortalecimiento, el reconocimiento y la apropiación de la relación entre los ciudadanos y sus representantes, basados en una relación de confianza y responsabilidad en la comunicación de las necesidades de la permiten ser visualizar la construcción de una nueva ciudadanía, que favorezca el desarrollo de una relación espontánea, abierta y cotidiana que genera la vinculación del ciudadanos a los procesos de toma de decisiones en la ciudad.

A lo largo de este trabajo se han observado en la localidad aspectos referentes a la construcción de ciudadanía, que se fueron desarrollando por medio del análisis del funcionamiento de los espacios destinados a la participación ciudadana, tal es el caso de la Junta Administradora Local. Otro aspecto que se observó, fue la visión del representante local frente a la posición de intervención en la JAL, y por último la percepción de los ciudadanos en lo referente a su relación con lo público y el papel que la Junta Administradora Local desarrolla en su localidad.

De esta forma, en el primer aspecto mencionado, que fue el funcionamiento de la Junta Administradora Local y su diseño institucional, contribuyó a que este espacio de representación popular, opere fundamentalmente como un ámbito de competencia electoral para los ediles y no como un espacio en donde se debaten efectivamente propuestas y acciones para la mejora de las condiciones de la comunidad. Esta característica, ha contribuido a que la política local sea colonizada por las redes clientelistas locales y que la relación con los habitantes de la localidad se canalice a través de estas estructuras de intermediación política, contribuyendo así al establecimiento de barreras a la consolidación de un proceso amplio construcción de ciudadanía.

De igual manera, la baja participación de los habitantes de la localidad en la política local, corresponde a una serie de factores, entre los cuáles se encuentra la mala imagen que tiene el ejercicio de la política entre los habitantes de la localidad, producto de los escándalos de corrupción acaecidos en anteriores administraciones y a la mala gestión de las políticas distritales, así como el bajo nivel de comunicación entre los ediles y los ciudadanos y la generalizada desconfianza hacia su gestión; de esta forma, se sugiere que los espacios destinados a la participación ciudadana son aún un ámbito marginal, que no cuenta con la atención suficiente de parte de la ciudadanía. Esto no sólo sugiere la desvinculación del ciudadano de la política local, sino que a su vez muestra que el impacto de las JAL en términos de la construcción de ciudadanía aún es limitado debido a la pobre vinculación del ciudadano a estos espacios. Por otra parte, los bajos niveles de participación se pueden deber a que el ejercicio política en la localidad se da a través de redes clientelistas, es decir, estas redes son el producto de la relación particularista y a la transacción de intereses personales situados entre los habitantes de la localidad y los ediles.

En el desarrollo de este documento, también se observó un aspecto central en la configuración de la ciudadanía local, y estas fueron las estrategias de los actores políticos. Sobre este particular, este trabajo mostró como la política local antes que un fin en sí mismo, es para muchos políticos el medio. En efecto, el acceso a la Junta Administradora Local opera como una suerte de posibilidad para iniciar una carrera política y para construir unos apoyos de tipo electoral, por medio de la atención particular de las necesidades de los

habitantes de determinados sectores de la localidad, es pertinente aclarar, que este principio en sí mismo no es dañino ni limita la construcción de ciudadanía, pero lo observado en la localidad de Teusaquillo, es que los ediles generan una relación de tipo clientelar con los ciudadanos, y no buscan, por medio del debate con los habitantes de sus necesidades la construcción conjunta de alternativas viables al desarrollo local.

Igualmente, con base en las entrevistas realizadas a los representantes locales. El edil, se percibe a sí mismo como un intermediario de lo público y un gestor de obras que promueve primordialmente la realización de obras y acciones que favorecen a los habitantes de la localidad. De esta forma el ciudadano que se beneficia de la intermediación o de la obra impulsada por el edil, encuentra un camino de integración a la comunidad política a través del acceso a derechos de tipo social. Ahora bien, ese proceso de promoción prioritariamente de derechos sociales y obras de mantenimiento, al estar mediado por la figura del representante local, hace que éste se convierta en el agente de la integración social y política de sus representados.

Con un representante político que ocupa un lugar central en la relación del individuo con lo público, se genera una suerte de ciudadanía intermediada. Es decir, el ciudadano que se configura a nivel local es un sujeto que ante lo público no logra establecer una relación autónoma, gracias a que el político juega un papel no de representante sino de mediador de intereses particulares frente al Estado. Este aspecto denota también que el representante local conserva el acceso a algunos recursos (de información, destrezas, económicos, burocráticos, políticos), que explican su centralidad en ese esquema de intermediación particularista.

Con respecto a las percepciones de los ciudadanos sobre lo público y la política, se observa que el carácter del proceso de ciudadanía desde lo local no está solamente vinculado a las estrategias políticas y al tipo de representación de los intereses y las demandas ciudadanas por parte de los ediles, sino que tiene que ver directamente con la intensidad y modo de vinculación de los ciudadanos con lo público, y con las expectativas y percepciones de los individuos sobre los espacios políticos locales.

De esta forma, al indagar por el nivel de conocimiento por parte de los habitantes de la localidad, tanto de las JAL y sus funciones como de sus miembros, se comprueba que este conocimiento es bajo. Estas características, no sólo señalan la baja vinculación de la ciudadanía a la política local, sino que a su vez permite pensar que el nivel de participación local no es más intenso debido a que la movilización de una buena parte del electorado y la difusión de la información sobre las JAL se canaliza a través de la relación focalizada, particularista y clientelas que los ediles tienen con los ciudadanos.

Por otra parte, fue muy interesante constatar cómo, en el aspecto de las percepciones y expectativas que los ciudadanos tienen acerca de lo público y la política, al tiempo que este percibe negativamente la actividad política y condena al político, articula su relación con lo público a través de los códigos de intermediación clientelista. Así pues, al tiempo que los ciudadanos perciben a los políticos como seres egoístas y muchas veces corruptos, que sólo trabajan en beneficio propio, dan su apoyo a éstos cuando obtienen algo a cambio. Finalmente, la política es un mal necesario. De esta forma, lo que parecen tener claro los ciudadanos, es que el acceso a lo público sigue estando mediado por la figura del político, lo cual implica, que no se ha logrado romper una vinculación básica de intermediación entre individuos y políticos, en la cual el particularismo parece ser la característica predominante.

Ahora bien, el intento de transformación social y político promovido desde el Estado por medio de la expedición del decreto 1421, y el favorecimiento de la descentralización institucional y administrativa, ha tenido que enfrentarse a que el camino para acceder a lo público siga guiado por la figura del político y las tradicionales maneras de relación con su electorado y los habitantes de la localidad. Así, los representantes locales, al adaptar sus estrategias y discursos a un esquema institucional cambiante, que supone mayor competencia y un ciudadano con mayores recursos políticos a su alcance, han logrado mantener vigente un esquema de articulación política afincado en las redes políticas clientelistas que suponen un esquema de intermediación particularista.

Por último, a manera de recomendaciones, es pertinente incluir la redefinición del carácter de las Juntas Administradoras Locales, ya que al ser sólo espacios consultivos y que dan recomendaciones dentro de la localidad, su poder de gestión se ve reducido sustancialmente. De esta manera, si las Juntas Administradoras Locales toman un carácter de obligatoriedad, se podría favorecer y aumentar su capacidad de gestión. Por medio de una reforma al decreto 1421, se podría redefinir el carácter de las JAL y así lograr una efectiva capacidad de gestión, pero la facultad de generar acciones y conceptos de obligatorio cumplimiento por parte de la administración local, puede generar también procesos de afianzamiento de la relación clientelar vista entre los ciudadanos y los ediles, que finalmente termina en la corrupción administrativa, tan común en las entidades de todo orden en el país.

A pesar de los traumatismos que ha enfrentado el proceso de incentivar la participación ciudadana, no se puede desconocer que han tenido lugar cambios en los esquemas de intermediación entre los ediles y los habitantes de la localidad. Esto se ha visto reflejado en cómo el edil se enfrenta a un contexto de mayor competencia para acceder a un espacio dentro de la Junta Administradora Local, lo cual le ha obligado a modificar sus ofertas a los ciudadanos. Así, aunque la centralidad de la figura del político describe unas continuidades en el funcionamiento de la política local, la introducción de las JAL permitió que se dieran ciertas rupturas, que redundaron en una ganancia de autonomía por parte del ciudadano, pero que fundamentalmente promovieron una mutación en las prácticas clientelistas, pero que no ha contribuido de manera contundente a la construcción de una ciudadanía centrada en la comunicación, la participación y la articulación constante entre los ciudadanos y sus representantes en la localidad.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Tusta, CABALLERO, Aracely. Campos de juego de la ciudadanía. Madrid. Revista El viejo topo. Junio 1998

ÁLVAREZ GÁLVEZ, Iñigo. Utilitarismo y derechos humanos: La propuesta de John Stuart Mill. CSIC. Madrid. 2009

CAMPUZANO, Alfonso. “La ciudadanía global: apuntes sobre el desafío del poder” Artículos de prensa. Vol 21. 2002

CARRIÓN MORILLO, David. “Tocqueville: La libertad política en el estado social”. Delta Publicaciones. Madrid. 2007

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

CUNILL, Nuria. “Democracia y gobernabilidad”. UNAM. México. 2007

DÁVILA, Andrés. “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia. En: Estudios Políticos. Universidad de Antioquia (Instituto de Estudios Políticos). Medellín. 1999 No 15. Julio – Diciembre

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD)

DURKHEIM, Émile. La Educación Moral. Madrid, Editorial Trotta, Primera edición. Madrid. 2002

ETXEBERRIA, Xavier. “Derechos humanos y participación social en el marco de la multiculturalidad”, Ponencia impartida en el congreso “Participación social y construcción de Derechos Humanos”. Universidad de Deusto, Guipúzcoa – San Sebastián. País vasco. 14 – 16 de Diciembre de 2000

FOUCAULT, Michel. En: microfísica del poder. Madrid. 1976

GARCÍA, Soledad y GINER, Salvador. Ciudadanía en España. Clase, poder y Ciudadanía. Madrid. Siglo XXI editores. 1994

GOFFMAN, E. “Los momentos y los hombres. El orden de la interacción”. Textos seleccionados y presentados por Yves Winkin, Barcelona, Paidós Comunicación, Ediciones Paidós. 1991

GOODIN, Robert E. “Teoría del diseño institucional”. GEDISA. Barcelona. 2003

GORDON, Sara. “Ciudadanías y derechos sociales: ¿Criterios distributivos?”. En: Revista Mexicana de Sociología. Vol. LXIII No 3. Jul – Sept. 2001

GUERRA, Francois-xavier. El soberano y su reino. En: Ciudadanía, política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina. México. Fondo de Cultura Económica. 1999

GUICHOT REINA, Cristina. “Reconstruir la ciudadanía”. Dykinson. Madrid. 2004

GUTIERREZ SANÍN, Francisco. “Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano” Norma. Bogotá. 2002

HERNÁNDEZ Andrés, BROMBERG Paul. “La participación ciudadana en Bogotá: 1990 – 2010” En: Colombia Internacional, Revista del departamento de Ciencia política y relaciones Internacionales. Universidad de los Andes. Bogotá. Enero – Junio de 2010

MARSHALL, Thomas. “Ciudadanía y clase social”. ALIANZA EDITORIAL. 1998

MOLINA, Yesid. “Gobernabilidad y democracia en las Américas: Teoría y prácticas”. Ecuador. 2007

MUÑOZ, Heraldo. “Ciudadanía política: voz y participación en América latina”. PNUD. Buenos Aires. 2014

MURILLO CASTAÑO, Gabriel. Ponencia “*El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización*”. Washington 2/09/05.

PASQUINO, Gianfranco. “Ciudadanía mundial”. Revista: Psicología política. No 23. Nov de 2001

PUTNAM, Robert. “Para que la democracia funcione”. Centro de investigaciones sociológicas. Madrid. 1993

RAMIREZ KURI, Patricia. “La ciudad: espacio de construcción de ciudadanía”. En revista Enfoques: Ciencia política y administración pública. Universidad de Chile. No 7. 2007

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Organización electoral. “censo electoral para Bogotá 2003 – 2011”

SARTORI, Giovanni. “Elementos de la teoría política”. Buenos Aires. 2002

SOMERS, Margaret R. “Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: El lugar de la cultura política y de la esfera pública”. MORÁN, María de la Luz (Compiladora). En: “Zona abierta: Cultura y Política” No 77 – 78

SUDARSKY, John. “Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá, desde la perspectiva de acumulación de capital social. Hacia la formación de capital social en Bogotá”. Alcaldía Mayor de Bogotá. Universidad Javeriana. Bogotá. 2004

TOCQUEVILLE de, Alexis. “La democracia en América”. Fondo de cultura Económica. México. 1996

VAN STENBERGEN, Bryan. “The condition of citizenship”, London., TURNER, Bryan S. “Postmodern culture/modern citizens”. En: Ciudadanía ampliada. La emergencia de la ciudadanía cultural. Revista razón y palabra No 5. 2000

VELÁSQUEZ, Fabio. “Descentralización y participación: ¿cómo se participa en las localidades de Bogotá?”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012

VELÁSQUEZ, Fabio. GONZÁLEZ Esperanza. “¿Que ha pasado con la participación

ciudadana en Colombia?”. Foro Nacional por Colombia – Fundación CORONA. Bogotá. 2003

VELÁSQUEZ, Fabio. MUÑOZ, María Teresa. “Vida local y opinión ciudadana”. En: Revista Foro. Foro Nacional por Colombia, Universidad del Valle. No 32. 1997

YOUNG, Iris. “polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship, ethics”. 1989

ZICCARDI, Alicia. “democracia y gobernabilidad”. UNAM. México. 2007