

**EL DILEMA DE LA GOBERNANZA Y EL ROL DE LO LOCAL A PROPÓSITO  
DEL DEBATE SOBRE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA PARA BOGOTÁ**

**JUAN DANIEL TORRES MONTAÑO**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C., 2017**

“El dilema de la gobernanza y el rol de lo local a propósito del debate sobre  
descentralización política para Bogotá”

Monografía de trabajo de grado  
Presentado como requisito para optar al título de  
Politólogo  
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Juan Daniel Torres Montaña

Dirigido por:  
Paola Andrea Parada Hernández

Semestre I, 2017

## RESUMEN

*Este trabajo busca realizar una radiografía del modelo de gobierno imperante en Bogotá, pues la falta de certidumbre que esboza su situación, no permite advertir qué proyecto de ciudad se ha querido implementar. La ausencia de integralidad en la gestión del territorio es allí determinante, en vista de las dificultades especialmente patentes que ocasiona sobre el ámbito de lo local, donde la capacidad institucional del distrito parece insuficiente para resolver las demandas sociales. Por ello, el problema aborda la relación causal entre lo que supondría el fortalecimiento de la gobernanza territorial, frente a la significación y peso que cobraría el rol de lo local en tal escenario. Su impacto se evalúa en el aparato gubernamental, unidad de análisis para descifrar una hipótesis que sobre la concertación colectiva como inamovible, revisa cómo compagina la emergencia del nivel intraterritorial con la cohesión que equilibra a la ciudad como un todo.*

**Palabras clave:** Gobernanza, aparato gubernamental, cultura política, descentralización.

## ABSTRAC

*This paper attempts to study the current status of the prevailing government model in Bogota, which due to the lack of certainty about its essence, has faced troubles to meet the city agreement that has been arranged to follow. The failure at chasing a whole-of-government policy to manage the territory, it's quite decisive to soften deficiencies involved specially in local scale. Social needs are not well addressed, then the inquiry should be aimed to scrutinize terms in which the prevailing model was agreed, analyzing the relation between territorial governance strengthening and the impact of local politic relevance increase. Such evaluation must consider how tough is to build a rational imaginary from the role of local dimension, drawing upon the governmental framework to prove the hypothesis that calls the relevance of societal consensus, to assimilate the rise of an 'intraterritorial' level and reconcile it with the cohesion the city's whole requires.*

**Key words:** Governance, governmental framework, civic culture, decentralization.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL MODELO	10
1.1. El alcance político de la descentralización como figura administrativa	11
1.2. La pertinencia de la gobernanza en el enfoque democrático del territorio	16
1.3. El aparato gubernamental como ordenador de la configuración administrativa	20
1.4. Cultura política y construcción colectiva alrededor de lo local	21
2. DETERMINANTES DEL MODELO VIGENTE EN BOGOTÁ	23
2.1. Antecedentes relevantes en la toma de decisiones oficiales para el diseño actual	23
2.2. Examinación de las actuaciones del gobierno distrital a partir del año 2007	25
3. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN BOGOTÁ: IDEA INCONCLUSA	28
3.1. La trayectoria de la descentralización como eje de un proceso territorial truncado	28
3.2. Simetría del poder: El gobierno local y la emergencia del nivel intraterritorial	29
4. EL ROL DE LO LOCAL Y LA COHESIÓN DEL TERRITORIO	31
4.1. La inacabada apropiación de lo local, síntoma de una territorialidad ausente	31
4.2. La concertación entre cohesión y ‘localismo’ desde la gobernanza democrática	32
5. CONCLUSIONES	34
BIBLIOGRAFÍA	

## INTRODUCCIÓN

El propósito de esta monografía inicialmente consiste en elaborar una revisión crítica del proceso de construcción y consolidación del modelo administrativo que gobierna la ciudad de Bogotá, habida cuenta de la complejidad que supone gestionar una urbe cada vez más poblada y extensa, como la capital del país. Puntualmente, se busca caracterizar la relación causal establecida entre lo que sería el fortalecimiento de un marco de gobernanza territorial, y la profundización del rol de lo local que podría tener lugar bajo ese escenario. En tal sentido, el aparato gubernamental funge como unidad de análisis en la evaluación del modelo, sin desconocer además que el tema de la descentralización política en el Distrito tiene una participación transversal en el debate.

Repetidamente, se ha enfatizado en que la administración de la ciudad es un asunto que no obedece sino a una articulación acertada entre gerencia y gestión, quizá subestimando el valor intrínseco del territorio y la relación natural que le emparenta con la institucionalidad, explícita a través de la ciudadanía que lo determina por su forma de habitar la ciudad. Dicha incorrección, que bien puede trasladarse de la génesis del modelo a su configuración funcional, trae a colación la noción de gobernanza para que ocupe un lugar preponderante en la perspectiva metodológica del trabajo. Como objeto de estudio no sólo es la raíz de la causalidad citada, sino un ingrediente decisivo para toda discusión concerniente a la definición del proyecto de ciudad. Dicho mandato es lo que en últimas está en boga cuando se delibera sobre las reglas de juego que suscribirá la institucionalidad –representada en el gobierno– y la sociedad civil, que en su condición de ciudadanía se somete a la tutela del aparato gubernamental.

Entonces, la pertinencia del concepto se justifica en tanto acentúa el problema estructural que atañe al modelo, exponiendo las deficiencias en la configuración de un aparato institucional que en su planteamiento para el ámbito local, ha de ser coherente con las demandas que sostiene la población y reunir una construcción colectiva sólida sobre la cual pueda haber apropiación hacia lo local. Apelando a parámetros alternativos al paradigma tradicional que dominaba la relación de estos actores en la esfera pública, es que se perfila un enfoque menos restrictivo y vertical. La ejecución del proceso de deliberación colectiva aparece como dificultad más crítica, porque a priori no proyecta una comprensión

integral de la complejidad que envuelve el proceso de toma de decisión; sumado esto al alcance limitado que inhibe a la ciudadanía de desempeñar una participación social activa, que por ende no logra ser calificada ni tener incidencia efectiva.

De ahí que sea necesario evaluar qué opciones favorecen un modelo que ofrezca garantías para optimizar la mediación entre actores, enfatizando en el equilibrio de poder y el carácter no sólo dialógico sino de retroalimentación que debería abundar en el ámbito de lo público. En ese sentido apunta el presente trabajo, indagando esos obstáculos que impiden un estado de madurez política en que el territorio logre potenciar su capital democrático desde la lógica de gobernanza, como propuesta para acoger en el andamiaje operativo del gobierno distrital.

Una vez expuesto el marco del problema, el enfoque específico de la citada revisión está matizado por el carácter incierto del rol de lo local con respecto a la estructura orgánica distrital. Buscando atender la indefinición que a ese respecto persiste, según el diagnóstico previo de la realidad institucional de Bogotá aterrizada a lo local, se manifiesta una incertidumbre en función de esa condición de nivel ‘intraterritorial’ de la que no hay siquiera cabida a hablar formalmente. Más allá de lo meramente especulativo, conviene conjeturar sobre si tal situación es sintomática de un proceso político estancado, porque el concepto de gobernanza ha sido desestimado durante la trayectoria del proyecto de ciudad que inició el estatuto orgánico. Es primordial reconocer qué tanta conciencia existe sobre lo que implica el paradigma para el desarrollo de la ciudad, porque ello condiciona la posibilidad de reconducir ese proceso hasta ahora truncado.

Es necesario subrayar que el objetivo de canalizar una relación causal como la formulada, no descalifica el esquema vigente sino que reconoce la urgencia de una comprensión sistémica del territorio, a la vez que alienta un recambio en las prácticas del gobierno distrital para la toma de decisiones en sus veinte administraciones locales. La ciudad es tan cambiante como lo son las necesidades de sus ciudadanos, a lo que un enfoque normativo rígido que desconoce las escalas de acción en el quehacer del gobierno, no sirve a los intereses del proyecto de ciudad. Sobre ese campo de acción se proyecta el aporte que a la postre se espera del trabajo.

Para delinear esa hoja de ruta, además de la tipología del trabajo fijada en la modalidad de monografía, se toma la referencia de un marco conceptual elaborado de manera preliminar como elemento subsidiario del vacío académico que se enfrenta. No hay una teoría puntual que recoja las nociones contempladas en el planteamiento, sustentando las categorías de análisis y el enfoque dado al objeto de estudio. Por esa razón, el hilo conceptual propuesto busca validar la causalidad construida, usando la gobernanza territorial como punto de inflexión en la revisión. Si bien el concepto por sí solo no ofrecerá un panorama claro, su capacidad de brindar alternativas de conducción de la acción colectiva (social) y pública (gubernamental) expresa una convicción democratizadora necesaria para producir directrices por consenso. Algo vital para operativizar la toma de decisiones sin reparar en consideraciones teóricas o ideológicas.

Así mismo, a través del aparato gubernamental como unidad análisis se quiere responder la pregunta que motivó la investigación, en la cual se indaga por las consecuencias que revestiría la alteración del rol de lo local frente a la gobernanza como factor condicionante de la situación administrativa de Bogotá. La conclusión no puede ser otra que la de conocer a qué escenario se enfrentará la ciudad en lo que respecta al proyecto colectivo que estaría en disputa. Los aspectos que delimitarán la revisión en principio se remiten a la desarticulación entre sociedad y gobierno, la inoperancia de la institucionalidad existente, y la inconsistencia del axioma normativo que rige el modelo. Especialmente en lo que atañe al ámbito local.

Para acotar el análisis, se buscaron los sucesos relevantes que frente a la problemática hayan ocurrido en los últimos dos períodos de gobierno local (2007-2015), para documentar en qué estado se encuentra la ciudad a raíz de las decisiones de la administración, así como de la discusión pública desarrollada alrededor, y con el precedente normativo que tenga lugar. Este acervo aterriza la exposición profundamente teórica que describe la naturaleza del trabajo.

Dicha condición se refrenda en la forma en que se desarrollará la exposición del tema, en donde el primer capítulo presenta el marco conceptual que orienta la ejecución del objetivo general. Para definir la incidencia de la gobernanza sobre el papel de lo local, se

debe establecer el tratamiento que se dará las variables involucradas pero aplicadas en particular la problemática trazada alrededor de la configuración administrativa de Bogotá.

El segundo capítulo reseña los determinantes del modelo, con el objetivo de recolectar los elementos suficientes para realizar un diagnóstico que concrete cuál es el modelo de gobierno imperante en Bogotá, puntualizando qué es lo que colectivamente ha decidido la ciudad y cómo lo han materializado las últimas administraciones. Se retoma la conjetura inicial, la cual presume una aparente indefinición de dicho modelo en lo que corresponde al estatus de lo local. Con tal insumo, se espera haber contrastado el “deber ser” con el despliegue de la función administrativa que efectivamente se desempeña, verificando el resultado de acuerdo con la disposición provista para el aparato gubernamental, que como unidad de análisis también permite evaluar desde una perspectiva territorial (localista).

Por su parte, el tercer capítulo aterriza el análisis con un repaso del trasegar que ha tenido el proceso de descentralización política en Bogotá, que como idea cuenta con una trayectoria no tan breve como se creería, y requiere determinar por qué habría de denominarse como un proceso inacabado, o incluso inexistente. Para ello se profundiza en identificar carencias potencialmente perjudiciales de su consolidación inconclusa, relacionado esto con la funcionalidad eficiente del aparato gubernamental y lo que especialmente se observa en el nivel intraterritorial de la ciudad. Esto facilitaría discernir la interpretación actual del papel de lo local, apoyándose en el marco de descentralización política como contenedor de argumentos oportunos para el debate subsecuente, en donde la discusión gira alrededor de un nivel local con más ascendencia en el gobierno de la capital. Este es el caso de la ‘estatuyente’ como propuesta de reforma orgánica.

En la medida que se esclarece lo que dicho proceso implica en el ámbito político como en el campo de lo jurídico-administrativo, el cuarto capítulo está orientado a la interpretación de ‘lo local’ como un fenómeno territorial, tangible tanto en la práctica como en la filosofía del modelo de gobierno y su aparato operativo. En particular, se estudia la intelección de lo que representa lo local en la ciudad, usando la gobernanza como enfoque predilecto para desglosar la cuestión de cohesión territorial que se halla implícita en esa reflexión. Para poner en relieve la disputa de fondo, será preciso considerar el efecto de una

fractura estimulada por el fortalecimiento local, si viene al caso, así como el impacto apenas obvio que bajo ese escenario experimentaría el aparato gubernamental para ese nivel intraterritorial emergente.

Con el trabajo se busca entonces acreditar la premisa de integralidad como nuevo axioma rector, aplicable en la promoción de cualquiera sea la forma de organización que contemple el modelo. Así lo corrobora la hipótesis de investigación, que señala lo indispensable de incorporar un enfoque holístico en la gestión del territorio para lograr compaginar el nivel central con la administración local, no importa si el proceso deriva en la emergencia de un nivel intraterritorial. De ese modo la cohesión se materializa a través de ejecutorias que reconocerán la complejidad que entraña dicho nivel ahora resignificado.

Finalmente, las conclusiones exponen la valoración de la figura que supone el escenario institucional más idóneo para la ciudad. Las observaciones de carácter propositivo no implican una respuesta terminante a la problemática, pero explicitan la intención de impulsar un rol más influyente de lo local. Se promueve una reflexión colectiva del proyecto de ciudad, para saber si satisface las expectativas de sus habitantes. Desde el consenso, identificar si se requiere una reingeniería en el sistema para garantizar el potencial desarrollo armónico del territorio.

## 1. CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL MODELO

Pese a que el Estatuto Orgánico de Bogotá constituyó en su momento un avance significativo en la apropiación de un modelo de organización administrativa para la ciudad, estableciendo pautas puntuales para jerarquizar las distintas dependencias y puntualizar sus funciones en el aparato distrital, el vacío que se acentuó en la dimensión política que envuelve la puesta en marcha del modelo, no es desde entonces un hecho que resulte ajeno a la realidad institucional de la capital.

Este primer apartado recoge la necesidad de establecer una base teórica solvente frente a las respuestas que demandan, tanto la ciudadanía por parte de su gobierno, como este último con respecto de su vocación ejecutiva, que canaliza a través de la institucionalidad que lo determina y limita. La poca claridad que padece la ciudad en lo que caracteriza al modelo, obliga a establecer cómo se rige su funcionamiento y disposición orgánica, así como la naturaleza administrativa de las prácticas que instrumentalizan su acción pública.

En ese orden de ideas, la noción de descentralización es la categoría analítica que interesa de sobremanera en un primer momento, pues más allá de ser una forma de interpretación del quehacer administrativo de un gobierno, también es un fenómeno con matices sociopolíticos que atañe al tema analizado. Los interrogantes sobre el papel de lo local en la administración distrital, justamente tienen una connotación discursiva estrechamente ligada con lo que inspira tanto la filosofía como la puesta en práctica de la doctrina descentralizadora.

En otras palabras, la descentralización abarca un contexto amplio del problema enfocado, que enseguida se encuentra marcado por el marco de gobernanza territorial como generador de la racionalidad que debería adoptar el sistema. Este último requiere suma atención en la exposición de lo local, como aquello que atraviesa la argumentación partiendo de la necesidad democrática de que se transmita la toma de decisiones a una escala de participación más directa. Lo anterior denota la incidencia presumible que tiene el concepto de gobernanza en el imaginario colectivo de la ciudadanía, pues como catalizador de una territorialidad implícita en la abstracción del rol de lo local, termina por evolucionar a ser un asunto de cultura política.

## **1.1 El alcance político de la descentralización como figura administrativa**

El significado de la descentralización en un marco de apropiación sobre el papel de lo local, es un aspecto de particular interés sobre el cual reposa el trasfondo de la investigación. La lógica de esa relación se ha venido exponiendo paulatinamente, pero al recoger una primera aproximación según Rodríguez (2000, pág. 45) citado por González (2007), se evidencia una interpretación del concepto en la que se obliga la existencia de una personería jurídica autónoma, la cual asiste al “otorgamiento de competencias o funciones administrativas (...) para ejercerlas en su propio nombre y bajo su responsabilidad” (González 2007, pág. 8).

Cabe anotar que esa acepción responde a la lógica del Estado nacional, organizado en una división territorial sobre la que domina una instancia de poder concreta. No sucede igual con la figura de la localidad, cuya naturaleza es más administrativa antes que política, dado que carece de personería propia y eso le resta peso como instancia con autonomía proporcional para decidir. Sin embargo, no es descabellado acuñar la “descentralización urbana” para referirse al suceso, siendo un término que hace un tiempo se viene empleando y va más allá de la atomización de la unidad territorial que comúnmente se le atribuye. Esa creencia está fundada en que la seguridad de la norma es la única que garantiza la permanencia del territorio y de su diseño de gobierno.

Para rebatir tal postulado sin sobredimensionar el efecto del acto de descentralizar, se emplean nociones como “democratización” y “modernización” que invoca Bromberg (2009) citado por Saldías (2012, págs. 117-118). Sin ser equivalentes, son explicativas de la esencia que comunica la descentralización, que reúne una serie de cambios estructurales en el razonamiento del que se alimenta el sistema político. Por lo general, se le asocia con ciertos síntomas sociales e institucionales que advierten una ligazón distinta entre el gobierno y su andamiaje administrativo, empezando por el peso sustancialmente diferente de la dimensión territorial, que favorece la incidencia de la ciudadanía con el estímulo hacia su potencial de autogobierno.

La descentralización no es entonces una simple cesión de competencias ni presupuestos, sino un reacondicionamiento del sistema político que debe ser observable en cualquier escala. En el ámbito urbano, las divisiones territoriales precisan tener cómo acoplarse a las dinámicas de transformación tanto del espacio como de su población;

buscando un enfoque que interiorice y categorice las demandas societales dentro del aparato gubernamental en sus justas proporciones, observando la urgencia y la capacidad operativa para atenderlas. Eso lo corrobora Saldías (2012), cuando recalca que un territorio debe estar en condiciones de hacerse a su propia tutela, pero que en estricto sentido facilite el desglose riguroso de la distribución de deberes, y el cumplimiento de las disposiciones que el ordenamiento jurídico le endosa a cada nivel de la administración:

Una verdadera descentralización debería significar una redistribución tal que cada nivel tenga poderes y atribuciones que correspondan a su ámbito de intervención real y efectiva. En estos términos, las competencias y los recursos podrían redistribuirse para recrear el espacio de poder, en función de la mayor o mejor capacidad para atender las asignaciones normativas, lo que a su vez haría más transparente y factible el control y la evaluación de las acciones de los agentes de cada nivel del gobierno (Saldías 2012, pág. 120).

Aunque el caso estudiado tiene una condición atípica, por su cualidad de distrito capital, los preceptos que conlleva la idea de descentralización tienen cabida en tanto que la ciudad hoy experimenta una realidad urbana asfixiada por dinámicas que rebasan la órbita de lo local, la cual exige revisar la escala de gobierno vigente tanto como los términos de su acción. El deterioro del equilibrio poblacional-espacial, es un aspecto crítico que altera la suficiencia de la fórmula de administración en el tratamiento de las necesidades en el ámbito local. La autora acusa que lo municipal apenas se ha interesado en “problemas de implantación territorial” (Saldías 2012, pág. 120), que comprenden el aprovisionamiento de condiciones básicas para garantizar calidad de vida, pero escasamente advierten las dificultades que se agudizan en la esfera de discusión pública. En ese marco, el disenso surge por desequilibrios fundados en la desatención de la microgestión, con lo que se subestima la idoneidad de los actores que dominan los espacios de concurrencia en que participan quienes integran escalas inferiores, todavía soslayadas en su significación.

Para orientar esa controversia, Saldías trae a colación lo que Restrepo y Ochoa (2001) exponen sobre “legitimidad y representatividad”, binomio que resulta indispensable para llevar a buen término toda ejecutoria en el ejercicio de hacer gobierno. Allí se relaciona la necesidad de subsanar las deficiencias en la presencia estatal, que debe obedecer a la provisión de soluciones y el afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes. Ambos componentes suponen una apuesta por mejorar “la cercanía entre gobernantes y gobernados, entre tomadores y receptores de las

decisiones, para fortalecer el sentido de pertenencia política de la ciudadanía” (Saldías 2012, pág. 158).

Pero, además de canalizar esas necesidades bajo parámetros de eficiencia y priorización, la configuración en boga debe definir la estructura jerárquica que subyace al proceso de toma de decisiones, junto con las atribuciones conferidas a cada jurisdicción. Carrión (2003, pág. 16) señala que la dimensión política de la descentralización es clave porque su ejercicio consiste “principalmente, de la distribución equilibrada y democrática de la centralidad –es decir, el poder– en el interior del Estado”. Detallar la trayectoria del poder en tanto núcleo del sistema democrático, permite analizar las bases de la autonomía y el autogobierno que anteceden la concreción del concepto. No obstante, la apreciación de esos principios no debe sesgarse hacia una única variable como la elección popular de gobierno local.

Carrión amplía explicando que la descentralización no se manifiesta solamente dentro de la órbita del sector público, sino de lo que se conoce como esfera pública. En su ejecución como proceso, se impone a sí mismo “una readecuación de las relaciones con la sociedad” (Carrión 2003, pág. 16), donde el paradigma de interlocución social se altera dado que, tratándose de “entidades constituidas a partir de una condición nacional, como lo son las de orden provincial o local, se produce concomitantemente la descentralización de un segmento de la sociedad, y se posiciona localmente a actores antes nacionales” (Carrión 2003, pág. 16).

Así corrobora que el proceso trasciende lo institucional-normativo, por cuenta del valor que adquieren los actores en el ámbito local al experimentar un reposicionamiento, el cual eleva su influencia en las instancias de participación donde tiene cabida. Con este axioma, la definición de Carrión disipa cualquier ambivalencia<sup>1</sup> que sobre las figuras pudiese aplicar al caso del modelo bogotano, siendo una controversia metodológica donde se enfrentan obligaciones con asignación de facultades, en razón del desbalance patente entre lo político y lo administrativo que concierne a la división territorial. Ahí puede radicar

---

<sup>1</sup> Si bien en la legislación colombiana no hay tal ambigüedad, según los artículos séptimo al noveno de la ley 489 de 1998, aquí urge una distinción conceptual de estas figuras administrativas. El modelo en la práctica no es tan claro.

la respuesta bisagra que demanda la población para desenredar la visión que correspondería plasmar sobre su proyecto de ciudad.

La definición de Bromberg complementa lo dicho por Carrión en torno a lo político. Resume la acción de descentralizar como “la cesión de poder de decisión a portadores que están sometidos a mecanismos de responsabilidad política frente a un sistema político en el territorio correspondiente” (Bromberg s.f., pág. 8). Esa acepción identifica como punto neurálgico la toma de decisiones, entendida como hecho político que reivindica la construcción colectiva de la acción pública; lo cual ratifica que ésta no es un hecho meramente supeditado a la gestión (carácter técnico) sino que el funcionario junto con el andamiaje del que hace parte, asume una responsabilidad que entraña un sentido amplio de su ejercicio sobre lo público. Para el caso bogotano, un agente administrativo como el alcalde local no reúne esa construcción pese a ser tomador de decisiones, pues la figura predilecta de su estructura no es afín a la descentralización.

Dicha postura revalida el alcance de lo político. Bromberg brinda una definición un tanto más compleja que precisamente recoge la exposición teórica recién descrita, exponiendo cada uno de los elementos involucrados en su consideración práctica. Explica que:

“En su expresión extrema, el nivel central establece la posibilidad de que los sistemas políticos locales elijan las autoridades que seleccionarán unas alternativas de política y las ejecutarán. Hay descentralización hacia un cierto territorio, cuando algunas decisiones las toman personas que han adquirido la atribución de tomarlas mediante reglas de juego, sobre las que interviene una comunidad política cuya identidad básica es pertenecer a ese territorio.” (Bromberg s.f., pág. 8).

El valor agregado del concepto estriba en el carácter democratizador que se amplifica en esta figura administrativa, que acoge dinámicas e instrumentos que encuentran mayor asidero por afinidad filosófica. No toda figura se traza el mismo horizonte de objetivos sobre la racionalidad que quiere imprimir al territorio, lógica que se hace patente en el quehacer del gobierno: En lo operativo se manifiesta en su forma de administración, y en lo metodológico con una identidad colectiva definida para la práctica de la gestión pública.

La propuesta de descentralización política abarca entonces una participación ciudadana menos restringida, en escenarios de toma de decisiones menos distantes y ajenos,

que resultan ser bastante más susceptibles a la deliberación colectiva. Allí se maximiza la oportunidad de traducir tales decisiones en acciones y políticas públicas concretas, gracias a la dosis de autonomía y la cesión de autoridad sobre una dependencia específica. Tal proceso de elección racional inserta un marco de pluralidad para esos actores que antes no podían hacer notar su agenda.

Para completar, cabe destacar el aporte de Rubio (2012) que acuña formalmente el género de la descentralización urbana para abordar su análisis con tres enfoques teóricos alternativos, empleados para estudiar esos “sistemas descentralizados”. En tal medida, habla del gobierno local democrático, la gobernanza intergubernamental y la gobernanza policéntrica. Abreviando, su aporte expresa que:

“Si bien todos comparten la visión de que las políticas públicas ya no son dominadas por un solo actor estatal, cada uno resalta distintas perspectivas sobre una nueva forma de administración pública que trasciende las fronteras de una única jurisdicción, e implica un proceso de distribución del poder hacia otros actores gubernamentales y no gubernamentales” (Rubio 2012, pág. 4).

Esa categorización establece la diversificación de los actores como factor común a todos los enfoques de la figura, el cual se hace más significativo cuando se trata de aquellos externos al sector público. Reitera lo diferencial del alcance político, porque este tipo de actores pasa de una participación como simple formalidad, a un rol de intermediación estratégica. Salvando intereses particulares obvios, propician la activación de canales de diálogo otrora más débiles, en donde colectivamente carecían de recursos y protagonismo para tomar parte en la construcción de la acción pública. El mero posicionamiento de agenda ahora se queda corto.

Sin embargo, el primer enfoque llama la atención por cuanto resalta el peso de lo local en función de la idea de “profundización democrática”, que pretende redimensionar la participación ciudadana con el “fortalecimiento de la sociedad y la democratización del estado (Rubio 2012, pág. 7)”. Los supuestos de receptividad y responsabilización, para la legitimación y autoevaluación, soportan lo que la autora intenta relacionar potenciando el desempeño del gobierno local, cuya interacción con la ciudadanía se percibe depurada y auténtica. Sobre el fortalecimiento social, la autora explica parafraseando a Abers (1998) que:

“(…) hace referencia a la construcción de ciudadanos activos que conocen sus derechos, plantean demandas al gobierno y se involucran en los asuntos públicos en oposición a una ciudadanía pasiva y sujeta a redes clientelares. En ese sentido, (…) el enfoque ha analizado cómo los distintos mecanismos de participación desarrollados generan incentivos para la acción colectiva al incrementar los beneficios esperados de la participación, así como generan ámbitos para que los ciudadanos adquieran experiencia y puedan organizarse (Rubio 2012, pág. 7).

En complemento, la democratización del estado envuelve un estrechamiento apenas obvio de la brecha decisional entre Estado y ciudadanía, pues las demandas sociales tienen un impacto significativo tanto en la concepción de la gestión pública, como en su ejecución “transparente” a través del “fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas” (Rubio 2012, pág. 7). La autora condiciona esa interacción que entablan ejecutores de política, a la “subsidiariedad” como factor que convoca a la efectiva provisión de servicios socialmente convenidos con quienes serán sujetos de la toma de decisión (Rubio 2012, pág. 7); de modo que con la continua aplicación de mecanismos de participación, se logre ajustar el desfase entre la urgencia social y el derrotero del agente estatal.

En los otros enfoques, Rubio exalta el escalamiento de actores en relaciones verticales donde predominaban jerarquías rígidas, así como el impacto positivo de una visión enfocada a la coordinación en todos los “niveles de agregación social” que tiene un sistema político, formales o no, para articular la resolución de problemas en torno a múltiples centros de decisión, y las escalas sobre las que operan (Rubio 2012, págs. 8-10). En un contexto en que la esfera de debate público se dispersa en varios niveles, el enfoque de gobierno local no podría escatimar esfuerzos para intervenir en estos, dado que se centra en delimitar y regularizar dinámicas que se expresan en una única instancia de gobierno/decisión.

## **1.2 La pertinencia de la gobernanza en el enfoque democrático del territorio**

La constante exposición de lo que este concepto representa en la propuesta del trabajo, exige una explicación detallada para entender a qué hace alusión en el contexto particular de Bogotá. En vista de que la problemática en la configuración administrativa de la ciudad tiene un trasfondo asociado a la legitimación social de la institucionalidad que toma decisiones, no hay duda de que existe un marcado vínculo con los valores democráticos que condensa la gobernanza. La forma en como esto se traslada al plano de lo territorial, se

explica en la comprensión integral por la que aboga la revisión del modelo, alentando una participación más completa de la sociedad en las distintas escalas en que puede hacerlo.

No puede perderse de vista que con la alusión a los niveles de agregación social, y a la exposición del alcance político que posiciona nuevos actores frente a la toma de decisiones, se anticipa ese nexo de la descentralización –desde su construcción ontológica– con la gobernanza como punto de inflexión para lo que plantea el análisis. Reconocer la emergencia de escenarios alternativos donde la problematización social conlleva una diversificación de las escalas, redes y centros en que se produce la discusión social, perfila una perspectiva sobre descentralización congruente con el enfoque democrático antes mencionado.

Para comenzar, una primera aproximación invoca la relación que guarda la gobernanza con la noción de gobernabilidad, por ser un concepto que le antecede para explicar parcialmente su evolución hacia el significado actual. En esencia, la gobernabilidad representa la “creación y consolidación de la capacidad de gobernar el gobierno” (Serna 2010, pág. 24). Su aplicación se restringe a la esfera de lo público, limitación que dice el autor con el paso del tiempo ha quedado expuesta como fuente de las “graves debilidades” que padecen los gobiernos para dar respuesta a los problemas que surgen fuera de dicha esfera.

La emergencia del concepto se da entonces como alternativa a dichas debilidades, por lo que en su construcción se aparta de la acepción “gubernamentalista” y la de “Estado gerencial” que según dice el autor, no satisfacen el sentido integral que esboza en su pretensión epistémica. Aquí, la primera interpreta “la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado” (Serna 2010, pág. 24), limitando la conducción social al resorte exclusivo del Estado, con el “gobierno ejecutivo” como único “agente” facultado para facilitar una adecuada “gobernanza de la sociedad” y sus problemas. La segunda abarca la acción de “buen gobierno” como aquel asociado a mejores prácticas para su ejecución (Serna 2010, pág. 37), remitiéndose al funcionamiento del aparato gubernamental desde una única perspectiva, netamente técnica, en la que se impulsa la eficacia como el único valor superlativo para hacer gobierno.

Por tal razón, expone una definición más sistémica que considera la gobernanza como “una forma de conducir la sociedad y de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados; (...) representa una forma distinta de visualizar los asuntos de “gobierno”, que bajo una concepción tradicional, se centraba en los poderes públicos” (Serna 2010, pág. 36). Esa visión tiene un carácter integrador que incorpora cabalmente la complejidad que demanda un marco de discusión social, subrayando el valor de concertar objetivos que convergen hacia un único destino, que en este caso radicaría en la generalidad que expresa la construcción colectiva de un proyecto de ciudad.

Camou (2001) citado por Mayorga (2007), amplía la distinción entre esos conceptos describiendo lo característico de la gobernabilidad, como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001, pág. 36). Evidencia que lo primordial para el oficio de lo público está en la pertinencia de la maquinaria estatal para cumplir un papel garantista, aunque deja la puerta abierta a la legitimidad que le merece su rol de agente ordenador de la sociedad, cosa que en todo caso desarrolla como algo marginal, apenas lógico en el quehacer de la política. Lo aborda como un asunto más transaccional, donde el equilibrio citado pretende que a través del cambio constante se permita:

“superar una lectura dicotómica de gobernabilidad versus ingobernabilidad (...) para analizar la intensidad del fenómeno desde una definición basada en cómo se desenvuelven los acuerdos básicos entre élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos: (...) el nivel de cultura política (...) el nivel de reglas e instituciones del juego político (...) y acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (Camou 2001, pág. 11).

Serna y Camou simplifican entonces la idea de gobernanza, señalando que para “gobernar el gobierno” ningún actor social es prescindible, como no lo son sus intereses manifiestos en aras del carácter estratégico que, en determinadas circunstancias, pueden suponer para la aceptación y realización efectiva de una decisión de gobierno. El objeto de la ‘transacción’ que inicialmente concibe la gobernabilidad, avanza de la prioridad de concertar un margen de maniobra para esas decisiones, hacia un marco amplio de legitimación de ese ejercicio en el que la transacción se convierte en un compromiso, cuya

receptividad se encontrará en una situación óptima para que se pueda obtener un mejor resultado frente a la estructura decisional por la que se ha optado.

Mayorga termina por amalgamar el sentido de la gobernabilidad partiendo desde la óptica de la gobernanza, conforme a la definición de Joan Prats, quien la postula como:

“un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del que formulan sus expectativas y estrategias” (Prats 2003, pág. 28)

En consecuencia, el autor justifica esa relación conceptual en función de la condición que expresa la gobernanza como “una cualidad de las sociedades o de los sistemas sociales, no de sus gobiernos; sistemas que son en determinada medida gobernables cuando se da esa estructuración sociopolítica” (Mayorga 2007, pág. 3) la cual constituye el mecanismo por el que se refuerza el contrato social. Esto sucede no sólo en el plano de una legitimidad ahora indispensable, sino en el sentido de conferir garantías para la escenificación de estrategias comunes, elaboradas en el marco de un mismo proyecto colectivo. En este caso, como se dijo, un proyecto de ciudad.

Finalmente, para destacar el enfoque democrático en el que puntualiza la gobernanza, es preciso denotar la participación social, la deliberación colectiva, y la racionalidad de lo público; como elementos que se amparan en esa lógica de una mayor legitimación social, sometiendo la toma de decisiones a una optimización en el equilibrio de poder entre los actores incidentes y los agentes de la gestión pública. En tal contexto es preciso aplicar el término desde un imaginario que conciba la diferencia entre el tratamiento gubernamental de lo institucional, como ejercicio de revisión de las relaciones del aparato con los sistemas sociales; y de lo que concierne a dichos sistemas en su condición de determinadores del diseño y la configuración de una política pública en todos sus momentos, independiente del alcance temporal que aquella tenga. Así lo entiende Mayorga, quien sugiere:

“restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a las políticas públicas; y el concepto de gobernabilidad a una lectura amplia de las relaciones entre Estado, sistema político y sociedad, o, como sugiere Prats, para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes”. (Mayorga 2007, pág. 9)

El ideal de idoneidad y coherencia del agente gubernamental en la toma de decisiones relacionada, tanto con su esfera de acción institucional como con la transacción que compromete con los sistemas sociales con que dialoga; radicará en el perfil de gobernanza que se adopte. Por una parte, dice Mayorga citando a Peters (2004), el agente estatal puede tener que desempeñar “un papel menor y los actores sociales ocupar un lugar de preeminencia en la elaboración de políticas”; pero en caso contrario, puede no perder su “posición central, aunque no exclusiva, en tanto regula y controla los sistemas de gobernanza, situación donde el gobierno es condición necesaria para la gobernanza” (Mayorga 2007, pág. 6).

En el caso de estudio, esa dinámica la definen las circunstancias en que se encuentre la eficacia del aparato gubernamental como operador del agente estatal, quien cobra legitimidad en su accionar en tanto le sea funcional a las necesidades de los habitantes del territorio. Cuando eso no sucede, la profundidad democrática que alcanza el sistema se muestra insuficiente y buscará replantear la fórmula predominante para que el modelo recoja la abstracción que entraña lo local como una escala fundamental desde lo territorial (las partes determinan en el todo).

### **1.3 El aparato gubernamental como ordenador de la configuración administrativa**

En tanto unidad de análisis, el aparato gubernamental es aquel sobre el cual se plasman todas las actuaciones con que interviene un agente público, operando sus decisiones de política para llevar a buen término las directrices proferidas por la administración como gobierno. Conviene señalar que el término no es sino un apelativo para abreviar la disposición de la estructura orgánica del sistema político de un territorio, cuyo objeto es organizar su maquinaria interna y acomodarla para desarrollar un mecanismo de respuesta básico, que atienda tanto a jerarquías institucionales como a la misionalidad de la administración. El componente funcional, así como el de gestión, articulan el deber ser del aparato como ordenador de lo público, generalmente bajo parámetros de eficacia; mientras que el componente deliberativo relaciona la legitimación social que implica la discusión colectiva de lo público, acercándose a la esencia real del quehacer gubernamental.

Evidentemente no existe concreción puntual del significado recién explicado, pese a estar ligado en teoría con el sistema político, la forma de gobierno, el régimen administrativo o los arreglos institucionales, que manejan una misma lógica al definir lo característico de la burocracia de una sociedad. No obstante, los componentes enunciados expresan la naturaleza del aparato gubernamental, que está supeditada a una construcción política antes que administrativa, y de carácter cultural por la simbiosis que entabla con el contexto de propio de cada territorio.

En últimas, se trata de la expresión más aterrizada del modelo de gobierno imperante, que perfila el tipo de organización político-administrativa por el que se inclina el sistema político que usualmente corresponde a una disposición del orden nacional. El caso bogotano obedece a la figura de la descentralización, en donde su condición de Distrito Capital le supone un andamiaje especial en el que su aparato es más susceptible de adoptar una arquitectura autónoma, fuera de lo convencional respecto del resto de entes municipales del país.

#### **1.4 Cultura política y construcción colectiva alrededor de lo local**

La definición de lo local es determinante para deshacer el nudo gordiano del problema que supone la estructura administrativa del poder en esta escala territorial. En tanto esboza un sentido casi consustancial de comunidad, sobre aquel debe poder percibirse una capacidad básica de condensar el imaginario colectivo sobre el cual reúne identidad, independiente de cómo se manifieste. González (2007) lo entiende como aquello que “invoca una perspectiva cultural, política, geográfica, histórica, social y económica de una sociedad que busca dentro del conflicto permanente, (otras) posibilidades de organización” (pág. 16).

Cabe destacar la noción de sociedad, que antecede en este punto a la de comunidad, porque de antemano conlleva haber concretado una unidad de criterio frente a esos aspectos que dan forma al colectivo. Aquel, expresa su cohesión en la apropiación de un territorio y de objetivos socialmente compartidos, que empiezan por ser concertados en escenarios de discusión para convenir aspectos fundamentales para convivir en un mismo espacio físico y social. En ese orden de ideas se representa la utilidad instrumental de la cultura política.

Según Peschard (2001) corresponde al “conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva (creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones) de una población respecto del poder” (pág. 9), el cual termina por reflejarse en un “sistema político internalizado” (Peschard 2001, pág. 10) sobre la base de lo que dicha población manifestó. Por lo tanto, en la percepción de la ciudadanía está la base de la legitimación del sistema político mismo, situación que alude la construcción cultural que subyace a las “relaciones de dominación y sujeción” que resalta la autora (Peschard 2001, pág. 10), como elemento distintivo de la homogeneidad de los ciudadanos de una comunidad. Su aceptación de la autoridad, y la consolidación de capital social para enhebrar redes que establezcan una interacción con aquella, son propias de una misma cultura política:

(Se) parte del supuesto que los sujetos viven en la sociedad y su conducta está vinculada con la de otros sujetos con que interactúa; de que analiza la realidad y toma conciencia crítica de la misma, lo que le posibilita tomar decisiones para una acción transformadora, pues si queremos incidir sobre la realidad ha de ser mediante una acción que posibilite la transformación social y la mejora de la misma, (...) a la conquista de espacios de discusión y deliberación. (Maza Monsalve 2006, Pág. 135)

La acción transformadora que refiere Maza, evoca la conciencia “del otro” en un primer momento, para luego experimentar la compenetración que origina la convivencia con dicha idea. Es así como un sujeto encuentra identidad con otros, porque comparte esa conquista de espacios para articular visiones de mundo, bajo lo que Peschard denomina un mismo “universo político” (2001, pág. 9); el cual ha sido internalizado previamente, y supone la base sociocultural para garantizar la prevalencia de una idea mediante uniforme sobre lo local.

## **2. DETERMINANTES DEL MODELO VIGENTE EN BOGOTÁ**

Históricamente, la evolución de la ciudad ha obedecido a dinámicas de expansión espacial y de crecimiento poblacional, pero también a las necesidades en el acceso y la prestación de servicios públicos (Botero 2010, pág. 8), aspectos que también se han constituido como detonantes de los múltiples desequilibrios que se pueden identificar en la gestión y la organización territorial de la capital del país.

El decreto presidencial 3640 de 1954, es el antecedente más llamativo y decisivo para los intereses de la ciudad. Estableció el Distrito Especial, que en ese momento entrañó la posibilidad de diseñar una organización interna que respondiese mejor a las necesidades de la población, cosa que no se había podido lograr tras varios intentos fallidos por adoptar una figura que diese orden a la que entonces era una municipalidad.

En suma, desde ese momento el proceso de crecimiento que vive la ciudad es frenético y por ello, en desarrollo de la constitución proclamada, se expide el Estatuto Orgánico de Bogotá, que pese a las numerosas modificaciones que ha padecido por vía de actuaciones administrativas (principalmente decretos de gobierno), sigue rigiendo el ordenamiento jurídico de la ciudad a través de su institucionalidad y la disposición funcional de su aparato.

### **2.1 Antecedentes relevantes en la toma de decisiones oficiales para el diseño actual**

Pese a las bondades de dicho estatuto, que ha sido más un acierto que una equivocación, la estructura diseñada para la organización territorial no arrojó el mejor de los resultados. La figura de la localidad, sobre todo, continuamente ha sido llamada a ser un desafío de alta complejidad para garantizar el ejercicio misional de la administración distrital.

En ese propósito, el ocuparse de hallar la configuración más adecuada para la dirección organizada del territorio, es una prioridad a la que el gobierno distrital ha desasistido de forma sistemática y con especial notoriedad durante los últimos años; siendo la reforma orgánica del 2006, una oportunidad malograda para replantear un sector conflictivo como el de localidades. El capítulo tercero del título primero del Acuerdo 257 de 2006<sup>2</sup>, establece en específico lo que atañe a las modalidades de actuación

---

<sup>2</sup> Modificado por el Acuerdo Distrital 641 de 2016, pero sin efectos prácticos para el interés del trabajo.

administrativa del Distrito, en donde tan sólo en el artículo 16 se hace referencia a la desconcentración como recurso de las entidades del gobierno distrital “para constituir sedes u oficinas en las localidades, asignándoles funciones para garantizar una gestión eficiente” (Concejo de Bogotá, 2006).

Si bien la ciudad no tiene una política que exponga la voluntad de entablar un proceso descentralizador, dicha norma de reorganización del aparato distrital presenta un tratamiento marginal del sector localidades como objeto de ese proceso. Apenas se alude su existencia<sup>3</sup> en el artículo 30 y la de los Consejos Locales de Gobierno en el artículo 40 (creados con anterioridad en el acuerdo 098 de 2002), muestra de que en ausencia de un andamiaje institucional robusto, indistinto de la forma que adopte la distribución de competencias para cada nivel administrativo, seguirá siendo improbable que las directrices planteadas para las localidades se logren encaminar desde el sector central. Esto, muy a pesar de las adiciones normativas que exhorten a ese sector a tener ‘voluntad’ de actuar.

Otros antecedentes menos recientes, pero igualmente importantes, residen por ejemplo en el Acuerdo 6 de 1992, que formalmente estableció las localidades con su respectiva estructura administrativa, previo al Estatuto. En materia fiscal se redefinió la competencia para la ejecución del gasto, con la creación de las Unidades Ejecutivas Locales (Decreto 176 de 1998), que recortó la competencia directa de las localidades para operar su bolsa presupuestal (fondo de desarrollo), y buscó mejorar “aspectos relativos a planeación, programación, revisión” (Art. 3); en procura de atacar las deficiencias en la contratación, que presentaban (presentan) serios problemas de corrupción. Las entidades del sector central pasaron a dominar la gestión de dichos recursos, como ‘interventores’ que aprobaban los gastos solicitados y supervisaban la ejecución de los proyectos que pedían tal financiación. Esta situación se robustece con el Decreto 854 de 2001, que ordenó la coordinación de las UEL a la Subsecretaría de Asuntos Locales; pero se desmontó en definitiva con el Decreto 101 de 2010.

Por último, están los encuentros ciudadanos y el marco regulatorio para los planes de desarrollo local, que se oficializan con el Decreto 739 de 1998 y se fortalecen con el

---

<sup>3</sup> Esto no desconoce el mandato constitucional de los artículos 318 y 323 de la carta magna, ni las disposiciones que sobre la JAL devienen del Acuerdo 8 de 1987, el Acuerdo 6 de 1992 y el vigente Decreto Ley 1421 del 93.

Acuerdo 13 del 2000. La planeación participativa, con la incidencia de los ciudadanos tanto en la escala local como en la escala distrital, además de las disposiciones para la formulación, la aprobación y la ejecución del plan local; son los principales aportes, todavía vigentes respecto de esta norma.

## **2.2 Examinación de las actuaciones del gobierno distrital a partir del año 2007**

Son más bien pocas las decisiones que se han tomado durante la última década en materia de la composición del modelo de gobierno de la ciudad. La estructura administrativa sí ha mutado y lo hace de manera constante, conociendo hoy incluso de tres sectores más dentro del nivel central. Sin embargo, la incidencia de las localidades es mínima y apenas tiene el Decreto 101 de 2010 como gran modificación que compete al nivel local, que vale decir, se reconoce sólo de manera enunciativa en la normativa distrital.

También se intentó establecer una política pública de descentralización durante la administración del ex alcalde Samuel Moreno hacia el año 2009, que no prosperó. Tenía tres líneas de acción para instalar la nueva realidad local, que consistieron en “la gestión y planificación del desarrollo local, el cumplimiento de acciones policivas y de convivencia, y la apertura de ejercicios de participación y planeación en lo local” (Secretaría de Gobierno 2008, pág. 44). Si bien es una generalidad filosófica, en la práctica reivindicaría el papel del aparato gubernamental del nivel local, desarrollando estos objetivos generales:

- 1) Contribuir a la ampliación de la democracia local tanto representativa como participativa,
- 2) Redistribuir el poder de decisión política y administrativa,
- 3) Aumentar sustancialmente la vinculación de los habitantes a la gestión pública y cualificar la organización comunitaria en los asuntos territoriales.
- 4) Mejorar la provisión de servicios locales y el servicio al ciudadano (Secretaría de Gobierno 2008, pág. 33).

El citado decreto 101 bien pudo usar dicho insumo, pues su objetivo acusaba buscar “fortalecer el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades” (Alcaldía Mayor, 2010). Sin embargo, esgrimiendo la premisa de buscar una “mejor gestión administrativa” daba a entender que la eficacia era el único motivo de peso y verdadera necesidad para descentralizar. La dimensión política y fiscal era insustancial.

Esto queda todavía más expuesto en razón de que la Alcaldía Local se define como “una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, responsable de apoyar la ejecución de las competencias asignadas a alcaldes”, y que así mismo están supeditadas sus plantas de

personal. En el tema fiscal y presupuestal, tanto el gasto como el manejo de la inversión retornan a manos de los alcaldes, quienes como rectores del Fondo de Desarrollo Local (FDL) están en capacidad de contratar y de ordenar el gasto en el marco local; pero ahora deben territorializar la inversión y coordinar los recursos que desde los sectores central y descentralizado competa canalizar a las localidades. En últimas, se disuelven las UEL que fueron severamente criticadas por entorpecer la acción de las localidades para tramitar proyectos en su territorio.

Justo ahí reposa el gran ‘avance’ del Decreto, por obvio que sea su mandato, dado que exige que las entidades reporten qué proporción de sus recursos es ‘territorializable’ según la planeación que piensan ejecutar. Al respecto, el Decreto 341 de 2010 facilitó la aplicación de convenios de asociación con los que se pretendía financiar este tipo de concurrencia de entidades, las cuales aportarían los recursos que corresponda el caso. Sin embargo, con esa normativa se observó un alto grado de tolerancia a irregularidades<sup>4</sup> tales como la ausencia del principio de selección objetiva, y una mayor adjudicación de procesos contractuales ‘a dedo’ sin que medie nada más que el amaño de requisitos previos. Estos síntomas hacen pensar que el seguimiento y evaluación rigurosos que ordena el título cuarto del Decreto 101, no han operado con la efectividad que se esperaba en términos de una administración presupuestal acorde a las prioridades en el plano local<sup>5</sup>.

Por último, se encuentra el Decreto 340 de 2007 y el Decreto 505 de 2007<sup>6</sup>, que respectivamente pretendieron lograr un desarrollo más regulado de los Consejos Locales de Gobierno (CLG), y el Consejo Distrital de Gobierno, el cual asiste a su vez al Consejo de Alcaldes, que reúne a mandatarios de las veinte localidades. Importa destacar la labor de los CLG, que intervienen en “el desarrollo de una cultura política orientada por la democracia y participación en las localidades”, tanto como en “el seguimiento y control de la gestión pública”, y sobre todo en el mejoramiento de la gobernabilidad local con “apoyo y asesoría al alcalde local en la toma de decisiones” (Art. 2).

---

<sup>4</sup> De Roux, C. “Los alcaldes locales reciben facultades para contratar sin controles” Mayo 21 de 2010. Consultado en: <http://carlosvicentederoux.org/index.shtml?apc=d-xx-1-&m=1-&x=6592>

<sup>5</sup> El Espectador. “Entre el 20 y 31 de diciembre alcaldías locales contrataron \$150 mil millones” Febrero 21 de 2011. Consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/entre-el-20-y-31-de-diciembre-alcaldias-locales-contrat-articulo-252222>

<sup>6</sup> Modificado por el artículo 23 del Decreto Distrital 527 de 2014.

El estado de las cosas, refleja entonces una realidad en la que no se ha desconocido pero sí se ha tratado marginalmente la necesidad de profundizar la descentralización, que mal que bien, ha convocado el interés de la ciudad y producido algunas regulaciones que buscan promoverla, tanto como limitarla. La preocupación genuina yace sobre el alcance de la institucionalidad local, pero la situación normativa confirma que el énfasis se ha limitado a un replanteo en la contratación para los asuntos asignados a la órbita local, que también han ido variando en esa misma medida. Poca atención se ha prestado a la autonomía que se presenta como un asunto imprescindible en la discusión sobre la potestad que reside en el gobierno local, como unidad que trasciende la mera delegación de una división territorial.

De las actuaciones del gobierno distrital, destaca que durante la ‘Bogotá Positiva’ de Samuel Moreno se incentivó la descentralización como axioma estructurante que a la postre debería dominar la administración. Primero, a través de un apartado específico en el plan de desarrollo, y luego con el citado borrador que formuló la Secretaría de Gobierno en busca de fortalecer el sector localidades bajo una perspectiva de gestión pública enlazada a una participación más activa, pero sobre todo calificada. Interpreta que los espacios destinados para tal finalidad son numerosos, pero aparecen dispersos y poco incidentes en el escenario conjunto de construcción de una política y la toma de decisiones.

Es así como especifica la intención de “redistribuir” el poder del sector central, siendo un propósito de alto calibre que concierne a la estructura administrativa desde la óptica de “gestión territorial” que se le atribuye a las entidades como obligación. Si bien no prosperó el ajuste al peso del nivel local, que no se ha logrado terminar de posicionar, es un avance haber instalado ese postulado como un elemento de necesaria atención a la hora de hacer la planificación de acciones sectoriales, así como la actuación del gobierno distrital a través de sus alcaldías locales. La facultad de contratación y de retomar el gasto asignado por la ciudad como rubro de inversión, recoge el aporte mediático de esta administración le hace al proceso descentralizador. Pero la construcción de ciudadanía interesada y con mejor recurso para interactuar e intervenir, es primordial en el planteo que se quiso implementar.

Respecto de ‘Bogotá Humana’ con el ex alcalde Petro, decir primero que apenas hizo una breve alusión en dicho plan a la materia, pero no ahondó en frentes de acción que no dejaran en el papel todos esos propósitos orientados a revisar el enfoque y el alcance de

la acción distrital sobre las veinte comunidades locales. Además de esto, no implementó políticas puntuales distintas a una iniciativa de “gobiernos zonales” que impulsó<sup>7</sup>, partiendo de las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) como instancia intermedia para ejercer una gestión dedicada a problemas locales, que requieren hallar acierto en ejecutorias concebidas desde la planeación, consentida con la comunidad involucrada. Este proyecto lo formuló bajo la filosofía de nuevas ciudadanías, buscando la construcción social del territorio a una escala con un alcance más circunscrito y razonable.

Además, decretó la cesión de contratación de malla vial no arterial a las localidades, dando una oportunidad valiosa para remediar este asunto tan crítico, pero encontrando un trasfondo de corrupción difícil de golpear y desmontar, impidiéndole siquiera atenuar esa problemática crítica como lo es el mal estado de las calles en distintas localidades. Durante este período no faltaron controversias del mismo tono frente a la idoneidad de las alcaldías locales para ejecutar, cuando casi la totalidad de sus procesos contractuales se siguen dando por vía directa, amarrando el presupuesto de antemano limitado a la adjudicación de labores y servicios de cierto perfil, a contratistas sin experiencia o con razones sociales que reúnen todo tipo de labores. Aquí se podría decir que actuar por omisión también aplica como una decisión de política, y es una postura marcada que frente a la materia practicó el gobierno del ex mandatario Petro.

Por último, cabe anotar que mediante el Decreto 448 de 2007 se definió la creación del Observatorio Distrital de Descentralización y Participación, como un apéndice con el que la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano del Sector Gobierno quiso organizar la divulgación y el seguimiento investigativo a los temas referentes al proceso en cuestión y la maximización de los mecanismos para acercar la participación de la gente en la definición de aspectos funcionales y operativos del ámbito local. Aunque en el período de Moreno hubo un apoyo decidido a este centro, a través de plan de desarrollo, el gobierno Petro no lo potenció como habría sido deseable, más que para soportar la publicación del documento de Gobiernos Zonales antes mencionado. Sin respaldo financiero, resulta poco probable su continuidad dentro de la estructura de una secretaría pendiente por depurar.

---

<sup>7</sup> Secretaría Distrital de Gobierno (2015) “Modelo de Gobierno Zonal para la ciudad de Bogotá D.C. La Ciudadanía: Primer gestor de lo público en las Localidades”. Dirección de Apoyo a Localidades.

### **3. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN BOGOTÁ: IDEA INCONCLUSA**

La trayectoria que ha descrito la descentralización como proceso, expone una situación en donde la dimensión territorial parece ser la única que ha interesado plenamente a la ciudad, producto de la necesidad de organizar las competencias y planificación propias de cada localidad. Pero, esto no debe llevar a equívocos sobre la realidad específica de la división urbana, pues su finalidad ha sido netamente administrativa con enfoque hacia lo operativo, en menoscabo de la construcción colectiva que amerita la confección de la localidad.

Esto se refleja en la inconsistencia de la noción de comunidad, que define la esencia de dicha figura, cuando se ve menguado el potencial democrático que bien debería tener en un marco de gestión local donde prime el enfoque de participación, para darle un significado más notorio e influyente sobre la percepción de la ciudadanía involucrada. En principio, cabe decir que su sustento histórico es débil, porque hoy día no concibe la realidad del territorio más allá de la citada racionalidad ‘de gestión’ como enfoque predominante.

#### **3.1 La trayectoria de la descentralización como eje de un proceso territorial truncado**

Es por eso que el ‘apellido’ político de la descentralización tiene un carácter diferenciador en aras de explicar un concepto que se ha anquilosado en lo territorial como eje ordenador de la administración, pero que como proceso aparece estancado y sin la vitalidad para ser factor de cambio en la lógica democrática de transacción gobierno-ciudadanía, ahora en una escala local. Hay ciertos elementos que no son en tal contexto predominantes, porque no condicionan en sentido estricto el fondo de la discusión.

La asignación de competencias, cambiante al vaivén de la voluntad política, es un ejemplo manifiesto de esa premisa. La fórmula predilecta para distribución se impone, sea funcional o no. Caso contrario si el involucramiento ciudadano se amplificara, amparado en un marco de participación más agresivo e incisivo sobre la realidad de la gente, que como explica Botero (2010, pág. 38), no parece dimensionar el costo social y económico de su apatía e indiferencia frente al proyecto de ciudad que está en curso.

Además, ese “modelo de democracia participativa y de participación ciudadana” (Botero 2010, pág. 36) que reseña la autora, podría no pasar de ser más que una ficción por lo esbozado hasta ahora. Ella considera que la claridad de competencias es el gran requisito que rompe la dificultad de acercar la ciudadanía al gobierno local, pues logra “suplir las

necesidades de los ciudadanos de una forma efectiva, a la par que se (...) fortalecen espacios generados por las políticas de participación ciudadana” (Botero 2010, pág. 36). Agrega que con autonomía presupuestal y de planta laboral, se depurará la maquinaria del gobierno local y este será más eficaz (Botero 2010, pág. 37). Cabría esperar que así suceda, pero sería un acto de ingenuidad habida cuenta de lo tormentoso del quehacer del gobierno local y su inminente desconexión con un ejercicio de ciudadanía bastante debilitado. No sólo por el desconocimiento cívico (Botero 2010, págs. 34-35), sino por la interlocución entorpecida a raíz de la funcionalidad imprecisa de estamentos locales, como la Junta de Acción Local (Botero 2010, pág. 41) y la contrariedad respecto al poder del alcalde local.

Claro, la respuesta tampoco reside en la elección de alcaldes locales, como plantea la propuesta de ‘Estatuyente’, porque tal reforma no acarrearía un cambio de fondo sino de forma, que en nada resolvería la crisis institucional del nivel local. Eso sí, daría un impulso contundente a la elevación formal de dicho nivel intraterritorial en la jerarquía institucional del aparato distrital. Pero lo cierto, es que de momento sí deberían reestructurarse no tanto las competencias, retocadas repetidamente, sino el alcance político-administrativo del poder que se asigna a la localidad.

Basta con ver cómo el alcalde local se ve condicionado si se lo equipara con la Junta Administradora Local, relacionada al sector localidades dentro de la estructura orgánica, pero que no parece tener derivación funcional (sí, política) en vista de la personería jurídica de que carece la localidad. No obstante, asume atribuciones sobre el presupuesto y la forma en que se gestionan los proyectos, amparada en el mandato popular, a la par de que carga al alcalde la responsabilidad legal del Fondo de Desarrollo Local, que sí tiene personería.

Esa ambigüedad tiene que esclarecerse, puesto que desnuda la insuficiencia en la capacidad administrativa del gobierno para hacerse a su propia tutela, lo cual agrava a su vez la integralidad truncada por la ausencia de territorialidades definidas, y exacerba la fragilidad institucional que resulta de la legitimidad inconsistente del gobierno distrital, cuya presencia aplazada en el nivel local es contraproducente para generar lazos de confianza social. Todo está encadenado.

### **3.2 Simetría del poder: El gobierno local y la emergencia del nivel intraterritorial**

El objeto central de este apartado debe ser entonces el de atenuar la contradicción latente entre el deber de desconcentrar funciones en el sector central, y la práctica que expone una centralización de las facultades para ejecutarlas, supuesto que se trabaja como causante del truncamiento del sistema político desaprovechado en su potencial.

La importancia de concatenar no sólo los objetivos, sino los recursos presupuestales pero especialmente logísticos requeridos para cumplir las obligaciones del gobierno, es tan elemental que por su obviedad parecería haberse subestimado. Un entramado institucional, donde el sector central se concentra en aplicar políticas sectoriales por aparte, desistiendo de compaginar sus acciones con el sector localidades, muestra que urge más especificidad en los objetivos estructurales que justifican el modelo.

Con la denominada emergencia de un nivel intraterritorial, término acotado a partir de Botero (2010), no se puede ignorar ese llamado inminente a materializar una realidad latente como la profundización del ámbito local en el nivel político-administrativo; llamado que exige dejar el proceso en manos de la ciudadanía como receptora de autogobierno, y canalizadora del sentido colectivo que caracteriza el imaginario en torno a ese marco local.

Aunque cabe considerar el evento de experimentar un “desarrollo asimétrico de las localidades, no concordante con el de la ciudad” (Botero 2010, pág. 37), caer en semejante fatalismo por el simple hecho de habilitar la elección de alcalde local, por decir un ejemplo, no parece ser argumento sólido para proyectar un escenario que derive en tal asimetría en el plano de las condiciones que marcan el derrotero de política para el ámbito intraterritorial; que no obstante en su autonomía, no pierde de vista la directriz del nivel central como su rector. Conviene resolver cómo se podría propiciar y alcanzar un estado de madurez social en donde la articulación de ambos niveles –central y local– sea tan contundente que no tolere dudas en caso de requerir estas medidas que se leen ‘democratizadoras’.

La distribución de competencias y la asignación presupuestal, es en este contexto decisiva. Sin embargo, no es motivo en absoluto para ocultar e inviabilizar escenarios de

democratización en la escala de lo local. Es por ello importante recalcar los principios<sup>8</sup> de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, en el artículo 63 del Decreto 101 de 2010, tan mencionados como inaplicados en la operación del aparato gubernamental. Por ahí se debe empezar, para finiquitar la eterna discusión sobre la indefinición de quién debe hacer qué: Indispensable reunir esas competencias que Botero (2010) apunta, tendrían que tener un reconocimiento en el imaginario ciudadano como aquellas que hacen parte de esa labor que atañe estrictamente al aparato local. Bien por vía de alcaldía local, con prelación sobre toda clase de acciones policivas, o de la JAL, que tiene una labor de planificación así como de veeduría de ejecución, demandadas por igual en una gestión urbana equilibrada a raíz de sus distintas escalas.

Cabe denotar que la concesión de obligaciones quizá ‘significativas’ para el nivel central, no tiene por qué representar pérdida de poder, soberanía ni cohesión en el agregado de lo que es la ciudad. La condición distrital blinda el riesgo de desconocer la jerarquía institucional, que en todo caso podría considerar flexibilizarse para ajustarse a los citados principios de la administración. La concurrencia por ejemplo, debe ser prioridad para que, más allá de dar una lectura pormenorizada de quién debe responder ante cierto asunto, no tenga problema en apelar a otras dependencias afines para que concurran a resolverlo.

En últimas, la demanda de autonomía no es caprichosa, porque lo intraterritorial se torna complejo y la toma de decisiones no se produce en una escala equivalente. Un aspecto reseñado por Botero (2010) alude a la disponibilidad de personal propio, que facilite mejor disposición de recurso humano para atender deberes tasados con recurso financiero. No se puede hablar, sin embargo, de un enfoque puramente dedicado a la prestación eficiente de servicios, sino articulado a una mejora importante sobre los mecanismos para la intercesión abierta y plural de la ciudadanía. La fiscalización es igual, o tanto más relevante para este ejercicio que urge de seguimiento a la gestión; ahora ensanchada al plano local.

---

<sup>8</sup> Principios de origen constitucional, ratificados para el orden local en el artículo 7 (parágrafo único) de la Ley 388 de 1997. También se encuentran consignados en el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011, de ordenamiento territorial.

#### **4. EL ROL DE LO LOCAL Y LA COHESIÓN DEL TERRITORIO**

La revisión del modelo de gobierno bogotano, busca ante todo mediar en el proyecto de ciudad, en función de que tanto lo territorial-espacial, como la estructura administrativa y la organización política, participan en la idea socialmente concertada sobre el desarrollo de la capital. En ese marco, suele decirse que optimizar el caótico maridaje entre sector central y local, aliviará los desencuentros con una ciudadanía que pide acción eficaz de su gobierno. Empero, poco se habla de su intervención fuera del círculo de influencia del aparato gubernamental, que como ejecutor de la institucionalidad, ignora estar desestimando el componente sociocultural que debería estar expuesto como factor estructurante de lo local.

Como consecuencia, el “choque entre poder local y distrital, que impediría el desarrollo integral de la ciudad y su correcto funcionamiento” que alude Botero (2010, Pág. 44), maximiza su probabilidad de ocurrencia aun sin padecer lo que la autora entiende sería detonante, como lo es la elección popular de alcaldes locales. En realidad, a falta de un soporte conceptual para una figura puramente administrativa como lo es la localidad, no hace falta que eso suceda.

##### **4.1 La inacabada apropiación de lo local, síntoma de una territorialidad ausente**

El punto álgido del problema radica entonces en la ausencia de una construcción social básica, que afirme unas territorialidades que inspiren no sólo identidad, sino pertenencia en el sentido de acoger un imaginario de lo local como algo preponderante; que en últimas permita categorizarlo como nivel intraterritorial de gobierno. Es un reconocimiento formal de lo simbólico que reúne el valor de lo local, cuyo papel ha sido siempre marginal –no para la administración, aterrada de la atomización– sino para el ciudadano corriente, cuya concepción de localidad apenas se limita a reconocerle como un espacio que ocupa.

En esas condiciones, el capital social como producto de la cultura política reseñada en el marco conceptual, es la expresión más lógica de la tejedura colectiva que presupone la elevación del rol de lo local. La sinergia de actores que se encauza hacia objetivos comunes, permite que la construcción de un nivel intraterritorial sea de abajo hacia arriba, antes que una delegación que no acoge la naturaleza dialógica, participativa y democratizadora que tanto enuncia la cabeza de la administración para con lo local. De tal modo,

El capital social refiere al potencial de identificación, decisión y realización de acciones colectivas. Una comunidad con alta capacidad para actuar como sistema coherente y cohesivo, será sin duda mejor actor-interlocutor en las relaciones de gobernanza. (...) este concepto expresa una capacidad potencial, mientras que gobernanza es un concepto de acción. (Whittingham 2010, pág. 223)

El debilitamiento de este capital, evidente aquí en una ausencia de territorialidad, también nace de una deficiencia en los canales articuladores “llamados a hacer puente” entre sociedad e institucionalidad (Foliaco-Gamboa 2013, pág. 56). Es probable que este escenario retrate un severo “aislamiento o atomización ciudadana”, por cuenta de la falta de credibilidad ciudadana hacia su aparato gubernamental, que por ejemplo puede expresar “la carencia de información oportuna, suficiente y confiable para participar o responsabilizarse de asuntos públicos” (Foliaco-Gamboa 2013, pág. 56). Este es quizá el momento crítico que describe una colectividad insatisfecha con el accionar de lo local, como sucede en el caso de las localidades de Bogotá.

#### **4.2 La concertación entre cohesión y ‘localismo’ desde la gobernanza democrática**

La gobernanza democrática, quizá un término redundante pero aquí enfático, establece entonces una realidad urbana en la que no tiene sentido persistir en la negación de un ‘localismo’ que ya no es latente sino evidente. Se debe seguir no sólo aterrizando los espacios de participación para que la ciudadanía se incorpore a las lógicas de gobierno local, sino que a este se le debe dotar de lo básico –competencias y presupuesto– pero de algo más elaborado en términos de autonomía y autoridad para gestionar su autogobierno con más suficiencia.

El impacto debe ser perceptible, superando la simple convocatoria a hacer presencia en el debate público, para sacar el máximo provecho de los espacios de participación que existen, pero que debilitan las sinergias porque su alcance comporta una pronunciada precarización. El nexo sector central-sector local debe “hallar un punto de convergencia entre un modelo basado en una buena gestión y un esquema de democracia participativa y participación ciudadana” según dice Botero (2010, Pág. 38); lo cual corrobora que no se trata de una cuestión de competencias y de atención eficiente de la administración, sino de la armonización de la dimensión política como verdadero factor crítico del proceso descentralizador. Allí reposa el énfasis de gobernanza, como

La realización de las relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (Whittingham 2010, pág. 222)

Esa precarización del alcance que tiene la participación, se presenta cuando el ideal democrático del enfoque actual se pierde en la maraña de su realidad administrativa, que por su complejidad se halla desarticulada de las necesidades que esgrime el gobierno local; el cual se ve desahuciado en sus facultades, y obliga al ciudadano a ocurrir ante un aparato gubernamental que en el orden distrital, no tiene la misma o mayor capacidad de procesar y priorizar unas demandas sociales desagregadas.

## 5. CONCLUSIONES

El panorama presenta una ciudad en mora de recibir una política de descentralización seria, que formalice el proceso llevado a cabo para reconocer la realidad de lo local, hasta ahora desprovista de herramientas suficientes para que la disposición como instancia operativa y funcional del gobierno distrital, abarque la complejidad del proceso de toma de decisiones que surge de la deliberación y de la presentación social de demandas, de cuya respuesta se espera eficacia y sobre todo celeridad. Sin embargo, no se trata de condicionar esa lógica a un modelo unívoco e irrevocable que supla las fallas endilgadas al actual, sino a uno que se adecúe a las necesidades reales de la ciudad en su vocación de servicio y función pública.

Esto quiere decir que a la postre no son las consecuencias que revestiría el papel del nivel local a raíz de un marco de gobernanza empoderado en la ciudad, lo que más importa en la definición del modelo. El peso administrativo del sector local frente al sector central, es una balanza cuyo equilibrio es dinámico y debería ser primordialmente resiliente. Si bien el nivel intraterritorial puede fungir como dispositivo ordenador para canalizar la autoridad del distrito, su inserción en la jerarquía administrativa de la capital no debe ser tortuosa y debe tener cabida lógica tanto en el plano político-social (adopción y aceptación), como en lo normativo, según lo estipulado por la constitución nacional, y el estatuto orgánico de la ciudad con sus reglamentaciones subsiguientes.

Así las cosas, habida cuenta de que las atribuciones de la localidad como expresión natural de ese nivel, están hoy condicionadas a la competencia del alcalde mayor como jefe de la administración; no hay duda de lo incipiente que aparece el proyecto de ciudad en ese plano local, vista la capacidad de acción limitada que reposa sobre dicha instancia, tanto como la inacabada legitimación ciudadana alrededor de la figura de la localidad. Aquella no es sino una figura nominal, que escasamente recoge cierta raigambre derivada de poblados otrora aledaños a la ciudad, pero que en la absorción de lo urbano se han ido desdibujando.

Un rol de lo local fortalecido, debe entonces revitalizar esa identidad disipada por una territorialidad antes ausente, construyendo y afianzando un lazo más consistente con la institucionalidad local, abierta a la participación plural y especialmente reactiva para que no esa acción ciudadana no sea decorativa. Es inútil si los procesos de concertación no ven que el fruto de su deliberación, se alimenta de un grado de autonomía que permita incidir.

Ahora, casi todo está inventado para solventar esa deficiencia. Primordial, es dotar de personería jurídica a la localidad para que el aparato administrativo local se posicione con una planta laboral propia y recursos fiscales que den margen de acción para ejecutar las competencias que habrán de ser acotadas y reafirmadas. Con ese ínfimo ajuste, el vuelco en la composición de la institucionalidad y en el alcance de los escenarios de participación, es tangible. No debe seguir pasando que “el alcalde local ejerza la gran mayoría de funciones policivas que, sumadas a las de planeación, lo convierten en ‘todero’ de la gestión pública” (Cortés 2012, pág. 165). Además, su período no tiene término fijo, pues el alcalde mayor puede disponer del cargo casi cuando estime conveniente, menguando así la estabilidad de la agencia que le ha delegado.

La ausencia de gobierno local –que opere en forma– es en consecuencia conflictiva. Pero con cierta cesión de autonomía puede no sólo avivarse su capacidad de gestión, que no se habrá de quedar corta para obtener resultados que satisfagan el deber encomendado; sino que se podrá ampliar el involucramiento ciudadano, impulsado por una reacción propositiva de la administración a esos escenarios que aspiran a formar parte de la toma de decisiones. No obstante, se debe solventar la falla que ha solido torpedear la legitimidad del nivel local como instancia válida para el ejercicio de gobierno y ciudadanía. Es decir, la corrupción.

Todos los otros temas son cosméticos, y se pueden seguir modificando por la vía normativa, que no ha dejado muchos réditos y con la que dudosamente se logren cambios sustanciales, como el absurdo de la “descentralización por decreto” que ordenó el Decreto 101 de 2010. Pero sin ese valor agregado de ciudadanía y legitimación, que articule redes de organización social fuertes, no se van a disipar los temores propios del proceso: Asuntos como la contratación local o la eventual elección de alcaldes locales son temores bien fundados, que requieren respaldarse en una maduración política colectiva que remedie el escepticismo y las prevenciones frente al reverdecimiento democrático intraterritorial.

No cabría entonces, bajo esos términos, suponer que la corrupción se hará todavía más presente por cuenta de un nivel local formalizado, cuando el control social derivado de una ciudadanía revitalizada cumple su rol de legitimación y seguimiento. Esa problemática tiene un profundo enraizamiento cultural, que sólo tiene respuesta en una afirmación de la convicción democrática como la que este contexto propone. El estado actual mantiene en la

inopia a esa sociedad, que está de espaldas a un aparato gubernamental que en este plano local se hace permeable a la corrupción por la falta de visibilidad que comporta, además de la indefinición en su operación y competencias que aquí se ha problematizado.

Con publicidad abundante y atinada de la gestión local, puede por ejemplo surgir un conducto regular para facilitar el control social de la comunidad, mejorando sobre todo la percepción de eficacia, para responder ante la exigencia primaria de resultados y respuestas a las demandas sociales. Esto, para reafirmar que sin la inserción activo de la ciudadanía, indistintamente del futuro del modelo en discusión, no se puede pretender una relación más flexible y horizontal entre actores, que privilegie el pluralismo y la deliberación tanto como la inclusión y la transparencia en una democracia participativa, pero también representativa.

Ese factor no es menor, puesto que el gobierno local no logra recoger una relación razonable de representación a través de la JAL como órgano colegiado, no sólo por su muy escasa recordación y reconocimiento, sino porque carece de interlocución para coordinarse en el papel que desempeña sobre el ejercicio de funciones de la alcaldía local. Parecen aquí unos cuerpos disociados que pese a estar relacionados por una elección indirecta, reciben unas instrucciones de acción disímiles. Esto se presta para que, actuando por aparte, no se puedan concatenar propósitos que se terminan por desviarse a la utilización ineficiente y, cómo no, la destinación corrupta de los recursos disponibles.

En consecuencia, para subsanar esas deficiencias debe resolverse el carácter incierto del rol de lo local, compaginando el nivel central con ese nivel inferior siempre latente en el proceso descentralizador. Esto no tiene por qué deshacer la cohesión territorial, siempre que se legitime la necesidad de profundizar dicho rol. Lo planteó la constitución política, pero se desmadró en el estatuto orgánico, que no pudo resolver la ecuación y tuvo que retroceder con políticas recentralizadoras respecto del avance que propuso el Acuerdo 1 y el Acuerdo 6 de 1992.

La gobernanza debe ser el instrumento que tercie aquí, depurando la insuficiencia administrativa que impide participar de las decisiones en atención no sólo de necesidades básicas, sino también mediatas. La urgencia por remediar el vacío esbozado en el papel de lo público en el plano local, es un problema conceptual donde la legitimidad está ligada al “balance entre participación ciudadana y eficiencia en la gestión” (Botero 2010, pág. 40).

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Botero, M. H. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá: Universidad del Rosario. Disponible en: <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/37-Botero-Suarez-Final.pdf>

Rodríguez, L. (2000). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis.

### Capítulos de libro

Camou, A. (2001). Estudio preliminar y compilación. En A. Camou, *Los desafíos de la Gobernabilidad* (págs. 9-58). México: FLACSO; IIUNAM; Plaza y Valdés.

Carrión, F. (2003). La descentralización en América Latina: Una perspectiva comparada. En FLACSO, *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (págs. 15-46). Quito.

Prats, J. (2003). El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo. En Institut de Governabilitat de Catalunya, *Bolivia: El desarrollo posible, las instituciones necesarias* (págs. 21-62). La Paz.

Peschard, J. (2001). La cultura política: Los conceptos fundamentales. En J. Peschard, *La cultura política democrática* (págs. 9-13). México: Instituto Federal Electoral.

Saldías, C. (2012). Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina. Caso Colombia. En J. Erazo Espinosa, *Gobierno de las ciudades andinas* (págs. 91-196). Quito: FLACSO.

Serna, J. M. (2010). El concepto de Gobernanza. En J. M. Serna, *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público* (págs. 21-51). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

### Publicaciones periódicas académicas

Cortés, S. R. (2012). La crisis institucional de las localidades de Bogotá . Finanzas y Política Económica , 159-176.

- Garcés Prettel, M. (2010). Análisis de la cultura política de montería en el periodo 2006-2008, desde las categorías de participación y comunicación política. *Investigación y Desarrollo*, 18 (1), 44-67.
- Foliaco-Gamboa, J. (2013). Capital Social: importancia de las mediciones para Colombia. *Respuestas*, 18(2), 42-59.
- Maza Monsalve, L. (2006). Reflexión teórica en torno a la construcción social de la identidad y la investigación-acción-participativa. *Sociedad Hoy* (10), 127-141.
- Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*(2), 219-235.

### **Otras publicaciones**

- Bromberg, P. (s.f.). *Relaciones intergubernamentales: Algunas trayectorias nacionales - Descentralización*. Recuperado el 3 de Agosto de 2016, de Instituto de Estudios Urbanos (Universidad Nacional de Colombia): [http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Relaciones\\_Intergubernamentales-Bromberg\\_Paul.pdf](http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Relaciones_Intergubernamentales-Bromberg_Paul.pdf)
- González Álvarez, C. (2007). *La descentralización en Bogotá: Reto hacia la gobernabilidad*. (Tesis de especialización) ESAP.
- Mayorga, F. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2014, de Institut de recherche et débat sur la gouvernance: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>
- Restrepo, D., y Ochoa, D. (2001). El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria. En F. F. Colombia, *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*. Bogotá: Kinte.
- Rubio, J. (2012). *Descentralización Urbana para el gobierno de las ciudades: Tensiones y aprendizajes según la experiencia internacional*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Secretaría Distrital de Gobierno (2008). *Bogotá positiva. Política de descentralización territorial para Bogotá (borrador)*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Disponible en:

[http://www.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/01\\_politicadescentralizacionterritorial.pdf](http://www.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/01_politicadescentralizacionterritorial.pdf)

## **Normatividad**

Acuerdo N° 257. (2006, noviembre 30). Estructura, Organización y Funcionamiento de los Organismos y Entidades de Bogotá. Concejo de Bogotá.

Acuerdo N° 13. (2000, julio 6). Reglamentación de la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo las Localidades. Concejo de Bogotá.

Acuerdo N° 6. (1992, abril 30). Organización Administrativa de las Localidades en el Distrito Capital. Concejo de Bogotá.

Decreto N° 341. (2010, agosto 13). Celebración de contratos de apoyo y convenios de asociación con recursos de los Fondos de Desarrollo Local. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 101. (2010, marzo 12). De descentralización. Fortalecimiento del esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 505. (2007, octubre 31). Reglamentación del Consejo de Gobierno Distrital. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 340. (2007, julio 31). Modificación a los Consejos Locales de Gobierno. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 098. (2002, marzo 15). Creación y reglamentación de los Consejos Locales de Gobierno. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 854. (2001, noviembre 15). Delegaciones al sector central y sobre las UEL en las localidades. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 739. (1998, agosto 28). Creación de los Encuentros Ciudadanos y disposiciones sobre el Plan de Desarrollo Local. Alcaldía de Bogotá.

Decreto N° 176. (1998, febrero 10). Creación de Unidades Ejecutivas Locales y delegación. Alcaldía de Bogotá.

Decreto Ley N° 1421. (1993, julio 21). Estatuto Orgánico de Bogotá. Alcaldía de Bogotá.