

García Sánchez, Miguel. **¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía. El caso de las juntas administradoras locales de Bogotá.** Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/garcia.pdf>



**BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## **¿CIUDADANÍA AVERGONZADA?**

**DEMOCRACIA LOCAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA. EL CASO DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS  
LOCALES DE BOGOTÁ.**

**POR:**

**MIGUEL GARCÍA SÁNCHEZ**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

## Agradecimientos

Quiero hacer explícito mi agradecimiento a Jimena Holguín, Paola Fajardo y Andrea Arboleda por su colaboración en la recolección y procesamiento de parte de la información de este estudio; a Andrés Dávila quien generosamente me permitió usar la encuesta que sirvió de base para la elaboración del último capítulo; y de manera muy especial a Francisco Gutiérrez por su valiosa orientación y acompañamiento en el desarrollo de este trabajo.

Introducción.....	
Primera parte.....	
1. Ciudadanía, clientelismo y representación: Una revisión teórica.....	
1.1. Ciudadanía.....	
1.2. La intermediación política: representación y clientelismo.....	
1.2.1. Representación.....	
1.2.1.1. Perspectivas teóricas.....	
1.2.1.2. Las transformaciones en la representación.....	
1.2.2. Clientelismo.....	
1.2.2.1. Perspectivas teóricas.....	
Segunda Parte.....	
2. Descentralización política y construcción de ciudadanía: el marco institucional.....	
2.1. La descentralización en América Latina: un proceso con impacto continental.....	
2.2. Colombia: la descentralización como un camino hacia la legitimidad del Estado.....	
2.3. Descentralización en Bogotá: Las Juntas Administradoras Locales entre la apertura y el clientelismo.....	
Tercera parte.....	
3. Construcción de ciudadanía en los espacios de participación local en Bogotá.....	
3.1. Las Juntas Administradoras Locales y su impacto político: entre una mayor participación y la consolidación del clientelismo local.....	
3.1.1. La participación local: un proceso en desarrollo.....	
3.1.2. Las Juntas Administradoras Locales y las redes electorales.....	
3.1.3. La centralidad electoral de las JAL y las distorsiones en la representación. Una conexión con la construcción de la ciudadanía en los espacios locales.....	
3.1.4. El partido Popular Colombiano. Un paradigma de la política local bogotana.....	
3.1.4.1. “La unión de pequeñas fuerzas nos convierten en una gran fuerza...”.....	
3.2. Lo público mediado. las representaciones de la representación.....	
3.2.1. El representante local: un intermediario de lo público.....	
3.2.1.1. Otros desciframientos de la representación.....	
3.2.2. Las JAL unas instituciones cercanas a la comunidad.....	

3.3. Las percepciones ciudadanas de la participación política local.....	
3.3.1. Conocimiento institucional.....	
3.3.2. Vinculación del ciudadano con lo público.....	
3.3.2.1. Participación electoral.....	
3.3.2.2. Asistencia a espacios participativos.....	
3.3.2.3. Mecanismos de protección de derechos.....	
3.3.3. Acceso a bienes públicos.....	
3.3.4. Percepción de equidad y confianza institucional.....	
3.3.5. Actitudes ciudadanas.....	
3.3.5.1. Los políticos, la política y la comunidad.....	
3.3.5.2. Democracia, participación y responsabilidad cívica.....	
4. Conclusiones.....	
Anexo 1.....	118
Bibliografía.....	

## INTRODUCCIÓN

En 1998, una de las primeras decisiones del, recién posesionado alcalde Enrique Peñalosa fue la creación de las Unidades Ejecutoras Locales (UEL), entidades que debían, desde ese momento, manejar la contratación de las obras de las distintas localidades. Esa determinación de la Alcaldía Mayor, puso a los entes locales y en particular a las Juntas Administradoras Locales (JAL) en el ojo del huracán, al ser señaladas por la administración distrital como protagonistas de un fenómeno de corrupción sobre el cual debían tomarse medidas (Riveros, 1998: 74). Ese evento, que se constituyó en una exhibición vergonzosa de las JAL, parecía mostrarle a la ciudadanía, una vez más, que allí donde tienen lugar procesos de intermediación política, existen altísimos riesgos de que el “bienestar general” se vea afectado por la “rapiña” de los políticos. Lo paradójico de esa situación es que durante más de 25 años el sistema político colombiano fue criticado por su cerramiento, sin embargo, cuando finalmente abrió sus puertas, a través de procesos como la descentralización —del que las JAL son hijas—, la realidad de la intermediación política no parece ser cualitativamente diferente.

Lo que sintetiza esa situación es, sin duda, como señala Gutiérrez (1996: 36) el paso de la esperanza, generada en el contexto de las reformas, a la perplejidad que se desprende de la constatación, de que una vez puesta en marcha toda una nueva batería institucional, nuestra realidad política aún guarda una inmensa relación con el pasado que se pretendía sepultar bajo la andanada de nuevas leyes y cambios constitucionales. La experiencia vivida por el sistema político colombiano durante los últimos quince años, dejó claro algo que parecería obvio, que tradición y modernidad no son factores mutuamente excluyentes (Bendix, 1964: 19). Así, como lo propone Fernando Escalante (1995), la evolución de las formas de acción política no puede entenderse simplemente en función de la dualidad “clientelismo” “ciudadanía”, donde cada dimensión representa un estadio en un proceso de evolución política, en el que la ciudadanía aparece, para superar al clientelismo, como un estadio superior en el proceso de desarrollo político.

Clientelismo y ciudadanía, esa es la tensión que articula este trabajo, y lo recorre de principio a fin, tal como esa misma tensión ha recorrido al sistema político colombiano durante los últimos quince años. Pero a diferencia de la forma como se ha ido desarrollando la tensión entre clientelismo y ciudadanía en el sistema político colombiano, este trabajo parte de la perplejidad y trata de acercarse, cuando es posible, a la esperanza, y eso es así, porque esta es una investigación sobre el acceso de los ciudadanos a la comunidad política y a los derechos que ésta les ofrece.

La construcción de la ciudadanía, como objeto de estudio de esta investigación, será abordada a través del caso específico las Juntas Administradoras Locales de Bogotá. Estos espacios institucionales, producto de la descentralización política, simbolizan, la esperanza por una apertura política y por la consolidación de un ciudadano más autónomo y participativo, y la perplejidad que despierta un ejercicio de la política que se transforma lentamente manteniendo una conexión con el pasado que pretendía ser superado. En ese contexto de esperanzas y perplejidades, donde todo parece ser igual al pasado pero en realidad no lo es, surge la pregunta que anima este trabajo: ¿cómo se descifra y qué caracteriza al proceso de construcción de ciudadanía que se ha articulado a escala local en Bogotá, después de la introducción de las reformas institucionales de 1991?

A manera de hipótesis, este trabajo propone que ese proceso, se desenvuelve en la tensión entre la apertura de espacios de participación, y el copamiento de ellos por redes políticas locales de tipo clientelista. Surge así, un fenómeno de construcción de ciudadanía acotado, particularista, limitado a los ciudadanos que como miembros de las redes de intermediación política, acceden a los derechos de ciudadanía que ofrecen los nuevos espacios de representación. La ciudadanía se articula así, en el contexto de la negociación clientelista, la cual supone que el acceso a los derechos que ofrecen los nuevos espacios de representación se desenvuelve en medio de una transacción. En el contexto de esa transacción surge una forma de ciudadanía avergonzada, que se debate entre la condena a los políticos y la aceptación silenciosa de sus condiciones, entre la certeza del poder del ciudadano y de los nuevos mecanismos de representación y el convencimiento de las bondades del

clientelismo.

El desarrollo de este análisis se estructurará en dos partes, en la primera se hará una reflexión teórica sobre los conceptos que servirán para articular el posterior desarrollo del análisis. Se parte de una lectura de la ciudadanía inspirada en el trabajo clásico de T. H. Marshall *Citizenship and Social Class* ([1950] 1992), del cual se extrae una definición de ciudadanía como el acceso del individuo a la comunidad pública y a las titularidades que ésta ofrece. Después, se abordan los conceptos de clientelismo y representación. El primero, como característica básica del sistema político colombiano, es analizado en el contexto de su evolución, con el propósito de constatar que la intermediación de tipo clientelista, no sólo ha sobrevivido sino que se ha adaptado a las transformaciones recientes de la política colombiana. Por su parte, el concepto de representación, —como referente obligado en un análisis que tiene como unidad de análisis las instituciones de representación y participación política local que aparecieron con las reformas de 1991—, es abordado a través de una lectura a los debates que ha desatado y a la forma como es entendida la representación en el contexto de las sociedades contemporáneas. Al final de la primera parte, se establece una relación entre los conceptos de clientelismo y representación mostrando cómo el clientelismo puede ser entendido como una forma de representación política.

La segunda parte del trabajo, aborda el problema de la construcción de ciudadanía a través de un análisis detallado del fenómeno, en el contexto de las JAL. Para ello, se combinan distintas metodologías, las cuales tienen como referente común la presencia permanente de información empírica. Esta segunda parte consta de cuatro capítulos. El primero, aborda el tema de la descentralización, como marco institucional que dio origen a las JAL. Se reconstruye el desarrollo de la descentralización en el contexto latinoamericano y colombiano, haciendo énfasis en aquellos factores que determinaron su surgimiento. Así mismo, se analiza el contexto normativo de las JAL y se sugiere, que su diseño institucional es un factor que determina la centralidad del clientelismo dentro del proceso de construcción de ciudadanía que se articula a escala local.

El segundo capítulo es una aproximación a la evolución política de las JAL. Para ello, se desarrolla un análisis electoral de dichas instituciones. Se sugiere que las JAL se han consolidado como unas instituciones de central importancia para la política en Bogotá y en particular para articulación de las redes políticas electorales. Esta afirmación es sustentada con el análisis de una red política de carácter local.

El tercer capítulo, que está basado en un análisis de los discursos de 18 ediles de las distintas localidades de Bogotá, es una aproximación a las percepciones de los representantes locales sobre dos aspectos: su papel como representantes de la ciudadanía, y el impacto de las JAL sobre la política local. Las entrevistas permiten constatar que a nivel local la representación es entendida como un proceso de intermediación ante al administración pública y como la gestión de obras para las localidades. Así mismo, se destaca que el mayor impacto de las JAL se relaciona con el acercamiento del político al ciudadano.

Finalmente, el cuarto capítulo es una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre su relación con lo público, la política y los políticos. Este capítulo, basado en una encuesta realizada a 500 bogotanos, destaca la pobre vinculación de la ciudadanía con los espacios de política local, que se manifiesta en bajos niveles de participación y en un conocimiento precario de las instituciones de representación local y sus miembros. Así mismo, se afirma que la construcción de la ciudadanía a escala local está marcada por un desencuentro entre el político y el ciudadano, y entre el deber ser de la política y su ejercicio cotidiano ligado al clientelismo.



## PRIMERA PARTE

### 1. CIUDADANÍA, CLIENTELISMO Y REPRESENTACIÓN: UNA REVISIÓN TEÓRICA.

#### 1.1. CIUDADANÍA

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

Las teorías sobre la ciudadanía tienen como referente central el trabajo de T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (1992), publicado originalmente en 1950. En él se presenta una conceptualización de la ciudadanía, que va más allá de un estatus legal. En efecto, Marshall hace una lectura histórica de los procesos de ampliación de la ciudadanía postulando tres momentos, que denotan a su vez, las tres dimensiones básicas del concepto. El primero se da en el siglo XVIII e introduce la ciudadanía civil, esto es, aquella que se relaciona con los derechos básicos para el ejercicio de la libertad individual (propiedad, opinión, religión, contratos), que garantizan la protección del sujeto frente a eventuales arbitrariedades del Estado. El segundo tiene lugar en el siglo XIX y se relaciona con la introducción de los derechos políticos, es decir, la capacidad de participar como miembro de un cuerpo político o como elector. Por último, en el siglo XX aparece la dimensión social de la ciudadanía, la cual tiene que ver con el bienestar económico, la seguridad de una herencia social y el ejercicio de una vida “civilizada” de acuerdo con los estándares alcanzados por cada sociedad. Marshall puntualiza que aunque para efectos de la caracterización estas dimensiones son ubicadas en siglos diferentes, no se dan necesariamente de manera lineal y separada, pues en su desarrollo pueden haber ocurrido superposiciones y coincidencias temporales. Así, lo que pretende el autor con la ubicación de los elementos de la ciudadanía, más que hacer una periodización es lograr una división

funcional del concepto.

Desde una lectura marshalliana, se puede postular que la construcción de la ciudadanía tiene que ver básicamente con una incorporación de sujetos a una comunidad pública, y con la ampliación de las titularidades de los miembros de ésta, lo que tiene que ver con la adquisición de los derechos que el autor describe en su continuo histórico; es decir, los civiles (y jurídicos), políticos y sociales. Sin embargo, este tipo de construcción ciudadana es calificada por algunos autores como “pasiva” o “privada“, debido a que no implica una obligación de participar en la vida pública (Kymlicka y Norman, 1997 : 8). A partir de esta crítica y siguiendo la clasificación hecha por Kymlicka y Norman se encuentran distintas posturas teóricas que describen diversas maneras de construcción de la ciudadanía.

Para la nueva derecha, la ciudadanía pasiva resulta cuestionable. Estos teóricos no consideran admisible un acceso incondicionado a los derechos sociales. Esto implica, que la construcción de la ciudadanía, es decir, la creación de una comunidad pública y el acceso a los derechos ya mencionados, debe estar condicionada al cumplimiento de unos requisitos, específicamente a la satisfacción de las propias necesidades económicas (Kymlicka y Norman, 1997 :9). Ante esta posición la izquierda considera, que no se puede postular un criterio de construcción de ciudadanía a partir de unas exigencias, si no se garantizan derechos políticos plenos. Es así como aparece la idea de construcción ciudadana vía el ejercicio de los derechos políticos, con lo que se evita retornar a un esquema de ciudadanía “pasiva”.

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

la comunidad. En esta línea Raadschelders (1995) postula que la ciudadanía está sintonizada con la pertenencia a grupos de interés que buscan influenciar políticas públicas.

Por último, para los teóricos de la sociedad civil, herederos de una tradición igualitaria que se conecta con los trabajos de Tocqueville, la ciudadanía y su construcción se asienta en la pertenencia del individuo a asociaciones voluntarias de la sociedad civil, de tipo horizontal y que no tengan un carácter político. Estos autores atribuyen un papel central a estas asociaciones como espacios en los que se desarrollan virtudes cívicas. En esta línea se encuentran las obras de Robert Putnam (1993) y Michael Walzer (1994). Este último, considera que allí donde hay una “densa red de asociaciones civiles” se da una estabilidad y efectividad de la democracia (Foley y Edwards, 1996 : 1).

Las teorías hasta aquí presentadas se distinguen por manejar un referente común: la construcción de una “ciudadanía buena”. Sin embargo, no queda claro en ellas

hasta qué punto es urgente la necesidad de promover la buena ciudadanía. La literatura sobre este tema está repleta de sombrías predicciones acerca de la declinación de la virtud, pero, como dice Galston, “el pesimismo cultural es un tema que atraviesa la historia humana casi en cada generación” (Galston, 1991 : 237). (Kymlicka y Norman, 1997 : 24)

Desde una perspectiva histórica, aparecen trabajos determinantes para el problema de la construcción de la ciudadanía. Así, la historia social se ha dado a la tarea de “pensar a través de cuáles, por qué, y con qué efectos se formó la ciudadanía, y más generalmente, qué luchas por las identidades se dieron en el pasado, y cómo” (Tilly, 1996 : 3). La ciudadanía para estos autores se consolida como una combinación de circunstancias y factores de tipo económico, político, social y cultural (Somers, 1993 : 589). Desde esta perspectiva la ciudadanía es vista como una identidad pública que consta de cuatro características. Es relacional en tanto localiza las identidades en las conexiones entre individuos y grupos. Es cultural, pues considera que las identidades descansan en formas y

representaciones compartidas de la realidad. Es histórica, al concebir, las memorias, las formas de entendimiento y los significados, como dependientes de un camino (*path-dependence*), el cual determina los distintos desenlaces, que aunque pueden ser similares en cada caso histórico, no se dan por la misma senda. Por último, es contingente, en tanto las identidades son un producto de interacciones estratégicas susceptibles de no tener éxito (Tilly, 1996 : 6).

Un trabajo bastante relevante, sobre la construcción de ciudadanía, desde la historia social, es el de Margaret Somers (1993). En su análisis de la formación de la ciudadanía en la Inglaterra del siglo XVIII, se destaca cómo ésta es el producto de la articulación de prácticas políticas, legales y simbólicas. Este enfoque supone un proceso de construcción de ciudadanía contingente, debido a que no depende únicamente de la dimensión normativa, sino que se asocia con la naturaleza de las interacciones sociales y las características de la cultura política. Es por ello que Ikegami (1996: 186) señala que la construcción de ciudadanía es una relación política que descansa sobre un entendimiento simultáneo y compartido por los miembros del Estado y el Estado mismo, de identidades sociales como la nacionalidad.

Para terminar, deben señalarse algunos estudios que han trabajado el tema de la construcción de ciudadanía teniendo como punto de referencia el caso de América Latina. Desde la historia, es de central importancia el aporte de Francois-Xavier Guerra (1999), quien establece que los procesos de construcción de la ciudadanía bien pueden ser descifrados como un proceso de invención en el que se relacionan elementos nuevos y del pasado. De hecho, en su análisis sobre el origen del ciudadano en América Latina, muestra cómo con el surgimiento de las repúblicas latinoamericanas no se da de manera inmediata un ciudadano moderno, sino que por el contrario permanecen los atributos del ciudadano del antiguo régimen, el cual posee unos fueros, está afirmado en la desigualdad, tiene una visión corporativa de la sociedad y no maneja aún el carácter abstracto del ciudadano moderno.

Por su parte, Hilda Sabato (s.f.) con su trabajo sobre la ciudadanía y la esfera pública en

Buenos Aires; destaca, que los espacios de construcción de la ciudadanía no necesariamente tienen lugar en la esfera política a través del ejercicio del sufragio, sino que se dan también por medio de la protesta y de formas asociativas como la prensa. Con este trabajo, Sabato propone que los caminos de acceso a titularidades y a la comunidad política limitan la participación a través de los marcos institucionales, aspecto que cobra particular relevancia para el análisis de la construcción de la ciudadanía en Argentina en el contexto de los procesos de migración de finales del siglo XIX.

Teniendo como punto de referencia procesos políticos y sociales de algunos países latinoamericanos, otros autores han trabajado fenómenos de construcción de ciudadanía en los que el Estado ha jugado un papel de integrador y promotor de derechos sociales, estimulando formas de ciudadanía desvinculadas del ejercicio de los derechos políticos. Ese es el caso del trabajo de José Murilo de Carvalho (s.f.), quien en una crítica a Marshall, destaca que la ciudadanía no se construye como una sucesión rigurosa de etapas. En efecto, en su estudio sobre la ciudadanía en Brasil bajo las dictaduras, establece que antes que una ciudadanía política, en ese país se construyeron formas de ciudadanía social gracias al papel del Estado en la provisión de bienes públicos. Murilo introduce entonces elementos sobre la construcción de la ciudadanía desde el Estado y sin la consolidación de titularidades políticas. Siguiendo esta línea, Hite (2000) en su estudio sobre la ciudadanía en Ciudad Guayana (Venezuela) muestra cómo un proyecto urbanístico e industrial en el cual el Estado, a través de la inversión pública, generó un espacio urbano planificado con un alto nivel de vida, que produjo un total desestímulo a la participación política y al uso de los derechos políticos. Desde la perspectiva de Hite (2000) la planificación desde arriba y la provisión permanente de recursos por parte del Estado generó una especie de ciudadanía atrofiada en cuanto a su dimensión política. Dimensión que sólo en los años recientes ha empezado a hacerse presente en Ciudad Guayana.

Por último, en la perspectiva de los estudios latinoamericanos, el trabajo de Nestor García Canclini (1995) también propone una lectura de la ciudadanía desvinculada del papel del Estado. Para este autor, la globalización económica ha determinado que sea el mercado, a través del consumo, y no el Estado, a través de la participación política, el vínculo

privilegiado de participación en la esfera pública y de integración social. El peso del consumo redefine las identidades públicas y como consecuencia aparece una forma de ciudadanía en la que el sujeto es más un habitante de la ciudad que de la nación. Así mismo, pierden fuerza las identidades entendidas como referentes colectivos, como comunidades imaginadas, debido a la emergencia de lo que el autor llama “referentes culturales transnacionales” (García Canclini, 1995: 31).

La revisión de algunas perspectivas teóricas sobre la construcción de ciudadanía, permite plantear, como lo hace la historia social, que los procesos de construcción de ciudadanía son un producto contingente que depende de la articulación de procesos históricos particulares, así como de la interacción de distintos actores sociales y políticos. Esa es sin duda la característica de los procesos de construcción de ciudadanía en América Latina, donde la emergencia de una identidad pública y el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales, se ha dado por caminos que van desde proyectos de incorporación social de la mano de estados autoritarios, hasta presiones informales para participar de los derechos de ciudadanía. En esa formación de pertenencias y titularidades públicas, como lo muestra Guerra (1999), particularidades de las trayectorias históricas, juegan un papel central en la determinación de las identidades públicas y en el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

En suma, la ciudadanía como proceso de acceso a derechos y de pertenencia a una comunidad pública (Marshall, 1992), aunque hace referencia a un proceso de consolidación de la modernidad<sup>1</sup>, no puede entenderse desvinculada de las formas de articulación del individuo a lo público presentes en el pasado. Aunque los procesos de modernización y cambio institucional reconfiguren el panorama del ejercicio de la política, prácticas como el clientelismo son centrales para el desciframiento de la ciudadanía en contextos institucionales cambiantes. Esta situación es particularmente relevante para este trabajo, en la medida en que pretende hacer una lectura de la construcción de ciudadanía a partir de cambios en la estructura institucional de la representación política. Específicamente, propone una aproximación al proceso de construcción de ciudadanía a través de los espacios políticos locales, en tanto ámbitos de representación política, por medio de los

---

<sup>1</sup> El ciudadano es el protagonista de las sociedades modernas.

cuales se busca generar el acceso del ciudadano a la comunidad política y a las distintas dimensiones de los derechos de ciudadanía. Por lo anterior, es de central importancia en la lectura de la ciudadanía a través de la política local, no perder de vista el funcionamiento de los esquemas de representación y de las pautas que han caracterizado al sistema político colombiano.

## 1.2. LA INTERMEDIACIÓN POLÍTICA: REPRESENTACIÓN Y CLIENTELISMO

El análisis de la construcción de ciudadanía en espacios políticos como las Juntas administradoras Locales, supone hacer una evaluación del papel que cumple una institución de democracia representativa en la formación de una comunidad política y en el acceso de los individuos a derechos civiles, políticos y sociales. Al explorar la construcción de ciudadanía a partir de un espacio representativo, la investigación se enfrenta a un proceso que se da a través de la intermediación política. Esta situación hace necesaria la exploración de los conceptos de representación y clientelismo. El primero, como elemento definitorio del funcionamiento de las democracias modernas, permite descifrar cómo se entiende el papel del intermediario político en las sociedades contemporáneas. El segundo, como elemento definitorio del sistema político colombiano (Leal y Dávila, 1994: 37), resulta central en el análisis de los órganos representativos.

Representación y clientelismo aparecen entonces como conceptos íntimamente relacionados siendo el clientelismo, en el caso colombiano, la forma, predominante aunque no única, que ha tomado la representación política. Aunque se puede afirmar que la representación en Colombia tiene un carácter clientelista, la reflexión sobre estos conceptos no puede evacuarse sin una mínima reflexión, pues tanto uno como otro concepto han sufrido transformaciones en los años recientes.

### 1.2.1. REPRESENTACIÓN

A continuación se hará una presentación del concepto de representación, destacando qué se entiende por éste y cuáles han sido las concepciones predominantes, y cuáles sus transformaciones

#### 1.2.1.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS.

En la acepción moderna, la representación remite primordialmente a la relación entre representante y representado, la cual se establece a través de los procesos electorales, y en la que el primero queda autorizado para decidir por los representados, y a su vez debe rendir cuentas a éstos (Bejarano, 1998: 98). Esta definición supone tres aspectos. En primer lugar, una delegación del poder de los ciudadanos a un tercero que, tiene la capacidad de decidir por sus representados. En segundo lugar, establece que son únicamente los procesos electorales los que pueden dar pie a la relación de representación, debido a que sólo si la representación política es electiva se garantiza que el representado pueda tener una capacidad de respuesta frente a la gestión del representante (Sartori, 1999: 266), lo cual constituye el tercer aspecto del concepto.

La forma como se ha propuesto entender aquí la representación política es el resultado de un proceso largo en la evolución del concepto. En efecto, solo hasta las sociedades contemporáneas se entenderá la representación como una relación directa entre representante y representado, en la cual los últimos cuentan con los mecanismos electorales para ejercer un control sobre la gestión de los primeros. En los siglos XVIII y XIX el representante no se encontraba directamente relacionado con su electorado, pues lejos de encarnar intereses particulares, éste debía ser el vocero de la “nación entera” (Godoy, 1998: 50) o a la voluntad general, con lo cual el ciudadano común entregaba completamente su poder a un tercero.<sup>2</sup> Esa situación de independencia del representante se reafirmaba en la existencia de prohibiciones expresas a la posibilidad de un mandato imperativo (Manin, 1997: 162).<sup>3</sup> No obstante esta tendencia, algunos autores del siglo XIX como John Stuart

2 Hobbes en el Leviatan ([1651] 1987, 142) expresa muy bien esta idea de representación, cuando señala que “un *Estado* ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, *cada uno con cada uno*, que a un cierto hombre o asamblea se le otorgará, por mayoría, el *derecho de representar* a la persona de todos”.

3 En el siglo XVIII los miembros del parlamento Británico representaban a la nación como un todo y no a sus



Mill (1994), debatieron en su momento, no sólo la necesidad de que en los cuerpos colegiados tuvieran espacio tanto los representantes de las mayorías como los de las minorías, sino que estos representantes deberían tender un puente con sus representados. Así el elector, según Mill, cuenta con el derecho de conocer a fondo las opiniones y sentimientos del candidato, con el propósito de determinar su apoyo a éste (Mill, 1994: 146).

En la actualidad el representante responde a aspectos más puntuales, en la medida en que busca dar al ciudadano cierta seguridad de que sus intereses son reconocidos y serán tomados en cuenta por el Estado. De este modo, el representante opera más como un delegado de un grupo social que supone promover los objetivos de éste, antes que los de toda la nación (Godoy, 1998: 57). Así, el representado no busca entregar todo su poder al representante quien una vez elegido “renuncia a reconocer cualquier nexo con sus electores” (Bejarano, 1998: 100).

Ese vínculo entre representantes y representados aparece, según Sartori (1999), cuando el parlamento no sólo representa “*a alguien frente a algún otro*” (263), sino que a su vez gobierna sobre la ciudadanía. Esto supone una alteración de la función del representante, en la medida en que a la representación de la nación, se suma la tarea de gobernar. De esta forma los órganos representativos entran a moverse en un equilibrio que se define en una relación entre los intereses generales y aquellos particulares. Así, Sartori anota:

Si [los órganos representativos] asumen demasiado el punto de vista de los gobernados corren el riesgo de atrofiarse y paralizar el gobierno; y si, por el contrario tratan de absorberlos demasiado en el Estado —podríamos decir si un parlamento asume demasiado el punto de vista del gobernante— en tal caso corre el riesgo de no cumplir ya su función representativa. (199: 263)

La representación aunque en la actualidad no tiene a la nación como el referente de electores, eso significaba que los votantes de cada distrito no estaban autorizados a dar instrucciones a sus representantes. En la Constitución Estadounidense de 1787 el votante podía dar consejos a los representantes, sin embargo estas directrices no tenían carácter obligatorio. Por último, tras la revolución francesa los revolucionarios de 1789 prohibieron expresamente los mandatos imperativos. Ver: Manin (1997: 163 – 164)

identidad privilegiado, sí se mueve en una tensión entre la representación general y una de los ciudadanos. Es decir, el representante tiene unas responsabilidades con sus electores pero al tiempo las tiene con la nación. A partir de esta constatación aparecen dos aspectos que han de ser tenidos en cuenta. En primer lugar, que aunque la nación siga manteniéndose como un punto de referencia, en la medida en que la relación de representación se articula a través del sufragio individual, se tiende a una personalización de la relación de representación. Esto supone un riesgo: que la representación pase de un carácter absolutamente general a otro más cercano a una forma de relación clientelista.

Por otro lado, al incorporar abiertamente las preferencias de los ciudadanos o grupos de estos en la relación de representación, se introduce el dilema de la representatividad (adecuada representación), problema que no existía en el pasado, debido a que las preferencias de los electores no tenían peso en una concepción de la representación que perseguía el interés general y no intereses particulares. En torno al dilema de la representatividad, aparecen opiniones con respecto a que los cuerpos colegiados, para desarrollar una adecuada función de representación, deben reflejar de la manera más fiel posible a la sociedad. Esta idea de la representación la llama Sartori sociológica, en tanto supone una similitud del parlamento con la composición social.<sup>4</sup> Ese deseo de adecuada representatividad es lo que explica la existencia de los sistemas de representación proporcional, los cuales, aunque no pretenden que el parlamento sea una réplica de la composición social, sí buscan que las preferencias electorales se reflejen lo más fielmente posible en la composición del cuerpo colegiado.<sup>5</sup>

Al deseo de representatividad se opone una concepción de representación entendida como responsabilidad. Dicha posición esgrimida por Sartori (1999) se preocupa menos de la sensibilidad del sistema frente a las preferencias sociales, y más por la generación de un gobierno responsable y eficiente. Entendida así la representación, los procedimientos electorales entran a ser centrales en la constitución del gobierno representativo en tanto son

---

4 El principio de la representación sociológica ha sido criticado afirmando, que si busca reproducir de la manera más fiel la sociedad en la composición del parlamento, los procedimientos electorales pueden ser inadecuados para ese propósito. Así, la forma de elegir a los representantes podría basarse en un mecanismo de muestreo estadístico, o en procedimiento corporativo de selección de los mismos. Es decir, el principio de la representación sociológica podría fácilmente promover una representación no basada en la competencia electoral.

5 Para una definición y análisis de los distintos sistemas electorales véase: Sartori (1994).

los mecanismos que el ciudadano tiene para evaluar el desempeño de sus representantes. El interés aquí deja de ser entonces por unos órganos que reflejen la composición social, y se destaca la importancia de unos cuerpos colegiados responsables y eficientes que puedan ser controlados por los ciudadanos a través del voto. Para Sartori los sistemas uninominales, como el británico, aunque son menos representativos,<sup>6</sup> son más eficientes y más fáciles de controlar por la ciudadanía, en tanto las responsabilidades recaen sobre el partido de gobierno (Sartori, 1999: 270).

Así, Sartori considera que un sistema político es representativo cuando:

Unas practicas electorales aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados (...), por el contrario, un sistema político no se califica como representativo si un sólo jefe reivindica en exclusiva la representación de la totalidad.” (1999: 271)

#### 1.2.1.2. LAS TRANSFORMACIONES EN LA REPRESENTACIÓN.

El debate en torno a la representación supone que el ejercicio de esta actividad ha experimentado transformaciones durante los últimos doscientos años. Para Bernard Manin (1997), el estudio de las transformaciones de la representación política, se articula en torno de cuatro aspectos: la elección de los representantes, su nivel de autonomía, la libertad de la opinión pública y el papel de la deliberación en la toma de decisiones políticas. A partir del análisis de estas cuatro variables se establecen tres formas de representación política: el parlamentarismo, la democracia de partido y la democracia de “auditorio”.<sup>7</sup>

En el parlamentarismo, el representante mantenía una distancia muy grande frente a sus

---

<sup>6</sup> La aparente menor representatividad de estos sistemas frente a los proporcionales, no significa que los sistemas mayoritarios sean más excluyentes. Aunque los sistemas mayoritarios favorecen, por ejemplo, sistemas de dos partidos; así, el carácter excluyente de un sistema político no se relaciona exclusivamente con la naturaleza del sistema electoral, sino con características del sistema político que bloquean las posibilidades de éxito político a determinadas fuerzas políticas. La exclusión se relaciona con aquella situación en la que algunas fuerzas políticas significativas no cuentan con una posibilidad mínima de éxito bajo un determinado sistema de instituciones (Przeworski, 1995: 51).

<sup>7</sup> En inglés “*audience*” democracy.

representados. Aunque éste era elegido popularmente, para alcanzar la calidad de miembro del parlamento no sólo debía contar con la confianza de los conciudadanos, sino ocupar una posición destacada dentro de la comunidad. En ese sentido el parlamentarismo se constituía en el gobierno de los notables. La autonomía del representante era total, en tanto su acción debía guiarse por sus convicciones personales y no por los dictados del electorado. Esta independencia del parlamentario se manifestaba también frente a temas que ocupaban la opinión pública como la libertad de religión o de comercio, los cuales terminaron canalizados a través de movimientos extraparlamentarios. Así, la libertad de opinión dio paso al establecimiento de una brecha entre los debates públicos y el parlamento. Por último, frente a los procesos de toma de decisiones, el parlamento era un cuerpo deliberativo en todo el sentido de la palabra, pues el representante tomaba las decisiones de acuerdo a los debates que se daban dentro de éste órgano, sin tener en cuenta las opiniones de sus electores.

El siguiente momento en las transformaciones en la representación corresponde a la democracia de partido, periodo que se caracterizó por la dependencia del representante de la estructura partidista. Esta situación era evidente en el proceso de elección de los representantes, ya que el voto del elector se dirigía al partido y no a la persona. El partido a su vez reflejaba divisiones de clase en torno a las cuales se constituían identidades políticas. Así, al ser el partido el centro de la representación, el representante perdió la autonomía del pasado, en tanto sus acciones en el parlamento debían estar guiadas por los lineamientos de la colectividad. Otra característica de esta etapa, fue la canalización de la opinión pública a través de los partidos, de modo que éstos reflejaban y canalizaban las diferentes opiniones públicas con respecto a los temas políticos. Finalmente, el debate parlamentario no era el espacio de toma de decisiones sobre lo público pues las posturas de los representantes estaban comprometidas con la posición de su colectividad; así, los representantes no decidían en función de la discusión parlamentaria, sino a partir de los lineamientos partidistas. Eso suponía que las decisiones se gestaban dentro de las estructuras partidistas, donde se establecían las posiciones del partido.

El último momento que destaca Manin en la evolución del gobierno representativo es el de

la democracia de “auditorio”, esquema de representación en el que el político retoma un papel más autónomo. En la democracia de “auditorio”, aunque el partido como red de contactos e influencias al servicio del líder político permanece, se retorna a un proceso de elección centrado en el candidato. Esta tendencia más que una crisis de la democracia de partido, es una consecuencia del impacto de los medios masivos de comunicación, los cuales establecen una relación directa entre el elector y el político; y de un ejercicio de la actividad gubernamental mucho más discrecional que va más allá de las plataformas partidistas. Adicionalmente, en sociedades en que los debates públicos trascienden las fracturas socioeconómicas o culturales, el candidato opera como quien propone ante el electorado los temas del debate político. Así, el candidato está en búsqueda del tema que genere la mayor audiencia entre el electorado.<sup>8</sup>

De lo anterior se desprende un ejercicio de la representación construido sobre una imagen y vinculado a unos compromisos muy vagos, lo cual da al representante una gran autonomía para tomar decisiones frente a temas y problemas distintos a los que articularon el debate electoral. En cuanto a la relación entre opinión pública y representantes, bajo este esquema de representación, se regresa a una separación de cada espacio, esto se debe fundamentalmente a la no-militancia partidista de los medios de comunicación. Sin embargo, la relación entre opinión y político no necesariamente es conflictiva en tanto el canal de expresión de los debates públicos se materializa en las encuestas de opinión, las cuales operan como un eventual insumo para el político para la postulación de temas al electorado. Para terminar, bajo la democracia de “auditorio”, el parlamento entra a compartir informalmente el privilegio de ser el espacio de debate de los temas públicos, con un público más informado, lo cual supone que las discusiones políticas trascienden el parlamento y los comités partidistas, para desarrollarse en debates más abiertos en los que los medios masivos de comunicación juegan un papel central como canalizadores de la opinión ciudadana.

---

<sup>8</sup> Lo que propone Manin es que cada candidato está en búsqueda de un tema “taquillero” que logre interpelar al mayor número de electores. Eso supone que las plataformas políticas partidistas son reemplazadas por temas que generen audiencia, como la corrupción administrativa. Para un análisis sobre el papel de los “temas” (*issues*) en las campañas políticas ver: Hoskin (1998); Abramson, Aldrich y Rohde (1999).

### 1.2.2. CLIENTELISMO

Un tercer articulador conceptual de este trabajo es el clientelismo, categoría que permite tener un acercamiento a lo que, en el contexto colombiano, es la clave para el entendimiento del funcionamiento del sistema político. Así, una investigación que indaga por el proceso de construcción de ciudadanía que se da a través de los espacios de política local, no puede perder de vista aquel elemento que sirve de articulador de las dinámicas de intermediación política.

El análisis sobre el clientelismo ha estado enmarcado tradicionalmente, como anota Escalante (1995), en la dualidad tradicional - moderno, más aún en el antagonismo entre barbarie y civilización. En efecto, desde una perspectiva que lee cronológicamente la modernidad como una sucesión de etapas, el clientelismo ha sido tachado como el principal rezago de un pasado que se niega a dejar que la modernidad penetre plenamente la actividad política. Sin embargo, este fenómeno lejos de ser un patrimonio del pasado sigue siendo una realidad del sistema político colombiano, lo cual no implica que la forma como hoy se ejerce el clientelismo no haya sufrido transformaciones con respecto a la manera como se lo ejercía en el pasado.<sup>9</sup>

A continuación se propone hacer una reconstrucción del concepto de clientelismo, destacando sus transformaciones, para luego vincular las nociones de clientelismo y representación, con el propósito de presentar una conceptualización en la que el clientelismo sea trabajado como una forma de representación política de carácter particularista.

Se sugiere que cambios institucionales como la descentralización y las reformas políticas de inicios de los 90, antes que sepultar al clientelismo lo han obligado a transformarse adaptándose a los nuevos contextos institucionales. En ese sentido las palabras de Douglass North (1995) resultan centrales en el análisis de una forma de articulación política que se

---

<sup>9</sup> Siguiendo a Max Weber (1977), quien describe a la sociedad moderna como aquella en que la legitimidad de la dominación descansa en un sistema de reglas, en oposición a las tradicionales donde son las costumbres o el carisma los elementos que validan una dominación, es posible señalar, cómo el acceso a la modernidad en el caso colombiano no ha significado la ruptura con esquemas regulativos de carácter abstracto.

crea del pasado, pero que entra en íntima relación con contextos institucionales modernizantes:

Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables que las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico. (:17)

#### 1.2.2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

El clientelismo puede ser ubicado teóricamente en medio de lo que en términos weberianos son los tipos puros ideales de dominación. En efecto, la propuesta weberiana ([1922] 1977) que postula tres caminos para encontrar obediencia en el ejercicio del poder, aporta herramientas teóricas para la comprensión de los mecanismos de legitimación de la relación clientelista, como manifestación de un esquema de dominación político; y permite hacer un seguimiento al problema de la dominación legítima en el contexto de un proceso de modernización social.

Las dos primeras formas de dominación propuestas por Weber, remiten a sociedades premodernas. En la primera de ellas, la dominación carismática, el ejercicio del poder y la legitimación del mismo (obediencia y validez) descansan en la dimensión carismática del líder, quien ante el pueblo posee unas cualidades individuales superiores. La dominación en este caso se centra totalmente en el sujeto que se ubica en la cima del poder. El segundo tipo de dominación, la tradicional, se encuentra fundamentada en un orden que viene del pasado, de "tiempos inmemoriales". La lealtad de los sujetos por tanto, no se dirige a un individuo como en el caso de la dominación carismática, sino a unas costumbres que tienen la capacidad de ordenar la realidad. En este tipo de dominación, los individuos que representan esas costumbres son los llamados a detentar el poder, caso del monarca y de

las elites fundadoras de un orden que se arraiga en la antigüedad.

Por último, aparece la dominación racional. En ésta el individuo no obedece a un sujeto o a una tradición, sino a un esquema de reglas (derecho) que tiene un carácter pactado. Este tipo de dominación supone que tanto gobernantes como gobernados deben un respeto básico a las reglas, y que quien detenta el poder tiene frente a éstas unas responsabilidades. Este esquema supone un dinamismo mayor en tanto las reglas tienen un carácter de pacto que puede modificarse con mayor fluidez que la tradición, y con mayor consenso que las fluctuaciones del poder carismático.

A partir del esquema weberiano de tipos puros de dominación, se puede plantear que el clientelismo aparece como la manifestación de formas no racionales de dominación en sociedades modernas o en proceso de modernización. El esquema weberiano permite ver por qué tradicionalmente se ha catalogado al ejercicio clientelista de la política como un rezago del pasado. Ahora bien, independientemente de la dualidad tradicional moderno, lo que el análisis weberiano aporta al estudio del clientelismo, es que permite constatar que éste fenómeno se encuentra fundado sobre legitimidades centradas en tradiciones o individuos (González, 1997: 170), y no en un sistema de reglas. Es decir, el clientelismo se sirve de legitimidades tradicionales para su funcionamiento como esquema de dominación; de modo que cobra sentido la idea que el clientelismo es un tipo de relación asimétrica, en tanto la imposición de las reglas depende del dominador y no de una dinámica de pacto público. En oposición, el principio de la dominación racional establece una relación mucho más horizontal entre el dominado y el dominador, al profesarse una obediencia a un sistema de reglas positivas producto de la deliberación y el pacto, y no a los sujetos que temporalmente se encuentren en el poder.<sup>10</sup>

El planteamiento weberiano resulta de utilidad para entender una conceptualización del fenómeno como la expuesta en el trabajo clásico sobre el clientelismo en Colombia de Leal y Dávila (1994), en el cual la relación patrón cliente, es entendida como una forma de

---

<sup>10</sup> El análisis weberiano postulado desde la soberanía, es decir, desde la idea de que "debe existir en todo sistema de gobierno un poder absoluto decisorio en última instancia" (Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales, 1976: 768), hablaría de una soberanía depositada en un individuo (legitimidades tradicional y carismática) y otra en manos del pueblo (legitimidad racional).



acción política en la que persisten esquemas de lealtades tradicionales, como los descritos por Weber, pero que se desarrolla un marco estatal modernizado (el clientelismo se alimenta de los recursos públicos de un Estado moderno medianamente consolidado). En esta perspectiva el clientelismo es visto como una

forma de intercambio interpersonal “...que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más *status* socio-económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar y / o beneficiar a una persona de menos *status* (cliente); a su vez, éste corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales.”(Scott, J., 1970. Citado en Leal y Dávila, 1994: 39)

Ahora bien, esta interrelación entra a ser específicamente un intercambio en el que los recursos del patrón son los estatales, y la contraprestación del cliente consiste fundamentalmente en apoyo electoral. Adicionalmente, el clientelismo clásico, se presenta como una relación social atada a un pasado precapitalista, donde las pautas del funcionamiento de lo público las dictaban los códigos del caciquismo o del patronazgo. Este atavismo, según los autores, está determinado por la persistencia de condiciones de marginación socioeconómica, que a su vez reproducen las formas de intermediación sociales y políticas propias de otras épocas. El clientelismo aparece como típico de sociedades que no han completado un proceso total de modernidad y modernización; además es asociado con espacios marginados, de ahí la ubicación de este tipo de práctica política en zonas rurales o urbanas deprimidas. Esta visión es compartida por Fernán González (1997) para quien el clientelismo es una respuesta a una estructura social con altas desigualdades económicas y sociales. Así, el clientelismo se sirve de esos desequilibrios y se convierte en un “sistema primitivo de seguridad social” que se alimenta del atraso y la insatisfacción (González, 1997: 171).

Esta lectura corresponde a un primer momento en la evolución del fenómeno, a lo que en un trabajo reciente Dávila (1999) ha llamado “clientelismo tradicional”. Éste, coincide cronológicamente a los años anteriores al Frente Nacional, y se caracterizó por: una

intermediación que se daba directamente entre patrones y clientes, sin que necesariamente el Estado cumpliera un papel central en ella; y por la centralidad de las adhesiones y lealtades personales, haciendo que el intercambio material de bienes y servicios por votos no representara el elemento central de la relación (Dávila, 1999: 65).

Siguiendo a Dávila (1999), después del clientelismo “tradicional” aparece el “clientelismo moderno” que corresponde a lo que otros autores han llamado “clientelismo de intermediarios” o *Broker patron-client relationship* (Schmidt, 1974 y Archer, 1990). Esta forma de clientelismo, coincide con el período que se inicia a partir del Frente Nacional, y surge gracias una expansión del Estado y su burocracia, que se consolidan como garantes de los recursos que alimentan la relación<sup>11</sup>, a la penetración de la economía de mercado en las zonas rurales, y al surgimiento de competidores a los patrones locales (v.g. burocracia estatal) (Archer, 1990: 17).

Sin embargo, lo que será característico de este momento es el papel de las estructuras partidistas en su funcionamiento.

El sistema que se construyó era piramidal y estuvo asociado a las reglas del juego político vigentes en ese momento. [...] El presidente era elegido popularmente; senadores y representantes a la Cámara, diputados a las asambleas departamentales y concejales también eran electos, los gobernadores eran nombrados por el presidente. Por la forma en que estaban instaurados los procesos electorales y anudadas las prácticas clientelistas, era posible establecer una perfecta pirámide que iba desde el Senado hasta los concejos, dependiendo de la capacidad de negociación que tuvieran los líderes políticos con el presidente. (Dávila, 1999: 67)

---

<sup>11</sup> Para 1968 no sólo se consolida un Estado más sólido económicamente, sino también más complejo burocráticamente. Así, los “recursos estatales” que potencian en clientelismo moderno son también de tipo burocrático. De esta forma, la penetración por parte de los políticos a la estructura burocrática fue central en el fortalecimiento del nuevo clientelismo. Adicionalmente, como lo señala Schmidt (1974: 428-429) aparece una burocracia de “transición”, es decir, unos técnicos vinculados a los programas de intervención del Estado, quienes podían penetrar directamente las redes sociales sin intermediarios políticos y canalizar recursos, lo que les permitió, en algunas circunstancias, buscar apoyos políticos y establecer sus propias clientelas.

El clientelismo moderno marcó una ruptura con un tipo de relación legitimada a partir de códigos tradicionales, como la centralidad social del patrón y su carisma, ahora el vínculo se construye a partir del lenguaje del pacto, mucho más cercano a la modernidad. Es por ello que las relaciones que se articulan en el contexto del clientelismo moderno son: menos durables y asimétricas, más calculadas y pragmáticas, y caracterizadas por una lógica de transacciones (Archer, 1990: 29).

Por último, para los años noventa, tiene lugar una nueva mutación del clientelismo hacia lo que autores como Gutiérrez (1998) y Dávila (1999) han denominado el “clientelismo de mercado”. Éste, aunque sigue dependiendo de los recursos del Estado, se caracteriza por la ruptura del esquema de articulación piramidal. “El patrón sistemáticamente va perdiendo poder a manos de su séquito inmediato de seguidores, y éstos por su parte se van debilitando frente a los líderes barriales” (Gutiérrez, 1998: 103), Así, tiene lugar una fragmentación o ruptura de la red clientelista, que supone el resquebrajamiento de las lealtades entre políticos y la emergencia de una competencia más intensa entre ellos.

Esta mutación es producto tanto de cambios en el sistema político, como de la evolución de las mismas prácticas clientelas. De una parte, la ampliación de los espacios de representación popular, producto de las reformas de descentralización, no sólo multiplicaron los espacios de competencia política, sino que permitieron a los líderes locales y regionales convertirse en el centro de sus propias redes al tener acceso directo a los ejecutivos municipales y departamentales. Por otro lado, aspectos como el incumplimiento de las promesas por parte de algunos políticos, la emergencia de líderes clientelistas de estratos medios y medios bajos (los Foreo Fetecua), y la naturaleza diferenciada de las demandas hechas por la ciudadanía a los distintos niveles de las redes clientelistas,<sup>12</sup> también contribuyeron a la fragmentación de la estructura clientelista piramidal.

Por último, en el clientelismo de mercado, al igual que en el moderno, la legitimación de la relación se construye en función de las dinámicas de pacto que en ella se tejen; no obstante,

---

<sup>12</sup> Para una análisis detallado de estos tres aspectos ver: Gutiérrez (1998: 105-109)

las redes son más inestables, al estar sujetas a una mayor competencia, y tienen un carácter menos asimétrico, con lo que el cliente adquiere una mayor preeminencia en la relación.

Las mutaciones sufridas por el funcionamiento y la estructura del clientelismo permiten constatar las adaptaciones de este fenómeno a los procesos de cambio social. Así, aunque la intermediación política clientelista estructuralmente mantiene una conexión con formas de acción social y política del pasado, su presencia actual no describe un atavismo. Es decir, el clientelismo está lejos de ser un fenómeno propio de zonas marginadas y “atrasadas”, y puede tener ocurrencia en sectores sociales con algún grado de integración al sistema político y económico, como los urbanos, objeto de estudio del presente análisis. En este sentido, los trabajos de algunos científicos sociales latinoamericanos ofrecen luces al respecto.

El análisis de Fernando Escalante (1995) sobre el clientelismo en México, es una contribución para el entendimiento del papel de este fenómeno en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Escalante argumenta que aunque la modernidad política se vincula fundamentalmente a la idea de individuo autónomo (ciudadanía, legitimidad racional), el proceso de construcción del sujeto no puede desligarse de las pertenencias comunitarias (clientelismo, legitimidades tradicionales). En palabras del autor “el proceso de individuación y ciudadanización no agota el sentido de la evolución política, y la destrucción de formas tradicionales de intermediación no supone que el vínculo con el Estado pueda ser inmediato” (1995: 33).

Por su parte Larisa Lomnitz (1994) a través del estudio de redes sociales en América Latina, permite una aproximación a formas de clientelismo en el contexto de sociedades modernas y de comunidades integradas socialmente. Su análisis de las redes de compadrazgo en Chile, muestra un tipo de esquema de intercambio y de reciprocidades que se da en contextos de clase media. Lo particular en este tipo de relación es, que a diferencia del esquema clientelista tradicional, se da entre iguales y opera fundamentalmente como una manifestación de solidaridad que garantiza la supervivencia del grupo social. Este estudio revela que en espacios como las clases medias, que teóricamente deberían funcionar

basados en los valores individuales y la competencia, hay un espacio muy importante para la solidaridad del grupo (Lomnitz, 1994: 37). Su trabajo sobre Chile permite ver también que estas redes de compadrazgo tienen un impacto en la política, pues Lomnitz sostiene que el sistema de partidos chileno se ha basado históricamente en este tipo de redes, en las que los favores entre amigos de clase constituyen la base de las adhesiones políticas. (1994: 44)

Antes de dar paso al análisis de la relación entre clientelismo y representación, se propone retomar a Gutiérrez (1998), con el propósito de aclarar la noción de clientelismo que se tendrá en cuenta a lo largo de este trabajo. Por clientelismo se entenderá un sistema de interacciones asimétricas que se dan en el espacio público y que “involucran a, y tienen efectos sobre, más de dos individuos” (Gutiérrez, 1998: 58); un encuentro aislado y la transferencia ocasional de recursos no describen una relación clientelista. Por otro lado, el clientelismo, como sistema de interacciones, produce lealtades que se construyen en una transferencia de recursos de arriba abajo y de abajo arriba, lo que establece una situación de interdependencia. Este elemento explica el surgimiento de lealtades a partir de la relación misma y no gracias a esquemas tradicionales de legitimación. El clientelismo aparece entonces como un pacto de obligaciones mutuas, en el que las partes no se encuentran en una situación de equilibrio permanente.

#### 1.2.2.2. CLIENTELISMO Y REPRESENTACIÓN: LA INTERMEDIACIÓN PARTICULARISTA.

A continuación, se propone entender al clientelismo como una forma de representación política, en la cual la relación entre el representante y el representado se personaliza al extremo de generar una suerte de representación particularista, articulada como una negociación entre las partes. Para desarrollar estos argumentos se analizarán: la elección de los representantes; la relación entre el representante y el representado; su nivel de autonomía, y los criterios de evaluación de la gestión del representante, en el contexto de un sistema político articulado por el clientelismo; con la presentación de estos aspectos se esbozarán las características de esta forma de representación. Posteriormente se señalarán algunas consecuencias del esquema de intermediación particularista.

Bajo el esquema de construcción de la representación a través del clientelismo, la elección del representante sintetiza elementos de los tres momentos de la representación que destaca Manin (1997). En efecto, aunque bajo el esquema clientelista la elección gira en torno a la personalidad del político, aspectos como la filiación partidista y la preeminencia social del candidato han sido y siguen siendo fundamentales en la construcción de las redes de clientela, en la medida en que ayudan a la canalización de recursos simbólicos y económicos, y a su vez operan como mecanismos de legitimación de la relación (a través de legitimidades tradicionales). Sin embargo, en el esquema de representación particularista, la relación cara a cara del político con su electorado es determinante. En ese sentido el carácter individual de la elección bajo el clientelismo, está lejos de aquél de la democracia de "auditorio" en donde son los medios los que presentan al político ante el electorado.

Esta particularización de la representación, toma la forma de una relación cara a cara a partir de la cual se construyen los intercambios desiguales (votos, por recursos económicos o acceso a la burocracia). Así, la relación individual es un elemento constitutivo de la representación clientelista. Por otra parte, el vínculo entre el representante y el representado adquiere la forma de una negociación, es decir, el intercambio vertical del pasado se transforma en un relación menos asimétrica, en la que el elector acude al político con mayor autonomía para negociar el intercambio electoral. Esta mayor autonomía del elector se explica a partir de dos elementos: por una parte, el acceso del ciudadano a mecanismos institucionales que le han permitido actuar ante el Estado sin la necesaria mediación del político (acciones de tutela y derechos de petición), y en segundo lugar a la fragmentación del mercado de opciones políticas, propio del clientelismo de mercado.

La relación de representación que establece el clientelismo, en lo que tiene que ver con la autonomía del político, introduce un elemento bastante perverso, pues aunque el representante se relaciona cara a cara con el elector, más allá del compromiso que se establece en la negociación electoral, el político asume una total autonomía en el ejercicio de su gestión. En ese sentido el esquema de representación que se construye alrededor del clientelismo se asemeja a aquel del parlamentarismo en el cual el representante no guiaba

su acción por los dictados del electorado. La única limitación a la autonomía del representante la establecen los acuerdos a los que llegan el político y su elector, los cuales generalmente no se mueven en el campo de las políticas públicas, sino en el de las gestiones personales.

Por último, los criterios de evaluación de la gestión del representante contradicen la visión de la representación como responsabilidad, propuesta por Sartori (1999). En efecto, el elector no pretende evaluar el desempeño del representante en función de la responsabilidad y la eficiencia de éste, busca simplemente que el acuerdo o el compromiso que se establece en torno al proceso electoral se haga efectivo.

Así, la representación termina articulada en torno de una “negociación política” con el electorado, la cual tienen lugar en el momento electoral. Este tipo de mecanismo de construcción de la representatividad le otorga total autonomía al político, de modo que éste no se constituye en un vocero programático de sus electores, sino en un intermediario ante los recursos del Estado, los cuales son la base de la negociación puntual entre el representante y los representados.

De esta forma, la representación particularista que se genera vía el clientelismo, tendría la capacidad de producir distorsiones sobre el proceso de construcción de la ciudadanía. En primer lugar, una representación de este tipo impide que se genere un referente colectivo de identidad simbólica, gracias a que ese esquema de representación, en tanto se da cara a cara, antes que cohesionar fragmenta. Así mismo, se bloquea el surgimiento de solidaridades, pues el acceso a lo público supone simplemente una negociación de carácter particular con el político, un pacto en el que se terminan por desvirtuar la articulación de intereses colectivos.<sup>13</sup> Adicionalmente, la relación de representación se transforma en un juego de suma cero, debido a que sólo quien o quienes establecen el vínculo particular con el político, se verán favorecidos con los beneficios de la ciudadanía que se canalizan a través de los espacios de representación política.

---

<sup>13</sup> Esta situación resultaría particularmente problemática desde la perspectiva de los teóricos de la sociedad civil, pues el acceso a la ciudadanía supone la afirmación de lo público a través de la vinculación del sujeto a formas asociativas, las cuales además de permitirle al sujeto acceso a los derechos de ciudadanía, son un espacio de estímulo a las virtudes públicas y la solidaridad.

Este esquema de representación se intensifica bajo una situación de clientelismo de mercado, pues el aumento de las ofertas políticas suponen una suerte de descentralización de la intermediación. En efecto, al multiplicarse los espacios de representación y con ellos el número de competidores políticos, se produce un especie de atomización de las dinámicas de representación particularista. Así, la descentralización ha ido acompañada del crecimiento del número de competidores políticos, de modo que cada uno de ellos canaliza un pequeño grupo de electores con quienes establece el vínculo particular que se ha mencionado.



## SEGUNDA PARTE

### 2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: EL MARCO INSTITUCIONAL.

El proceso de construcción de la ciudadanía, entendida ésta como el estatus concedido a aquellos sujetos que son plenos miembros de una comunidad pública, y que son iguales con respecto a los derechos y deberes con los que el estatus los dotó (Marshall, 1992: 18), implica un proceso de igualación que se desenvuelve en dos dimensiones. Por un lado, la incorporación a una comunidad de iguales, la esfera pública<sup>14</sup>, hace referencia a un proceso simbólico, en el que quien hace parte de ese espacio entra a compartir unas formas y representaciones de la realidad y una memoria común, a pesar de las divergencias que existan en otros campos (Anderson, 1993: 25). Por otra parte, la construcción de la ciudadanía tiene unos referentes muy concretos que se materializan con el acceso del sujeto a derechos de carácter civil, político y social.

Así, este proceso de acceso del individuo a una comunidad y a unas titularidades, ha estado ligado al desarrollo del Estado y sus instituciones, debido a que son éstas las que establecen tanto las limitaciones como las posibilidades para que los individuos puedan integrarse a la esfera pública y a los debates que ésta supone. Desde este punto de vista, la descentralización encuentra una directa vinculación con la construcción o ampliación de la ciudadanía. El proceso de elección de autoridades subnacionales, así como el acercamiento de la toma de decisiones políticas a espacios regionales o municipales, supone no sólo una ampliación de los ámbitos de participación, sino adicionalmente la vinculación de la ciudadanía a los debates políticos. Así, la descentralización es un proceso institucional con un potencial importante, sin ser suficiente y exclusivo, para la ampliación de la comunidad política y los derechos de ciudadanía.

A partir de la vinculación entre diseños institucionales, descentralización y ciudadanía, se hará una revisión al proceso de descentralización del que son hijas las Juntas

---

<sup>14</sup> Margaret Somers entiende la esfera pública como aquel ámbito participativo de lucha, en el que sujetos con identidades divergentes se comprometen en luchas y negociaciones sobre la vida política y social. (Somers, 1993: 589).

Administradoras Locales. Para ello, se revisará brevemente el desenvolvimiento del proceso en América Latina, posteriormente se analizará el contexto del caso colombiano, para terminar con un análisis del diseño institucional de las JAL.

## 2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UN PROCESO CON IMPACTO CONTINENTAL.

El siglo XX en América Latina ha estado marcado tanto por luchas sociales tendientes a la ampliación de los derechos de ciudadanía, como por procesos de reforma institucional emprendidos desde el Estado, como una forma de respuesta a diversas presiones sociales. Esta relación entre presiones sociales y cambios institucionales, fue patente durante las primeras décadas de siglo XX, cuando el surgimiento de nuevos actores sociales que presionaban por un reconocimiento público, puso en tela de juicio la vigencia de los estados oligárquicos. Esta situación, dio origen a lo que Collier y Collier (1991) han denominado la etapa de incorporación, periodo en el que dichos estados reformaron sus estructuras con el propósito de institucionalizar unos canales para la resolución de las tensiones crecientes entre capital y trabajo, y para controlar una clase trabajadora radicalizada (Collier y Collier, 1991: 746). Mas recientemente, los procesos de recomposición de las democracias latinoamericanas, tras las experiencias autoritarias de los años 60 y 70, plantearon la necesidad de concebir el proceso de transición como una reconstrucción de la esfera ciudadana, esto explica por qué autores como O'Donnell y Schmitter (1993) definen la democratización como

el proceso a través de cual las reglas y procesos de la ciudadanía se aplican bien a instituciones previamente gobernadas por otros principios (v.g. control coercitivo, tradición social, juicio de los expertos o prácticas administrativas), o se expanden para incluir personas que no gozaban de esos derechos y obligaciones (v.g. analfabetas, mujeres, jóvenes minorías étnicas o extranjeros), o se extienden sobre asuntos e instituciones que previamente no estaban sujetos a la participación ciudadana (v.g. agencias del Estado, establecimientos militares, organizaciones partidistas asociaciones de interés instituciones educativas etc.). (8)

Junto con la recomposición democrática, se desarrolló en la región un proceso de reestructuración institucional que se materializó en iniciativas de descentralización política, entendidas como el establecimiento de gobiernos subnacionales autónomos elegidos popularmente, capaces de tomar decisiones obligatorias, al menos en algunas áreas políticas<sup>15</sup>, a través de las cuales se pretendieron como objetivos globales la reducción de las ineficacias del centralismo, el aumento de la transparencia y el control de las actividades gubernamentales así como la participación política de minorías étnicas y grupos sociales excluidos (Willis, Garman y Haggard, 1999: 7-8).

La descentralización, que se extendió prácticamente a todo lo largo y ancho de América Latina, se manifestó en una gama de reformas diversas, algunas menos profundas que otras. Siguiendo a Willis, Garman y Haggard (1999), la intensidad de los procesos de descentralización en la región puede evaluarse a partir de dos grandes dimensiones: el mecanismo de selección de los ejecutivos locales y provinciales (departamentales), y el poder de los gobiernos nacionales para bloquear la gestión de los mandatarios municipales.<sup>16</sup> A partir de estos criterios, se pueden distinguir tres grupos de países según la intensidad de sus procesos de descentralización. En el primero, se encuentran Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Panamá y Paraguay. En ellos, el proceso de descentralización ha sido débil debido a que sólo los ejecutivos municipales son elegidos por voto popular, y el gobierno central cuenta con la capacidad de revocar las decisiones de éstos. El segundo grupo, con un proceso de descentralización moderado, lo componen Bolivia, Chile, Nicaragua, Honduras, Perú y Uruguay. En estos casos, al igual que en los anteriores, los gobiernos provinciales son nombrados por el poder central y los poderes municipales son elegidos por voto popular; sin embargo, el poder central no cuenta con la capacidad de revocar las decisiones de los mandatarios municipales. Por último, los

---

15 Otra definición no limitada a la dimensión política definiría descentralización como el “proceso de distribución de poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado, en favor de una mayor autonomía y protagonismo de las regiones y los municipios, y de una participación directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales” (Orjuela, 1992: 37). En torno al tema de descentralización son muchos los enfoques conceptuales debido a que el proceso abarca dimensiones políticas, administrativas y financieras. Sin embargo, por el enfoque de este trabajo, aunque se tienen en cuenta todas las dimensiones del proceso, se adopta una definición en la que el énfasis está puesto en la dimensión política, específicamente en el tema de la descentralización de la toma de decisiones políticas.

16 En inglés *override authority*.

procesos de descentralización más intensos de la región han tenido lugar en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, casos en los que la autonomía municipal se mantiene y adicionalmente los gobernantes provinciales son elegidos por voto popular. (Cuadro 1)

Esta diversidad de resultados en los procesos de descentralización ha sido producto de la presencia o ausencia de determinadas características. Según María Escobar-Lemmon (1998 y 2000) los países con mayores tendencias a la descentralización fiscal o política presentan algunas de las siguientes características: estructura federal, programas intensos de ajuste económico producto de crisis económicas, problemas de legitimidad política, un territorio extenso, mayor diversidad cultural, y permanencia de las instituciones democráticas o un proceso de democratización. Sobre el último aspecto, es particularmente notorio que la elección popular de ejecutivos municipales, y en algunos casos la de los provinciales, ha tenido lugar paralelamente al proceso de transición a la democracia. De los 18 casos presentados en el cuadro 1, en 10 el momento de la democratización fue acompañado por las reformas de descentralización señaladas anteriormente.

Por su parte, otros autores explican los procesos de descentralización de la región como producto de una negociación entre los políticos de los niveles nacional, regional y municipal. Así, la expansión de la descentralización se explica no sólo a partir de factores estructurales o tendencias internacionales, sino también a partir de variables internas como el equilibrio de poderes entre los políticos del nivel nacional y los del ámbito subnacional. Desde este punto de vista el mayor o menor grado de la descentralización depende de qué tanto los políticos del centro (nacionales) son sensibles a los resultados de la política subnacional, aspecto que está asociado con la naturaleza estructural de los sistemas de partidos (Willis, Garman y Haggard, 1999). Esta explicación supone que los políticos de los niveles subnacionales son más proclives a la descentralización que aquellos de los niveles nacionales, y que en un contexto en el que la estructura partidista da juego a los niveles subnacionales (casos de Brasil y Colombia), éstos tendrán la capacidad de presionar reformas tendientes a la descentralización.

**Cuadro 1. Descentralización política en América latina según estructura constitucional.**

País	Estructura constitucional	Selección del ejecutivo provincial	Selección del ejecutivo local	Transición democrática	Poder formal de anulación <sup>a</sup>
<i>Baja descentralización política</i>					
Costa Rica	Unitaria	Nombrado	Elegido (1970) <sup>b</sup>	1948	Sí
República Dominicana	Unitaria	Nombrado	Elegido	1966	Sí
Ecuador	Unitaria	Elegido / nombrado <sup>c</sup>	Elegido	1978	Sí
El Salvador	Unitaria	Nombrado	Elegido	1882 – 1984	Sí
Guatemala	Unitaria	Nombrado	Elegido (1985)	1985	Sí
Panamá	Unitaria	Nombrado	Elegido (1994)	1990 – 1994	Sí
Paraguay	Unitaria	Elegido	Elegido (1991)	1991	Sí
<i>Moderada descentralización política</i>					
Bolivia	Unitaria	Nombrado <sup>d</sup>	Elegido (1987)	1985	No
Chile	Unitaria	Nombrado (1993) <sup>e</sup>	Elegido (1992)	1990	No
Honduras	Unitaria	Nombrado	Elegido (1981)	1982 – 1984	No
Nicaragua	Unitaria	Nombrado	Elegido (1990)	1986 – 1990	No
Perú	Unitaria	Ninguna <sup>f</sup>	Elegido (1981)	1980	No
Uruguay	Unitaria	Elegido (1984) <sup>g</sup>	Ninguna	1984	n.d. <sup>h</sup>
<i>Alta descentralización política</i>					
Argentina	Federal	Elegido (1983)	Elegido (1983)	1983	No
Brasil	Federal	Elegido (1982)	Elegido (1985) <sup>i</sup>	1985	No
Colombia	Unitaria	Elegido (1992)	Elegido (1988)		No
México	Federal	Elegido	Elegido		No
Venezuela	Federal	Elegido (1989)	Elegido (1989)		No

a. El gobierno nacional tiene la autoridad de revocar automáticamente el mandato de un alcalde elegido, o la capacidad de anular leyes aprobadas en el nivel municipal.

b. El alcalde no es electo. El ejecutivo está conformado por un gerente de la ciudad nombrado por el Concejo municipal. El gerente de la ciudad puede ser removido por una mayoría de dos terceras partes de los concejales.

c. Las provincias son gobernadas por un prefecto elegido por voto popular y por un gobernados designado por el gobierno central.

d. Bolivia se divide en cuatro niveles subnacionales: departamental, provincial, subprovincial y cantonal. Los gobiernos municipales están localizados sólo en las áreas urbanas. El presidente selecciona los prefectos departamentales, y estos a su vez nombran a los subprefectos.

e. Chile tiene tres niveles de gobiernos subnacionales: regional, provincial y municipal. El candidato al Concejo municipal que obtenga el menos el 35% de los votos es elegido alcalde. Si ningún candidato obtiene el 35% del voto, el alcalde es elegido por los miembros elegidos del Concejo municipal. El presidente tienen el poder de nombrar el intendente a nivel regional. Los miembros del Concejo regional son elegidos por los concejales de los municipios localizados dentro de la región. Estos concejos regionales pueden ejercer un veto efectivo sobre el intendente.

f. Los gobiernos regionales consistentes en representantes electos se establecieron en 1989, pero fueron suspendidos por el presidente Alberto Fujimori en 1992.

g. Un mismo nivel subnacional desempeña tanto las funciones departamentales como las municipales.

h. Uruguay carece de gobiernos municipales.

i. Los alcaldes de las capitales estatales fueron elegidos por primera vez en 1964.

Fuente: Willis, Graman, Haggard. (1999: 11).

En suma, se podría plantear que la ola de descentralización que tuvo lugar en América, Latina principalmente durante los años ochenta, es el resultado de una reestructuración del Estado, que se desprendió a su vez, de los procesos de reconstrucción de las democracias en la región y de los planes de ajuste fiscal que se dieron en el marco de la crisis de la deuda

de inicios de los años ochenta. En este sentido, la descentralización en la región se sintoniza tanto con los planes de ajuste promovidos por entes supranacionales, como con los procesos políticos de cada uno de los países en cuestión.<sup>17</sup> En cuanto a la intensidad de las reformas políticas y fiscales, los resultados han sido diversos debido a las características de cada caso, las cuales se extienden desde factores de estructura constitucional (estados federales frente a estados unitarios) hasta la naturaleza de los sistemas políticos.

En el contexto latinoamericano el caso colombiano presenta unas características interesantes, pues, según los indicadores propuestos para medir la intensidad de los procesos de descentralización, se encuentra, en el grupo de países con el mayor grado de descentralización de la región. No obstante, a diferencia del resto de países que hacen parte de ese grupo, Colombia es el único país que no cuenta con una estructura constitucional federal. Sin embargo, la intensidad del proceso de descentralización colombiano en el contexto latinoamericano se explica fundamentalmente por aspectos como la elección popular de los mandatarios departamentales y municipales, por la autonomía de estos frente al poder central, y por los esquemas de transferencia y manejo de los recursos. Sobre este último aspecto Colombia aparece como un caso intermedio, en la medida en que aunque el monto y manejo de los recursos que se destinan vía descentralización a los municipios y departamentos no están amarrados a la voluntad del poder central, posibilidades como el endeudamiento de los entes descentralizados están más limitadas que en otros países de la región (Willis, Garman y Haggard, 1999).

## 2.2. COLOMBIA: LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UN CAMINO HACIA LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO.

En Colombia la necesidad de construcción de ciudadanía ha estado presente a lo largo de su historia. Esto se manifiesta en que uno de los regímenes políticos con una de las mayores tradiciones partidistas y una democracia electoral estable, ha sido sistemáticamente catalogado de excluyente o, en el mejor de los casos, de “democracia restringida” (Gaitán,

---

<sup>17</sup> En este punto vale la pena preguntarse hasta donde la descentralización, al ser promovida a nivel regional genera un rompimiento con formas de ciudadanía nacional. Es decir ¿qué tanto se sintoniza el proceso de descentralización con los procesos de globalización?

1993: 50). Es decir, la democracia colombiana se ha caracterizado por su estabilidad, pero no por su apertura política, hecho que ha servido a muchos sectores sociales para explicar su decisión de subvertir el sistema y ejercer la oposición armada.<sup>18</sup>

Esas características del régimen político colombiano explican por qué el proceso de descentralización colombiano se enmarca dentro de aquellos casos en los que las reformas institucionales se entienden como intentos de democratización de las instituciones políticas. En la literatura comparada sobre América Latina los procesos de descentralización de Colombia y Venezuela son presentados como una respuesta institucional a una crisis de legitimidad y participación. De modo que el fortalecimiento de los gobiernos locales opera como un remedio a la naturaleza “anti-participativa” del Estado. (Escobar-Lemmon, 2000: 4). Sin embargo, la descentralización en Colombia, se vinculó también a la necesidad de redefinir las competencias de los entes territoriales y de reorganizar las finanzas públicas, con el propósito de generar una administración y un gasto públicos más eficientes.

En efecto, la reorganización administrativa y de las finanzas públicas, fueron factores muy presentes en los intentos de descentralización que se dieron desde finales de los sesenta y durante los setenta. Claros ejemplos de ello fueron la reforma constitucional de 1968 y los intentos de Asamblea Nacional Constituyente de López y Turbay en 1976 y 1980 respectivamente. Posteriormente, durante los 80 y particularmente bajo el gobierno Betancur, el proceso de descentralización adquirió un perfil más político, lo cual se manifestó en el acto legislativo No. 1 de 1986 y la ley 11 de 1986. El primero, permitió la elección popular de Alcaldes y la realización de consultas populares en los municipios; la segunda, dotó a las municipalidades de un estatuto administrativo y fiscal que les permitió tener autonomía en la prestación de servicios, con el propósito de promover el desarrollo y la participación ciudadana en los asuntos locales, al asumir funciones delegadas por la nación, los departamentos o los entes descentralizados.<sup>19</sup> Las reformas de Betancur tocaron también

---

18 En términos de Adam Przeworski (1995) la democracia electoral colombiana no ha ofrecido a muchas fuerzas políticas “la perspectiva de que en algún momento (...) tendrán la oportunidad de promover sus intereses” (30). Así, las bases del acatamiento del orden democrático entran en crisis, haciendo que para muchos sectores sea más viable la subversión del orden legal que su acatamiento.

19 Algunos aspectos destacados de la ley 11 de 1986 fueron: la división de los municipios en comunas o corregimientos y la subsecuente creación de las JAL, la promoción de la participación comunitaria al permitir que las organizaciones comunitarias suscribieran acuerdos con los municipios y los entes descentralizados, la

aspectos referentes a las finanzas públicas, ese fue el caso de la ley 14 de 1983 por medio de la cual se reestructuraron y fortalecieron los ingresos departamentales y municipales buscando poner freno al déficit fiscal al dar flexibilidad al gasto público subnacional. Para ello, la ley 14 dio mayor autonomía a los sistemas tributarios de los entes territoriales (municipios y departamentos). En esta misma línea la ley 12 de 1986 aumentó el porcentaje transferido a los municipios por concepto del impuesto a las ventas y modificó la forma de distribución de las transferencias (Orjuela, 46, 48: 1992).

Ahora bien, independientemente de los aspectos fiscales, las reformas de descentralización introducidas a inicios de los años 80 estuvieron marcadas por un perfil político, directamente relacionado con el proceso político que en esos años (también) estaba vinculado con la persistencia de la lucha insurgente y los problemas de legitimidad del Estado colombiano. Tras la experiencia del Frente Nacional el país encontró estabilidad en algunos de los aspectos que a finales de los años 50 motivaron el pacto consociacionista. Areas como la economía y la competencia entre los partidos tradicionales lograron estabilizarse; sin embargo, la violencia política, aunque transformada en el conflicto entre guerrillas y Estado, siguió siendo un elemento de desestabilización de la política colombiana, y un lustro después del último gobierno frentenacionalista logró un resurgimiento importante, después del fracaso militar de los grupos insurgentes durante los años 70 (Pizarro, 1996: 96 – 103).<sup>20</sup> Esta situación, sumada a la influencia de la doctrina de seguridad nacional —establecida por las dictaduras del Cono Sur—, y de las políticas de seguridad nacional promovidas por los Estados Unidos, sobre el esquema de lucha contrainsurgente, puso en tela de juicio la legitimidad del Estado colombiano, así como su vocación democrática.

Específicamente, la lucha contra las guerrillas emprendida por el gobierno de Julio César Turbay que se manifestó en el decreto 1923 de 1978 conocido como el “Estatuto de Seguridad”(Leal, 1992: 27), le imprimió un tinte autoritario a ese gobierno, que a través de esa

---

definición de criterios básicos para los procesos de contratación local y de criterios para la creación de contralorías municipales.

<sup>20</sup> Pizarro (1996) destaca tres elementos que explican la casi desaparición de las guerrillas durante los años 70: la flexibilización de las instituciones del Frente Nacional, el repunte de los movimientos populares legales, y las derrotas militares. Sin embargo, señala cómo a partir de 1979 se da una recuperación de los grupos insurgentes que se manifiesta en un crecimiento de las FARC (pasaron de 9 a 18 frentes), una concentración de las acciones del M-19 y del EPL en zonas geográficas específicas y una redefinición estratégica por parte del ELN.



herramienta jurídica emprendió una persecución de todos los sectores “sospechosos” de pertenecer o simpatizar con la izquierda. Este esquema de lucha contrainsurgente se enfocó no sólo en contra de los militantes de las guerrillas, sino también de intelectuales, profesores universitarios, sindicalistas y estudiantes. Esa persecución indiscriminada contra la izquierda, que redundó en violaciones a las más mínimas garantías procesales, y en general a los derechos humanos de un número significativo de colombianos, llevó a un momento crítico la ya precaria legitimidad del Estado<sup>21</sup>.

Con la administración del presidente Belisario Betancur, la visión del conflicto que estimuló la persecución de la izquierda durante el periodo Turbay dejó de ser promovida desde el gobierno. Se consideró que el origen de la violencia había que buscarlo dentro de las fronteras nacionales, y no en las confrontaciones entre potencias e ideologías extranjeras; de esta forma, se ubicaron unas “causas objetivas” para la existencia de grupos insurgentes, que tenían que ver con la prolongada situación de marginación política y social de amplios sectores de la población. (Ramírez y Restrepo, 1988: 62 - 70). Así, miembros del establecimiento promovieron una visión de la crisis del régimen vinculada a la exclusión social y política que sufrían amplios grupos sociales. Esta lectura del proceso político colombiano, hizo posible el establecimiento de diálogos con la insurgencia y la promoción de reformas a las estructuras institucionales, de las cuales la descentralización política y administrativa aparece como el principal cambio dentro de la estrategia de apertura política. Esto le dio un perfil fundamentalmente político a las reformas, que además hacían parte de una estrategia más amplia de resolución negociada del conflicto político colombiano. El proceso de descentralización de los 80 se diferenció entonces de las propuestas que gobiernos anteriores habían hecho al respecto.

Así, las reformas políticas emprendidas durante los años ochenta pretendieron fundamentalmente relegitimar al Estado, y a través de ese proceso conducir a una solución o al menos a una reducción de la violencia política. El proceso de descentralización puesto en marcha durante los años ochenta se inspiró en la idea de que una gestión del Estado más eficiente y participativa, redundaría en una mayor legitimidad de las instituciones políticas.

---

21 *Vease:* Leal (1992), Ramírez y Restrepo (1988), Pécaut (1989) y Blair (1993).

No obstante, desde el punto de vista administrativo entraron a jugar otras consideraciones, como un diagnóstico de crisis fiscal, ante lo cual se planteó la necesidad de impulsar la descentralización como un mecanismo que mejoraría la provisión de servicios públicos y permitiría un manejo más eficiente a los recursos del Estado (Forero y otros, 1997: 9).

De esta forma, la descentralización comprendía dos dimensiones, una administrativa y otra política. Administrativamente, los espacios sometidos a elección popular entraban a operar como centros de gestión de los recursos económicos provenientes de transferencias fiscales hechas por el Estado con el propósito de racionalizar el gasto público. A su vez, con las transferencias de recursos se redistribuían responsabilidades administrativas, con lo que se buscaba la reasignación de competencias entre los distintos niveles gubernamentales. Desde el punto de vista político, la descentralización pretendió generar nuevos espacios de participación que permitieran canalizar las distintas expresiones sociales y políticas, y gestionar conflictos locales, buscando generar una expansión de la ciudadanía política.

En suma, el proceso de descentralización emprendido a partir de los años 80 buscó, en términos globales, fortalecer simbólicamente y políticamente al Estado, descargar al gobierno central de ciertas responsabilidades administrativas, aumentar la capacidad institucional de gestión del conflicto, y fundamentalmente, reconstruir la legitimidad del régimen político (Gaitán y Moreno, 1994: 63), a través de la vinculación de la ciudadanía a la toma de decisiones políticas.

Aunque a mediados de los ochenta se dieron transformaciones importantes tendientes a la ampliación del régimen político colombiano, el conflicto continuó intensificándose, y la crisis del régimen siguió manifestándose. Fue así como a pocos años de emprendidas las reformas descentralizadoras se oyeron nuevamente voces que reclamaban más reformas institucionales. A finales de los ochenta e inicios de los noventa, se promovió la idea de modificar no sólo los esquemas de representación y participación, sino generar cambios institucionales que condujeran a la modificación de los comportamientos políticos; esta lectura de la realidad política colombiana terminaría por inspirar el cambio constitucional de 1991.

Con la nueva constitución se extendió el procedimiento electoral para la selección de gobernadores, se transformaron los diseños institucionales de los ya existentes ámbitos de representación popular y se impulsaron mecanismos de representación popular ya existentes como las Juntas Administradoras Locales, las cuales dejaron de estar vinculadas a la voluntad de los concejales y se sometieron totalmente a elección popular. Así mismo, se estableció una circunscripción nacional para el Senado, la cual persiguió tres objetivos. Aumentar las posibilidades de llegar al parlamento de las fuerzas no bipartidistas, y las minorías (étnicas, religiosas, etc), ya que al aumentar el tamaño de la circunscripción se acrecentaban las opciones de grupos políticos pequeños para acceder al Congreso. Romper las prácticas políticas clientelistas, pues se suponía que en una competencia de tipo nacional las clientelas políticas de carácter local y regional perderían capacidad de impacto político.<sup>22</sup> Y cambiar la noción de representación y mejorar la representatividad del Senado; el primer aspecto se lograría en tanto senadores elegidos en todo el territorio nacional debían representar a la nación entera y no a sus regiones de origen. En cuanto a la mayor representatividad del sistema, ésta se garantizaba con el aumento del tamaño de la circunscripción (Botero, 1998: 287 - 289).<sup>23</sup> Por último, se crearon circunscripciones especiales para las minorías negras e indígenas, y se introdujeron nuevos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se cuentan el plebiscito, el cabildo abierto, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.<sup>24</sup>

Los cambios introducidos por la constitución de 1991 pueden relacionarse con las reformas iniciadas en los 80. Desde el punto de vista político buscaban una apertura y con ella la reconstrucción de la legitimidad perdida del Estado; así mismo, pretendían establecer condiciones favorables para la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia. Desde el punto de vista administrativo y fiscal la nueva constitución profundizó el proceso de descentralización al acelerar la transferencia de recursos<sup>25</sup>, y al aumentar la autonomía de los

---

22 Para un análisis del funcionamiento de la circunscripción nacional para el Senado, *Véase*: Botero (1998).

23 Desde la teoría de los sistemas electorales es bien sabido que la representatividad de un sistema está asociada a su proporcionalidad, y “el factor más importante para establecer la proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema de representación proporcional es el tamaño del distrito electoral, que se mide por el número de miembros que elige cada distrito” (Sartori, 1996: 21), de tal forma que un distrito más grande será más proporcional.

24 Los mecanismos de participación ciudadana materializaron el deseo de generar una democracia más participativa. Sin embargo, con la ley 134 estas herramientas quedaron reducidos a letra muerta. *Véase*: García y Peña (1997).

25 Este proceso fue reglamentado por la ley 60 de 1994, la cual estableció los criterios para las transferencias

entes subnacionales.

Sin embargo, en 1991 se introdujo una visión nueva sobre la crisis de legitimidad del Estado, al cuestionarse no sólo las limitaciones a la competencia política sino la forma misma como tradicionalmente se había hecho política en Colombia. Así, el diagnóstico a partir del cual se articuló el cambio constitucional no sólo se remitía a un problema de democracia limitada, sino a una democracia sustentada en el clientelismo. Desde esta visión se supuso que parte de la solución estaba en dar cabida a otros grupos políticos que ampliaran no sólo la competencia política y los espacios de participación, sino que a su vez introdujeran nuevas formas de acción política. El nuevo régimen buscaba entonces transformar también el sistema de partidos y con él, el esquema de representación política que había imperado por años en Colombia, lo cual tenía un claramente un propósito de ampliación de la ciudadanía política. La reestructuración del Estado, que se materializó en la Carta Política de 1991, introdujo cambios en toda la estructura política existente hasta ese momento, los cuales por supuesto, profundizaron el proceso de descentralización iniciado en los años ochenta.

### 2.3. DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ: LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES ENTRE LA APERTURA Y EL CLIENTELISMO.

En los apartados anteriores se ha señalado que las JAL hicieron parte de las reformas institucionales emprendidas desde mediados de los años ochenta, y que como tales se enmarcaron en un pretendido proceso de construcción de espacios de ciudadanía. Ahora bien, concentrando la atención de manera más específica en las competencias legales de las JAL, se constata la eventual relación de estas entidades con ese proceso, no sólo por la función que cumplen con respecto a la ampliación de los espacios participativos, sino por los objetivos particulares que poseen en cuanto a estimular el acceso a derechos políticos y sociales de los miembros de las localidades.

---

fiscales (Forero y otros, 1997: 15).

El propósito de este apartado es hacer un análisis de las funciones generales de estas entidades de representación, con el propósito de argumentar que aunque fueron concebidas como promotoras de una mayor participación y ampliación de la ciudadanía, su diseño institucional tiene una incidencia clara sobre la estimulación de procesos clientelistas (particularismo), al generar restricciones al surgimiento de otros esquemas de articulación política, lo cual limita su papel como promotoras de espacios de ciudadanía. Esta restricción en el diseño institucional de las JAL, es consecuencia de que aunque las juntas se encuentran muy próximas a las comunidades locales, en la medida que éstas participan en las JAL y eligen los representantes, su grado de autonomía política es prácticamente inexistente, debido a que deben seguir las líneas programáticas de la administración distrital (Ceballos y Sánchez, 2000: 72). Con el propósito de dar desarrollo a este planteamiento se presentará un análisis del papel que cumplen estas entidades, siguiendo los lineamientos establecidos tanto en la Constitución Política de Colombia como en el Estatuto Orgánico de Bogotá (decreto ley 1421 de 1993).

Dentro las políticas del Estado colombiano tendientes a la democratización del régimen a través de la ley 11 de 1986, y con el propósito mejorar la administración y prestación de los servicios públicos en los municipios, se facultó a los concejos municipales para dividir los municipios en comunas o corregimientos<sup>26</sup>, no menores a 10.000 habitantes. Además se estableció que en cada comuna o corregimiento existiría una Junta Administradora Local, es decir, un cuerpo colegiado el cual tendría algunas atribuciones vinculadas con la administración de dichos entes locales. Así, la ley estableció que las JAL se encargarían de administrar el área de su jurisdicción según la delegación del Concejo, propondrían inclusiones presupuestales para gastos locales, recomendarían la aprobación de impuestos, controlarían y vigilarían la prestación de los servicios públicos, sugerirían a las autoridades competentes medidas para el cumplimiento de sus funciones y distribuirían partidas que les fueran asignadas.

En el momento de creación de las JAL, se estableció que estarían conformadas por un número de miembros que fluctuaría entre 3 y 7, y que al menos un tercio de ellos se elegirían

---

<sup>26</sup> Comunas se denominan las divisiones de los municipios urbanos, mientras que corregimiento corresponde a los rurales.

popularmente, mientras que los restantes serían seleccionados de acuerdo al procedimiento que estableciera el Concejo municipal. Para 1989, 20 municipios del país habían iniciado el proceso de puesta en marcha de las JAL y 8 de ellos habían conformado las juntas (Eljach, 1989: 94). Posteriormente, la constitución de 1991 modificó el procedimiento de selección de los miembros de las JAL, al establecer que éstos serían elegidos en su totalidad a través de sufragio universal. En cuanto a las funciones de estos organismos, la constitución no alteró sustancialmente las establecidas por la ley 11 de 1986.

Otra modificación importante que introdujo la Constitución de 1991 al régimen de las JAL fue la separación de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá de las del resto del país. En efecto, para el caso de Bogotá las JAL entraron a formar parte del régimen municipal especial de la Capital de la República. Esto hizo que en Bogotá la puesta en marcha de estas instituciones tuviera un carácter obligatorio, mientras que en el resto de los municipios del país su creación depende del Concejo municipal. Por otra parte, la Constitución estableció que las divisiones del territorio de Bogotá se conocerían como localidades; que las Juntas se elegirían por un periodo de tres años, coincidente con el del Alcalde Mayor y el Concejo; y que estarían conformadas por un número mínimo de 7 miembros. Finalmente, la Carta Política señaló como función de estos entes la distribución y apropiación de las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población (C.P.C. Art. 324). La definición constitucional de apenas una función a las JAL de Bogotá, se debe a que la regulación de estas instituciones se da por medio de leyes especiales que definen el “régimen político, fiscal y administrativo” de la ciudad (C.P.C. Art. 322), lo cual supone un mayor margen de maniobra para la definición del régimen de las JAL y por ende una mayor capacidad de adaptación a los cambios sociales y políticos.

Tras el mandato constitucional, las JAL entraron a funcionar a partir de 1992. Posteriormente, en 1993 a través del Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá (EOB), se estableció una reglamentación de estas instituciones, de la cual se desprende una definición de funciones mucho más específica.

Las JAL responden a dos prioridades presentes en el proceso de apertura democrática de los ochenta y en la Carta Política de 1991: la descentralización política y administrativa, y la ampliación de los espacios participativos. Éstas, operan como cuerpos colegiados en cada una de las veinte entidades locales en las que se encuentra dividida Santafé de Bogotá y les corresponde según la Constitución “la gestión de los asuntos propios de su territorio” (C.P.C. Art. 322), a través de competencias administrativas y políticas básicas.

Desde el punto de vista de los derechos sociales, las JAL deben contribuir a la superación de la situación de marginalidad de las poblaciones más vulnerables de las localidades. Así, la definición de las prioridades de inversión de los dineros que reciben las JAL debe hacerse adecuada a un criterio de mayores necesidades, de modo que las poblaciones con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) deben ser las principales beneficiarias de las gestiones de estas instituciones, tendientes a generar acceso a bienes y servicios públicos como salud, educación y bienestar social. Para ello las Juntas reciben entre el 10% y el 20% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital, y a su vez, ese porcentaje de los recursos del Distrito Capital es distribuido entre las localidades según la mayor o menor presencia de poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas. Debe señalarse sin embargo, que en 1999, debido a que la administración Peñalosa consideró que la distribución de los recursos locales a partir del indicador de NBI podía generar una asignación inequitativa de las transferencias, se creó un nuevo modelo de reparto compuesto por cerca de 70 variables provenientes de diferentes fuentes de información (Fainboim, 2000: 51).

En cuanto al papel que cumplen las JAL en la promoción de una ciudadanía política, éste tiene que ver con la participación del ciudadano en ellas, no sólo como representante sino como protagonista de las decisiones de la corporación. Este último aspecto debe ponerse en práctica a través de dinámicas de “planeación participativa”, con el propósito de que los procesos de decisión que tengan lugar en la Junta cuenten con las opiniones y prioridades de la comunidad (Katz, 1997: 26 – 28).

Las funciones generales hasta ahora reseñadas permiten pensar que las JAL son un vehículo

importante para la construcción de la ciudadanía desde los espacios locales. Sin embargo, una lectura más detenida de las atribuciones de estos organismos, permite constatar ciertas limitaciones a esa potencialidad. Según el artículo 69 del Estatuto Orgánico de Bogotá, las atribuciones de las JAL pueden agruparse en cuatro categorías: las normativas, las de control, las de planeación referidas a la definición de presupuesto, y las de participación. Adicionalmente, se podría definir un quinto grupo que se refiere al papel de los miembros de las JAL como gestores de iniciativas de sus representados lo cual se refiere más a un papel de intermediarios entre la ciudadanía y las entidades públicas.<sup>27</sup>

Las funciones normativas de las JAL son realmente limitadas. Salvo el papel que juegan en la reglamentación del espacio público para su uso en actos culturales, deportivos, recreativos o de mercados temporales, éstas no cuentan con una incidencia en la formulación de normas sobre otros aspectos locales. En lo referente a funciones de control, las JAL juegan también un precario papel, debido a que en estricto sentido no pueden controlar políticamente las gestiones del Alcalde Local y menos aún las de los funcionarios distritales. Su papel en este sentido es más de veedoras de las empresas de servicios públicos, y de la ejecución de los contratos de la localidad, teniendo la capacidad de solicitar informes a las autoridades distritales. Así, aunque las Juntas operan más como vigilantes de las gestiones de las entidades públicas, carecen de poder para iniciar un proceso de control con carácter puramente político.

Las funciones de planeación que desempeñan las JAL son el aspecto sobre el que estas entidades tienen mayor injerencia convirtiéndose en su función principal. Las Juntas deben adoptar el plan de desarrollo local y el de ordenamiento físico, presentar proyectos de inversión, y aprobar el presupuesto local en concordancia con el plan de desarrollo. Estas funciones remiten a su papel como administradoras de los recursos, que del presupuesto de inversión del distrito, corresponden a cada localidad. En este punto cabe señalar que las decisiones de planeación de la inversión que tomen las JAL deben ir en concordancia con las políticas globales del distrito Capital, lo cual limita la autonomía política de estas entidades. Esto supone que los entes locales en Bogotá no cuentan con la capacidad de

---

<sup>27</sup> Agradezco a Rafael Merchán quien me sugirió esta clasificación.



definir políticas sobre aspectos del desarrollo local, sino que deben tomar decisiones sobre la destinación de los recursos de las localidades, adecuadas a las políticas delineadas desde la administración distrital.

El último grupo de funciones consagradas en el Estatuto Orgánico de la capital establecen que las JAL deben operar como espacios de promoción de la participación de la ciudadanía. Es decir, que corresponde a los ediles estimular a los ciudadanos para que se vinculen en la veeduría, manejo y control de lo público y en campañas de recuperación y protección del medio ambiente.

En resumen, se podría decir que corresponde a las JAL administrar los recursos locales y promover la participación ciudadana, funciones que operarían como una suerte de estímulo al proceso de construcción de ciudadanía. Sin embargo si el análisis se detiene en la función principal de las JAL, se puede formular una objeción: el papel de planeación de las Juntas no es autónomo y está atado a las directrices de la administración distrital. Esta limitación se hace más evidente si se tiene en cuenta que el alcalde local como representante de la administración central en las localidades puede objetar los proyectos de las JAL no sólo por razones de inconveniencia, inconstitucionalidad e ilegalidad (según leyes de carácter nacional o acuerdos distritales), sino por ir en contravía de los decretos del Alcalde Mayor. Así, el ejecutivo distrital es el rector de las decisiones que tomen las JAL, lo cual supone una fuerte limitación al poder de planeación de estas entidades.

Al analizar la descentralización en América Latina, se destacó que un criterio central para establecer la profundidad de un proceso de descentralización era la existencia o no de un “poder formal de anulación” por parte del gobierno o autoridad central, es decir, la capacidad de las autoridades nacionales (en este caso distritales) de revocar decisiones de los entes descentralizados. En el caso de Bogotá no puede plantearse ni siquiera esa situación pues los entes descentralizados no cuentan con autonomía política para tomar decisiones, lo que supone como algunos autores han planteado (Vidal, 1998) que en el caso de Bogotá no ocurrió un proceso de descentralización, sino de desconcentración.

Esta situación deja a las JAL desempeñando principalmente la función que se ha denominado de gestión. Es decir, que los ediles operan básicamente como intermediarios entre la ciudadanía o sus redes políticas y la administración distrital. Esta tarea supone que el político gestiona unos intereses y necesidades particulares ante las entidades del distrito haciendo uso de sus vínculos personales. El edil entra a desempeñar entonces una función de intermediario entre sus redes políticas y los recursos de la administración pública, situación que genera consecuencias directas sobre el pretendido proceso de construcción de ciudadanía y sobre las esperanzas de democratización y acercamiento de las decisiones políticas a la ciudadanía.

Las JAL, al carecer de una verdadera dimensión política y de una capacidad efectiva de toma de decisiones, han terminado siendo un espacio potencial para la reproducción de los esquemas de intermediación clientelista. El supuesto proceso de descentralización, en el caso de Bogotá, fue ante todo la introducción de un proceso electoral, el cual ha carecido de un impacto en términos de toma de decisiones. En efecto, se introdujo todo un procedimiento de competencia electoral en el que el candidato a las Juntas organiza una campaña y establece una relación con un electorado, ante el cual se presenta con un “programa”; sin embargo, una vez el candidato llega a la JAL su capacidad política es prácticamente nula y la relación con la ciudadanía que se montó sobre la lógica electoral, no puede transformarse en una real representación del electorado, debido a que su gestión se encuentra determinada por la voluntad de la administración distrital y los programas de ésta.

Así, es claro que el margen de acción político local es limitado, por lo tanto la posibilidad de canalización de intereses por parte de los representantes locales es también mínima. Sin embargo, el edil al construir unos vínculos con un electorado y al haber generado alguna expectativa, debe producir alguna respuesta. Para ello, termina gestionando recursos y obras con el claro propósito de responder a aquellos electores con los cuales ha establecido unos compromisos. No obstante, esa respuesta al electorado no se produce en el marco de la representación política, sino a través de la injerencia con la que cuenta el político ante las entidades gubernamentales. En otras palabras, si se acepta que un propósito central del

político es mantenerse o llegar al poder<sup>28</sup>, y que esa posibilidad depende de la capacidad de representar a un electorado, en un contexto como el de las JAL, el clientelismo aparece como una estrategia muy eficiente para obtener el respaldo del electorado.

Un esquema institucional como el analizado parece impedir que se levanten las restricciones para que la relación entre ciudadano y político, se vincule a otro tipo de práctica; por ejemplo, que la permanencia del político en el poder dependa de su desempeño o de gestiones que se materialicen en políticas públicas y no únicamente en intermediaciones particularizadas.

El modelo de descentralización vigente en Bogotá, termina por producir un esquema en el que lo único que se estimula es una relación típica clientelista entre el político local y sus apoyos electorales. Adicionalmente, la poca capacidad de decisión política de estos espacios, impide que se promuevan proyectos locales en los que la ciudadanía entre a vigilar y sobre los que pueda tener alguna injerencia. El temor a delegar la toma de decisiones políticas a los espacios locales, hizo surgir un esquema de acción política en el que no se generó una ganancia en términos de autonomía local y real participación ciudadana en la toma de las decisiones locales, pero en cambio sí se ampliaron los espacios para que el clientelismo se reprodujera. Las JAL aparecen entonces como espacios centrales para los políticos locales y sus proyectos de reproducción política, sin embargo para la ciudadanía no han generado mayores beneficios en términos de ampliación de la esfera ciudadana.

---

28 Lo cual no es un objetivo perverso. En la política, como en otras actividades desarrolladas profesionalmente, no se llega a ser para dejar de ser al poco tiempo. Los políticos, al igual que los no políticos, tratan de maximizar el éxito en sus carreras. Para un análisis de los políticos como actores racionales *ver*: Geddes (1994).

### TERCERA PARTE

#### 3. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL EN BOGOTÁ.

Hasta este momento se ha argumentado que, debido a su diseño institucional, las Juntas Administradoras Locales, más que estimular un ejercicio autónomo de la política y una vinculación masiva de los ciudadanos con lo público local, han contribuido a la expansión de relaciones de tipo clientelista. Sin embargo, la naturaleza del diseño institucional y su relación con unas dinámicas clientelistas, resultan ser constataciones insuficientes para establecer la naturaleza del proceso de construcción de ciudadanía que se ha desencadenado con la puesta en marcha de las JAL.

Así, para desentrañar el papel que estas instituciones están jugando en la configuración de la ciudadanía, los siguientes capítulos trabajarán tres aspectos. En primer lugar, se hará un seguimiento al impacto político-electoral de las juntas a partir de un análisis de datos electorales, que permitirá evaluar el efecto político de estas instituciones en el contexto distrital. Es segundo lugar, se hará un análisis de la forma cómo los miembros de las JAL descifran su papel como representantes políticos y cómo evalúan el impacto de las JAL. Finalmente, se buscará establecer de qué manera la ciudadanía percibe y cómo se ha vinculado a los nuevos espacios de participación.

##### 3.1. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y SU IMPACTO POLÍTICO: ENTRE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DEL CLIENTELISMO LOCAL.

Aunque las JAL son fundamentalmente una instancia de la descentralización administrativa, y desde esa perspectiva deben cumplir un papel en la ampliación de los derechos sociales, han generado también un impacto político muy importante, a partir del cual se debe hacer cualquier evaluación de los procesos de construcción de ciudadanía que tienen lugar desde los espacios locales. Para llevar a cabo esta evaluación se analizarán los dos impactos políticos más relevantes de éstas. En primer lugar, se presentará el panorama

de participación de la ciudadanía en los comicios locales, y en segundo lugar, se analizará el peso electoral que han empezado a jugar las JAL en los procesos políticos bogotanos y su relación con la construcción de redes políticas locales.

### 3.1.1. LA PARTICIPACIÓN LOCAL: UN PROCESO EN DESARROLLO.

Robert Putnam, en su ya famosa obra *Making Democracy Work* (1993), mide la intensidad de la comunidad cívica, evaluando, entre otros indicadores, los niveles de participación política y dando especial prioridad a la participación en referendos. El argumento de Putnam es que el compromiso cívico en una sociedad se manifiesta en procesos como el uso de mecanismos de participación ciudadana, debido a que este tipo de procedimientos no ofrecen la posibilidad de obtener beneficios inmediatos y personales (prebendas), como sí sucede con las elecciones regulares (Putnam, 1993: 93). En el caso de la política local bogotana, sin embargo, no existe una situación comparable. Es decir, la toma de decisiones por la vía del referendo y el uso de otros mecanismos de participación directa se hicieron inoperantes debido a la gran cantidad de requisitos que el legislador exigió para su puesta en marcha (García y Peña, 1997).

No obstante, otras dinámicas participativas han sido implementadas a escala local; ese es el caso de las reuniones públicas en las que la comunidad pone a consideración de sus representantes locales, propuestas para la destinación de los recursos públicos. Estos procedimientos de “planeación participativa” han evolucionado desde que en la administración Mockus – Bromberg (1994 – 1997) se regularon a través del decreto 425.<sup>29</sup> Inicialmente la comunidad presentaba sus propuestas, pero la asignación de inversiones dependía en gran medida de la iniciativa de los representantes locales y de las prioridades de la administración distrital, que en muchas ocasiones no coincidían con las propuestas ciudadanas, las cuales quedaban en el olvido. Posteriormente la administración Peñalosa, ajustó la dinámica a través del decreto 739 de 1998, que dió origen a lo que se conoce como “encuentros ciudadanos”, procedimientos de planeación participativa que, a diferencia de

---

<sup>29</sup> Aunque las JAL funcionan desde 1992, sólo hasta la administración Mockus – Bromberg (1994 – 1997) se inician los procesos de planeación participativa, pues estos fueron introducidos hasta 1993, año en que fue sancionado el Estatuto orgánico de Bogotá (EOB), especie de “constitución” de la capital colombiana.

los de la administración anterior, obligan a que los proyectos presentados por la ciudadanía deben “ajustarse en su estructura a la denominación de las Prioridades y los Programas de Inversión del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital” (decreto 739 de 1998). El gobierno distrital buscó así, limitar temáticamente la participación ciudadana y amarrar a los ediles en la definición de prioridades.<sup>30</sup>

Las dinámicas de “planeación participativa” permiten la ampliación de los derechos políticos, y dan a las comunidades la posibilidad de tener alguna injerencia en el acceso a derechos sociales. Aunque estos procedimientos participativos tienden a ser cada vez más usados por la ciudadanía, los niveles de participación siguen siendo modestos<sup>31</sup>, además muchas de las personas que asisten lo hacen de la mano de los políticos locales. Por otra parte, estos espacios participativos han sido manipulados tanto por políticos locales como por la administración distrital, quienes encuentran en los espacios de “planeación participativa” un medio para dar publicidad a sus gestiones y promover los temas que les son prioritarios.<sup>32</sup> Así, el pequeño desarrollo que han tenido los esquemas de participación directa en Bogotá, obliga a que la evaluación de la vinculación de la ciudadanía con la política local deba hacerse reconstruyendo la evolución de la participación electoral.

A nivel electoral las JAL ofrecen un panorama más complejo y reflejan un impacto mayor. Desde su puesta en marcha en 1992 estas entidades cuentan con un apoyo electoral creciente; las votaciones han aumentado en cada elección y el voto en blanco ha decrecido significativamente. En efecto, en 1994 la votación para JAL creció un 28,51% con respecto a los comicios de 1992, y en 1997 los sufragios crecieron en un 73,09% frente a la elección anterior. Esta tendencia de crecimiento en la votación local es superior a la que ha tenido lugar para las elecciones de Alcalde y Concejo, y es mucho mayor que la tendencia de crecimiento del potencial electoral de la capital (cuadro 2). Así, las JAL presentan un alto

---

30La prioridades definidas por la administración Peñalosa fueron: desmarginalización, integración social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional. (Plan de Desarrollo, 1998: 3)

31 Según información de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, en 1998 se realizaron 440 encuentros ciudadanos con una participación de 46.818 personas. Por su parte en 1999 se llevaron a cabo 394 con la participación de 37.951 personas.

32 Para un análisis más detallado del funcionamiento de las dinámicas de “planeación participativa” véase: Dávila y García (2000).

dinamismo electoral que sólo es superado por los debates de carácter nacional. La tendencia contraria se observa con respecto al voto en blanco pues mientras en 1992 éste representaba el 28.3% de las preferencias electorales, en 1994 cayó al 14.1% y en 1997 al 12.8% (figura 1).

**Cuadro 2. Comparación de las fluctuaciones en la votación para instituciones de elección popular en Santafé de Bogotá, años 90.**

<i>Años electorales</i>	Potencial Electoral	JAL*	Alcaldía	Concejo	Senado	Cámara	Presidencia 1a. Vuelta	Presidencia 2a. Vuelta***
1990	1.910.222	n.d.	915,406	847.827	858.618	827,817	1.043.401	n.d.
% de crecimiento 1990-1992	16,20	n.d.	-36	-31,11	-23,31	-21	n.d.	n.d.
1991 - 1992	2.219.720	554.056	582,749	584,732	658.495	652,650	n.d.	n.d.
% de crecimiento 1992-1994	14,53	28,51	35,20	26,88	-2,25	-2	-11,46**	n.d.
1994	2.542.341	711.991	787.874	741,072	643,684	637,319	923,861	1.083.616
% de crecimiento 1994-1998	23,32	73,09	67,37	37,13	114,00	116	108,20	92,81
1997 - 1998	3.135.177	1.232.363	1.318.661	1.016.235	1,378,029	1,377,464	1,923,465	2.089.305

\*La primera elección para Jal fue en 1992.

\*\*La tasa de crecimiento para elecciones presidenciales se calcula entre 1990-1994, dado que en 1992 no hubo elecciones presidenciales.

\*\*\*La primera elección presidencial en la que se puso en marcha el sistema de las dos vueltas fue en 1994.

Fuente: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá.*

**Figura 1. Evolución del voto en blanco en las JAL 1992 - 1997.**

Fuente: REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá.*

A pesar de las tendencias de crecimiento en la votación para las JAL, la abstención a escala local, aunque ha decrecido, sigue siendo significativa y algunos puntos superior al promedio registrado en el periodo 1990 - 1998 para otros espacios de representación distritales y nacionales. Por ejemplo, en 1997 la abstención para JAL fue del 69.69% y para alcaldía de 57.94% (cuadro 3).

**Cuadro 3. Comparación de la evolución de la abstención electoral en Bogotá (%).**

<b>Años Electorales</b>	<b>JAL</b>	<b>Alcaldía</b>	<b>Concejo</b>	<b>Senado</b>	<b>Cámara</b>	<b>Presidencia 1a. Vuelta</b>	<b>Presidencia 2a. Vuelta</b>
1990	n.d	52.1%	55.6%	55.1%	56.7%	45.4%	n.d
1991-1992	75.0%	73.7%	73.7%	70.3%	70.6%	n.d	n.d
1994	71.8%	68.8%	70.6%	74.5%	74.7%	63.4%	57.1%
1997-1998	60.7%	57.9%	59.3%	56.05%	56.1%	38.6%	33.4%
<b>Promedio</b>	69.2%	63.1%	64.8%	64.0%	64.5%	49.1%	45.2%

Cálculos basados en la información de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

Esta información muestra una tendencia de aumento en la participación local, pero ¿puede servir de base para postular un proceso de ampliación de los derechos políticos de los bogotanos?. Aparentemente sí, pues el crecimiento de la votación para las JAL, hace

presumir un acercamiento de la ciudadanía a los asuntos políticos locales. Sin embargo, estos datos puestos en una perspectiva comparada, particularmente con los resultados de las instituciones de carácter nacional, muestran que lo local es aún un espacio que ocupa un segundo plano en términos de votación. Los comicios presidenciales por ejemplo, obtuvieron unos niveles de participación mucho mayores a los de las JAL, al punto que en 1998 la votación para la primera vuelta presidencial en Bogotá casi dobló los resultados de JAL. Frente a los resultados electorales del congreso (Senado y Cámara), la votación para JAL sólo fue superior en el periodo 1991 - 1992 (cuadro 2).<sup>33</sup>

Sin embargo, a pesar de que los niveles de votación para JAL no ocupan un lugar destacado en el panorama político de Bogotá, lo cual haría suponer que aún no involucran masivamente al electorado, es fundamental recalcar que, en muy corto tiempo, la participación en las juntas ha crecido de manera significativa. En efecto, desde 1992 la votación para las JAL ha ido en ascenso, resultando muy destacado el crecimiento de la participación registrado en 1997, cuando la votación para JAL creció casi un 74% con respecto a la elección anterior. Ese repunte de la votación le permitió las JAL superar electoralmente por primera vez al Concejo de Bogotá (cuadro 2).

Si bien aunque las JAL se encuentran en un proceso de consolidación, es claro que aún es baja la vinculación de la ciudadanía a los nuevos ámbitos representativos. Esta situación bien puede explicarse desde distintos puntos de vista. Por un lado, como producto de la desinformación sobre la existencia de estos espacios, que apenas cuentan con nueve años de funcionamiento y completan tres períodos electorales. Por otra parte, como consecuencia de la colonización de las JAL por redes políticas locales, para la cuales éstas instituciones, antes que espacios potenciales para la ampliación masiva de los derechos de ciudadanía,

---

<sup>33</sup> Es importante destacar que parece ser constante en el ámbito latinoamericano mayores niveles de participación electoral a medida que el espacio sometido a disputa adquiere un carácter más nacional. Comparados los niveles de participación en las elecciones legislativas y presidenciales de 12 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), desde los años cuarenta hasta los noventa, el nivel de participación promedio en elecciones parlamentarias es de 54,5% y el promedio de participación para presidenciales es de 56,9%. Así mismo, sólo en 4 de los 12 casos comparados, el promedio de participación para elecciones parlamentarias supera al de las presidenciales. Constatadas estas tendencias, es de esperar que los niveles de participación en elecciones locales y regionales sea menor al de los comicios presidenciales o parlamentarios. Cálculos basados en International Institute for democracy and Electoral Assistance (2001).



son canteras electorales. Así, el acceso a la ciudadanía no se daría a través del involucramiento directo y autónomo del individuo a los procesos de participación local, sino por medio de la vinculación del ciudadano a las redes políticas que controlan la participación en las JAL. Este último aspecto puede también significar que las participación en las JAL, al estar vinculada a las redes políticas locales, pueden haber llegado al “máximo de su capacidad”, la cual estaría asociada al potencial de movilización política de las redes políticas locales.<sup>34</sup>

### 3.1.2. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES Y LAS REDES ELECTORALES.

No cabe duda que de 1992 a 1998 los espacios políticos locales han ido ganando un peso muy importante en la política bogotana, no sólo en términos de un aumento de electores, a pesar de que la afluencia de votantes a los comicios locales sigue siendo pequeña, sino en general en cuanto al papel que los ediles y la política local juegan en la definición de espacios como el Concejo distrital. El representante local adquiere una relación directa con el electorado, desplazando al concejal quien hasta los años ochenta era quien se relacionaba directamente con los ciudadanos. Ese vínculo “privilegiado” entre edil y ciudadanía ha hecho que las JAL se conviertan en un espacio de altísima competencia y el primer escalón para quienes aspiran desarrollar una carrera política en la capital de la República.

La competencia política por las JAL es mucho más intensa que la que se da para el Concejo de Bogotá o para el Senado de la República. Por ejemplo, en las elecciones de 1997 por cada curul, de las 184 en competencia, se presentaron 12,5 listas, mientras que en el mismo año para Concejo de Bogotá y Senado de la República se presentaron 6,5 y 3,1 listas respectivamente (cuadro 4). Es decir, son muchos quienes intentan legar a las JAL y este hecho se refleja en el gran número de listas que se presentan a competir por los 184 cupos que existen en las 20 localidades de Bogotá. En efecto, en 1992 se presentaron 1314 listas, en 1994 se pasó a 1867 listas (un aumento del 29.6%) para finalmente en 1997 ser puestas a consideración del electorado capitalino 2379 listas (un aumento con respecto a 1994 del

---

<sup>34</sup> Sobre este particular se podría plantear hipotéticamente, siguiendo las pistas que aportan el comportamiento del Concejo, que la capacidad máxima de movilización de las JAL, si se asume que están vinculadas a redes políticas locales, estaría entre el 30 y el 35 por ciento del potencial electoral de Bogotá, que corresponde a la capacidad de movilización del Concejo durante la última década.

21.5%).

**Cuadro 4. Comparación del número de listas presentadas a JAL, Concejo y Senado. 1991 - 1998.**

	Senado	Concejo	JAL
1991 - 1992	141	141	1314
<i>Listas por curul en competencia</i>	<i>1,4</i>	<i>5</i>	<i>7,0</i>
1994	245	125	1867
<i>Listas por curul en competencia</i>	<i>2.4</i>	<i>3,7</i>	<i>9,7</i>
1997 - 1998	311	260	2379
<i>Listas por curul en competencia</i>	<i>3.1</i>	<i>6,5</i>	<i>12,5</i>

Fuente: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL *Resultados Electorales 1991 – 1992, 1994, 1997 – 1998.*

Aunque sin duda este alto número de listas es el reflejo de la atomización partidista que opera a todo nivel en la política colombiana, es también un indicador de la importancia que han cobrando las JAL como espacio determinante dentro de la política bogotana. A pesar de su multiplicación, las listas obtienen niveles de votación crecientes, lo cual implica que quienes acceden a las JAL cuentan con un respaldo electoral importante (cuadro 5). De hecho puede observarse que la votación mínima para acceder a una curul en las JAL ha aumentado. En una de las localidades más pequeñas de Bogotá, La Candelaria, en 1992 se requerían más o menos 200 votos para ser elegido como edil, en 1997 la cifra superó los 400; por su parte, localidades grandes como Kennedy, Engativá y Usaquén requerían en 1997 una votación superior a los 1500 votos para asegurar un cupo en la JAL.

**Cuadro 5. Relación votación total - listas presentadas a los comicios para JAL**

	Votación total	Nº listas	Nº votos por lista
1992	554.056	1.314	421.7
1994	711.991	1.867	381.4
1997	1'232.363	2.379	518.0

Fuente: REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá.*

Otro fenómeno que permite afirmar que las JAL se han convertido en espacios centrales para la definición de la política local se refleja en que el 12,5% (23) de los ediles elegidos para el período 1994 – 1997, se presentaron como cabezas de lista a las elecciones para el Concejo de Bogotá en 1997<sup>35</sup> y de esos 23 antiguos representantes locales, 5 lograron entrar a esa institución.<sup>36</sup> El crecimiento en los votos que respaldan a un edil y la llegada de

35 Otros ediles aparecieron como segundos renglones en las listas para el Concejo de Bogotá.

36 Los antiguos ediles hoy concejales son: Ferney Lozano, Susana González, Fabio Macea, Fernando López y Jorge Salamanca.

antiguos miembros de las JAL al Concejo hace que quienes ocupan los cargos de representación local sean vistos por concejales y otros representantes como una eventual competencia o como un muy importante apoyo electoral con el cual hay que mantener buenas relaciones para asegurar la supervivencia política.

### 3.1.3. LA CENTRALIDAD ELECTORAL DE LAS JAL Y LAS DISTORSIONES EN LA REPRESENTACIÓN. UNA CONEXIÓN CON LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LOS ESPACIOS LOCALES.

El papel que han empezado a jugar las JAL como un espacios preponderantes en la política electoral bogotana ha generado consecuencias negativas sobre la representatividad de estos cuerpos colegiados, ya que los electores representados en ellas son apenas un pequeño porcentaje de las personas que participan en las elecciones.

La altísima dispersión de listas ha determinado que, salvo en la localidad de Sumapaz donde el número de listas no supera el de curules a asignar, la repartición de los cargos se da por el mecanismo del residuo.<sup>37</sup> Esta situación genera una distorsión en la representatividad de las JAL que se refleja en los votos con los que se elige actualmente a un edil y aquellos que serían necesarios para entrar por cuociente. Por ejemplo, en 1997 la diferencia mas pequeña entre el cociente y la mayor votación registrada fue de 1404 votos y la mayor fue de 9122 sufragios. El cuadro 6 muestra que para las elecciones de 1997 el porcentaje de votos que no eligieron representantes en el actual esquema de alta dispersión de las listas, se ubicó entre el 64,5% y el 86,5% de los votos totales que se depositaron para JAL en cada localidad (excluida la localidad de Sumapaz).

#### **Cuadro 6. Votos que eligen representantes a JAL vs. Votos perdidos. Elecciones de octubre de 1997.**

	Total votos	Votos que eligen	%	Votos que no eligen	%	Cuociente	Mayor votación
Usaquén	86147	18144	21,1	68003	78,9	7831	3055
Chapinero	46359	14518	31,3	31841	68,7	6622	3101
Santa Fe	27739	6284	22,7	21455	77,3	3963	1014
San Cristóbal	64007	20110	31,4	43897	68,6	5818	2698
Usme	34465	12232	35,5	22233	64,5	3829	2079

37 La única excepción que se ha dado fuera de la Localidad de Sumapáz fue la elección del periodista Poncho Rentería como edil de la localidad de Chapinero en 1994. La votación de la lista de Rentería superó el cuociente y logró elegir dos representantes.

Tunjuelito	35362	8269	23,4	27093	76,6	3929	1714
Bosa	50292	15673	31,2	34619	68,8	5588	2434
Kennedy	117900	15917	13,5	101983	86,5	10718	2367
Fontibón	49349	12117	24,6	37232	75,4	5483	1711
Engativá	135459	19412	14,3	116047	85,7	12314	3192
Suba	112404	20284	18	92120	82	10218	3515
B. Unidos	50830	11018	21,7	39812	78,3	5647	2044
Teusaquillo	57395	10659	18,6	46736	81,4	6377	1907
Los Mártires	29244	7767	26,6	21477	73,4	4177	1571
A. Nariño	30643	8865	28,9	21778	71,1	4378	1931
Pte. Aranda	66869	13496	20,2	53373	79,8	6079	1590
La Candelaria	14262	3097	21,7	11165	78,3	2037	633
Rafael Uribe	63778	19327	30,3	44451	69,7	5798	3618
C. Bolívar	66626	20640	31	45986	69	6056	2774
Sumapaz	716	677	94,6	39	5,45	102	358
<b>Bogotá</b>	<b>1139846</b>	<b>258506</b>	<b>22,7</b>	<b>881340</b>	<b>77,3</b>		

Fuente: REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL. *ACTAS DE ESCRUTINOPS DE LOS VOTOS PARA JAL, 26 DE OCTUBRE DE 1997.*

Las distorsiones a la representación por pérdida de votos se hacen aún más intensas si se considera que los candidatos que llegan a las JAL concentran su votaciones geográficamente. Se ha observado que las estrategias de los elegidos a JAL tienden a concentrarse en un pequeño sector de la localidad (Zamudio, 1997)<sup>38</sup>; es decir, que los votos del edil provienen de uno o dos barrios de ésta, lo cual implica una representación aún más restringida. Mientras en 1992 el 27,72% de las listas ganadoras concentró su votación en el nivel barrial, y un 25,54% puso en marcha estrategias electorales locales, para el año 1994 las estrategias barriales se intensificaron y pasaron a representar el 38% de las listas ganadoras, contra sólo el 15,76% que siguió con estrategias locales. (Zamudio, 1997: 93).

La naturaleza de las estrategias electorales, y la pérdida de votos hacen que la representación que ejercen los ediles sea limitada. Esto significa que el político da una respuesta particularizada atendiendo a los sectores que lo eligieron y no a las principales necesidades de integración social y política de la ciudadanía. Un esquema de representación con distorsiones tan grandes y que además opera principalmente como un canal de acceso a

<sup>38</sup> Zamudio (1997) distingue cinco tipos de estrategias electorales en la política local: barriales, de tendencia barrial, zonales, de tendencia local y locales. “Se toma como listas barriales las que concentraron más del 50% de los votos en un solo puesto de votación, las de tendencia barrial, obtuvieron más del 50% de los votos en 2 puestos, las zonales más del 50% de los sufragios en tres puestos (no necesariamente coincidentes), las de tendencia local entre el 45% y 50% de los votos en tres puestos y las locales las que obtuvieron menos del 45% en tres puestos electorales. (Zamudio, 1997: 92)

los recursos de la política electoral, tiene obvias consecuencias sobre un eventual proceso de construcción de ciudadanía. Esto es así porque el énfasis de la actividad del político local se traslada de su papel como promotor del acceso a los derechos de ciudadanía de los electores, a un papel de intermediario electoral de las redes políticas que operan en la capital. El ciudadano que se pensó como el centro de los esquemas locales de representación, pasa a un segundo plano en tanto es descifrado por el político simplemente como un potencial elector con el que termina estableciéndose simplemente una negociación.

Los recursos que manejan las JAL operan dentro de una lógica clientelista; de este modo, la integración tanto a la comunidad política como a los derechos de ciudadanía que de ésta se desprenden, se enmarca dentro de las redes electorales que funcionan en estos espacios. El ciudadano entra a gozar de mayores titularidades en la medida que se encuentra vinculado a una de esas redes que ha logrado acceso a los cuerpos colegiados locales.

En el siguiente apartado se ejemplificarán las ideas hasta ahora presentadas sobre la centralidad electoral de las JAL y las distorsiones de la representación. Ello se hará a través del análisis del caso del Partido Popular Colombiano (PPC), una fuerza política con un éxito electoral importante tanto en las JAL como en el Concejo de Bogotá..

#### 3.1.4. EL PARTIDO POPULAR COLOMBIANO. UN PARADIGNA DE LA POLÍTICA LOCAL BOGOTANA.

A través de la reconstrucción de las estrategias políticas de un partido que ha tenido éxito en la política bogotana, se busca presentar un panorama más completo de los procesos de acceso a la ciudadanía a través de los espacios locales. Para ello se reproducirán tanto su estrategia electoral del partido y como su esquema de representación.

El PPC es una tercera fuerza<sup>39</sup> que nació oficialmente en 1997, y que en su corta vida

---

<sup>39</sup> Por terceras fuerzas o partidos políticos no tradicionales se entenderán aquellos partidos o movimientos que no hacen parte de los Partidos Liberal y Conservador o de algunas de sus fracciones (v.g. Nueva Fuerza Democrática, Movimiento de Salvación Nacional, etc.). Esta clasificación se basa principalmente en un criterio nominal, es decir, en el rótulo que cada partido utiliza para presentarse a las elecciones. No obstante, este criterio no desconoce aspectos como las vinculaciones a alguno de los partidos tradicionales de aquellas fracciones que no usan el rótulo partidista, como ocurre en la mayoría de las divisiones del Partido Conservador. Eduardo Pizarro

política ha logrado tener una presencia significativa en los espacios de representación local y distrital de Bogotá (JAL y Concejo). El PPC surgió y se ha articulado en torno a Hipólito Moreno, un joven político que en 1995 decidió apartarse del Partido Conservador, y fundar su propio partido. Moreno había sido parte de las redes políticas de Gustavo Rodríguez Vargas (Movimiento Nacional Conservador) y Juan José Medina; sin embargo, en ellas sus aspiraciones dependían de la voluntad de los jefes. Adicionalmente, existía otro factor en contra de la carrera de Moreno en el seno de la red conservadora: la presencia de Juan Carlos Medina, hijo del jefe político. Esto representaba para Moreno un obstáculo, el cual se hizo evidente cuando el hijo de Medina fue candidatizado al Concejo.

Con la fundación de su propio partido, Moreno no sólo lograba la independencia política, sino que se vinculaba a una actividad pública distinta a la que había desempeñado hasta ese momento, y para la que su pasado como funcionario público era una valiosa experiencia. Moreno había sido alcalde de la localidad de San Cristóbal, gerente de la Caja de Vivienda popular y Gerente del Fondo de Ahorro Distrital FAVIDI, pero nunca había sometido su nombre a un cargo de elección popular.

Llegado el momento de poner a prueba el recién creado partido en las elecciones locales del 26 de octubre de 1997, el PPC presentó 34 candidatos a las JAL en 15 localidades y la candidatura de Moreno al Concejo. Tras las elecciones, 9 candidatos a JAL conquistaron una curul como ediles en 8 localidades (San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Suba, Barrios Unidos, y Ciudad Bolívar), y Moreno obtuvo la tercera mayor votación al Concejo de Bogotá (16.538 votos), lo cual se tradujo en un cupo en el Concejo de la capital.<sup>40</sup>

#### 3.1.4.1. “LA UNIÓN DE PEQUEÑAS FUERZAS NOS CONVIERTEN EN UNA GRAN FUERZA...”

---

propone una forma de identificar terceras fuerzas que se basa en tres aspectos: a). no participación en la convención de un partido tradicional, b). partido del que se obtiene el aval, y c). participación en una bancada del bipartidismo. *Vease:* Pizarro (1997).

<sup>40</sup> Los copartidarios de Moreno consideran que el tercer lugar en la votación para el Concejo los consolidó como la primera fuerza electoral en Bogotá, pues el primer y segundo lugar fueron para candidatos “de opinión”, es decir políticos que no lograron sus votos con “trabajo” en los barrios, sino a partir de su imagen y presencia en los medios masivos de comunicación. La mayor votación para el Concejo en 1997 la obtuvo Patricia Cárdenas, hija del Director de la Federación Nacional de Cafeteros y el segundo lugar en la votación lo alcanzó Bruno Díaz un ex actor de televisión.

El primer aspecto que debe ser explorado en el análisis del PPC es la estrategia electoral que le permitió a un partido político nuevo obtener una de las más altas votaciones en Bogotá. Al respecto, la información electoral y los testimonios de algunos miembros del partido y del mismo Moreno, apuntan a que el éxito del PPC en las elecciones de 1997 dependió de la asociación entre el candidato al Concejo y los candidatos a las JAL.

Tal como el mismo Moreno lo reconoce, el desarrollo de una campaña electoral debe operar como la sumatoria de pequeñas fuerzas, y es eso precisamente lo que representan los ediles en la política bogotana: pequeñas fuerzas electorales que sumadas generan un impacto político significativo. Consciente de eso, el PPC articuló una campaña electoral que tuvo como componente central el nivel local. Moreno reconoce ese hecho cuando afirma: “los ediles tienen un trabajo político y en el caso mío también tengo un trabajo político. Entonces como que integramos esas fuerzas. Yo decía que el Partido Popular era como la unión de pequeñas fuerzas que nos convierten en una gran fuerza, para definir un poco ese tema electoral o político.” Y sobre el papel del representante local agrega: “Electoralmente son muy importantes, para mí fueron la base de mi elección”.

Esa asociación entre el candidato al Concejo y los ediles surtió resultados bastante positivos para un partido que como el PPC se presentaba por primera vez a una contienda electoral. Así, los candidatos a JAL obtuvieron sumadas sus votaciones 24.776 sufragios y Moreno alcanzó los 16.538 votos. Haciendo un análisis más desagregado de la alianza Moreno – ediles, se puede observar que en las localidades donde el PPC presentó candidatos a JAL los resultados electorales de Moreno fueron significativamente superiores a aquellos obtenidos por el candidato al Concejo en las localidades donde su partido no tenía candidatos a estas corporaciones. En localidades como Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño y La Candelaria, en las cuales el PPC no presentó candidatos a JAL, la votación de Moreno no superó los 300 votos. Por el contrario, en las localidades donde existía la sociedad Moreno – ediles las votaciones fueron superiores a 1000 votos. (figura 2).

## Figura 2. ~~Votación de Hipólito Moreno y los candidatos a JAL avalados por el PPC.~~

Fuente: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá.*

La fuerte relación que existe entre las votaciones de los candidatos a JAL y la del líder del PPC se comprueba al obtener un coeficiente de correlación de 0.94 para los resultados electorales del partido en Bogotá.<sup>41</sup> Una tendencia similar se refleja también en las localidades en las que Hipólito Moreno obtuvo votaciones superiores a los 1000 votos (cuadro 7).

### Cuadro 7. Coeficientes de correlación de Pearson. Votaciones de Hipólito Moreno frente a votaciones de los candidatos a JAL por el PPC.

Localidad	Coef. de correlación
Barrios Unidos	0.76
Engativá	0.84
Ciudad Bolívar	0.99
Kenedy	0.81
Bosa	0.99
San Cristóbal	0.96
<b>Bogotá</b>	<b>0.94</b>

El caso del PPC, y aspectos como la proliferación de listas y la penetración de antiguos ediles al Concejo de Bogotá, entre otros, permiten afirmar que las JAL son un espacio determinante en el funcionamiento político de la capital, particularmente en términos electorales. El representante local, actúa como el primer eslabón de las redes políticas que operan en Bogotá al tener una aproximación mayor con el ciudadano. Esta posición del edil parece haberse canalizado en función de la dinámica electoral, con lo cual la red partidista termina siendo el espacio privilegiado para el acceso del ciudadano a los derechos de ciudadanía.

<sup>41</sup> El coeficiente de correlación de Pearson permite expresar cuantitativamente el grado en que dos variables están relacionadas (en este caso las variables son: votación de Moreno frente a votación de los Candidatos a JAL del PPC). El coeficiente de Pearson mide la correlación entre variables cuyas mediciones están expresadas en una escala de intervalo o de razón. El coeficiente se expresa numéricamente de -1.00 a 1.00, siendo 1 el puntaje correspondiente a una correlación positiva perfecta. Los puntajes que tienden a 1.00, indican que las variables se comportan de manera similar. Puntajes tendientes a -1.00 reflejan que las variables se comportan de manera opuesta. Un puntaje de 0.00 representa ausencia de relación entre las variables. Para una explicación más completa de los coeficientes de correlación véase: Runyon y Haber (1987).



### 3.2. LO PÚBLICO MEDIADO. LAS REPRESENTACIONES DE LA REPRESENTACIÓN.

El análisis del impacto de los espacios políticos locales sobre la construcción de ciudadanía, ha sido trabajado, hasta este punto, a través de variables como los diseños institucionales de la descentralización, el comportamiento electoral y la articulación de redes políticas. No obstante, el papel de los representantes políticos en los procesos de construcción de ciudadanía es de central importancia. Así, esta parte abordará la forma en que los ediles descifran su papel como representantes de la ciudadanía, así como el de las JAL. Una aproximación a la percepción de los protagonistas de la política local, es de vital importancia para el desarrollo de esta investigación, debido a que según como el representante político entiende su función y el papel que desempeña la institución a la que pertenece, depende en gran medida el tipo de relación que establece con la ciudadanía, y la naturaleza del proceso de construcción de ciudadanía que puede articularse a través de un espacio de representación local.

Esta sección presenta los resultados de 18 entrevistas estructuradas, realizadas a ediles bogotanos de distintas localidades y filiaciones políticas, a través de las cuales se buscó responder dos preguntas centrales: ¿cómo descifran los ediles su función como representantes? y ¿cuál ha sido el principal impacto de las JAL? Las entrevistas permitieron explorar también las relaciones de la política local con distintos espacios de representación y las filiaciones políticas. Sin embargo, los resultados que se presentan a continuación se centrarán exclusivamente en las variables función del representante e impacto institucional.

El análisis de las entrevistas estuvo guiado por la siguiente estructura metodológica. En un primer momento, durante la lectura de las transcripciones, se identificaron códigos o categorías conceptuales que reflejaban la visión de los entrevistados en relación con las variables función del representante e impacto institucional. Una vez identificados los códigos, se determinó cuales de ellos, según la forma como fueron definidos dentro del contexto de los discursos, podía relacionarse con categorías propias del concepto de ciudadanía. Fue así como algunos códigos se asociaron con: a) *participación*, en tanto dimensión de la ciudadanía vinculada con el ejercicio de los derechos políticos, b) *acceso a*

*bienes públicos*, como manifestación de la dimensión social de la ciudadanía, y c) *vinculación con el Estado o la comunidad política*, última categoría que se asocia con una relación, tanto simbólica como física del ciudadano con la esfera estatal pública (Uribe, 1997: 166).<sup>42</sup> Después de la identificación de códigos y su relación con las categorías conceptuales de la ciudadanía, se ubicaron aquellos más frecuentes dentro de las respuestas de los ediles. Esto permitió seleccionar aquellas respuestas que expresaron los entrevistados casi con unanimidad, así como otras que aunque frecuentes deben ser analizadas en un contexto más específico, lo mismo que algunas con una mínima frecuencia.<sup>43</sup> El cuadro 8 expresa de manera resumida el esquema de análisis de las entrevistas.<sup>44</sup>

**Cuadro 8. Esquema de desciframiento de las entrevistas.**

Variable	Categorías ciudadanía	Código o categoría conceptual	Frecuencia	%
Función del representante		Compromiso con la ciudadanía	8	4,52
Función del representante		Cumplir	7	3,95
Función del representante	Acceso a bienes públicos	Gestor de obras	19	10,73
Función del representante	Acceso a bienes públicos	Intermediario	30	16,95
Función del representante	Participación	Pedagogo cívico	16	9,04
Función del representante	Vinculación con el estado / comunidad política	Representante general	10	5,65
Función del representante	Vinculación con el estado / comunidad política	Representante sectorial	19	10,73
Función del representante		Servir	11	6,21
Impacto	Acceso a bienes públicos	Acceso	5	2,82
Impacto	Participación	Asociatividad	3	1,69
Impacto	Participación	Autonomía política	4	2,26
Impacto	Vinculación con el Estado / comunidad política	Cercanía a la comunidad	25	14,12
Impacto	Participación	Compromiso cívico	5	2,82
Impacto	Participación	Participación directa	7	3,95
Impacto	Participación	Vinculación con lo público	8	4,52
			177	100,00

### 3.2.1. EL REPRESENTANTE LOCAL: UN INTERMEDIARIO DE LO PÚBLICO.

42 Estas tres categorías remiten a la definición de ciudadanía presentada en la primera parte, en la cual se hizo referencia a la ciudadanía como el acceso a una comunidad política y a unas titularidades o derechos.

43 Algunos códigos fueron eliminados del análisis debido a que estaban relacionados con uno o a lo sumo dos entrevistados.

44 El análisis de los discursos se inspiró en la metodología propuesta por Perea (1996: 17-27). Para la evaluación de las transcripciones de las entrevistas hechas a los ediles, se usó en programa para análisis cualitativo ATLAS/Ti 4.1.

A lo largo de las entrevistas, los ediles definieron su función como representantes, a partir de ocho categorías conceptuales, dentro de las cuales, las tres más frecuentes fueron las de intermediario, gestor de obras y representante sectorial.

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

...nosotros somos el eslabón perfecto entre la comunidad y las autoridades...  
(Edil independiente, localidad Chapinero)

Uno hace la gestión, que si tienen un problema de alcantarillado, de aguas negras, entonces inmediatamente uno tiene que recurrir a la empresa de acueducto y alcantarillado... (Edil liberal, localidad Fontibón)

A mi llegan: edil necesito un cupo en un colegio, en una escuela, necesito que me ayuden; por ejemplo, a llevar un enfermo al hospital Juan XXIII; entonces, son cositas pequeñas. Que las vías, que las calles, el reparcheo, (...) entonces está uno más cerca de la comunidad. (Edil independiente, localidad Barrios Unidos)

Para el desarrollo de esta función el político capitaliza su conocimiento sobre el funcionamiento de la burocracia y la organización del sector público, destreza de la que carece el ciudadano promedio. Así, aunque la tarea principal que debe desempeñar un **edil**, según el señalamiento del Estatuto Orgánico, es la de establecer las prioridades de inversión del presupuesto local; para muchos representantes locales, en la medida en que el

presupuesto de sus localidades es muy limitado, se hace necesario acudir a las entidades distritales en búsqueda de apoyo para solucionar las “necesidades” de sus comunidades. Es así, como el edil acude permanentemente ante entidades distritales como el IDU, el IDR o las empresas de servicios públicos, con el propósito de que éstas lleven a cabo obras o presten servicios allí donde se encuentran las necesidades de los representados por el edil.

El papel de intermediarios, desempeñado por los ediles, no se agota en la gestión ante las autoridades de obras o servicios. En efecto, el edil también guía a los ciudadanos en su relación con el Estado, indicando al ciudadano qué hacer ante diversas situaciones, que pueden ir desde una asesoría jurídica, hasta la consecución de un cupo en una entidad educativa.

Después de la categoría de intermediario, muchos de los entrevistados identificaron una segunda función: **gestor de obras**. Esta tarea del representante remite básicamente a que el edil debe “materializar su labor”. Así, el buen representante es quien “hace”, quien deja un testimonio físico de su trabajo. Aunque esta categoría conceptual fue menos frecuente que la anterior, lo cual indica que no es percibida por todos los ediles como su principal labor, aquellos entrevistados que identificaron su papel como representantes con la realización de obras, se ubicaron principalmente en localidades o sectores con grandes necesidades de servicios o infraestructura urbana. El representante local como gestor de obras es un sujeto capaz de hacer lo que el Estado y las élites políticas no han podido o no ha querido hacer para las comunidades; así, el edil se apropia de las gestiones del Estado y aparece como quien las lleva a cabo. Esta percepción de la misión del político remite a una especie de sujeto mesiánico capaz de hacer y llevar obras a sus representados. Los testimonios de algunos ediles ejemplifican esta función.

...he hecho cosas imposibles, como por ejemplo convertir un sitio negro que lo consideraban un infierno, en el barrio Las Cruces, el Parque Tisquesusa, en un cielo, porque le construí unas canchas deportivas, logré gestionar un polideportivo. (Edil liberal, localidad Santa Fe)

En este momento tengo tres proyectos. El primero, es la construcción de la alameda del barrio Modelo Norte que va desde el CAI Modelo por toda la carrera 44. Osea, es un proyecto lindo que el mismo Alcalde Mayor, doctor Peñalosa, apoyó y aprobó. (Edil independiente, localidad Barrios Unidos)

Estas dos categorías conceptuales o códigos, reflejan un papel de los ediles como promotores de la dimensión social de los derechos de ciudadanía, que en este caso tiene que ver fundamentalmente con el acceso del sujeto a bienes públicos, en la medida en que los ediles asumen como su principal función la generación de acceso a obras y beneficios que redundan en un mayor bienestar material de los representados. Así, mismo, la posibilidad de acceso a bienes públicos tiene un impacto político, pues significa la integración de los sujetos como miembros y beneficiarios de la comunidad política; pues como señala Dahrendorf (1997), tolerar una clase baja, esto es, un grupo de ciudadanos sin posibilidades efectivas de acceso a un mínimo bienestar social, “delata una disposición a suspender los valores básicos de la ciudadanía —derechos de participación iguales para todos— para una categoría entera de personas” (Dahrendorf, 1997: 154).

Sin embargo, la ampliación de la ciudadanía social, y la consecuente integración a la comunidad política, se ven limitadas por la forma como se promueve el acceso a los bienes públicos por parte de los políticos. En efecto, la intermediación se desenvuelve como un servicio personal que presta el político a sus representados, y la gestión de obras, como una labor en la que el representante promueve como propias las gestiones y obras del Estado. Estos desciframientos operan como apropiaciones simbólicas de lo público, ya que el político canaliza sus intermediaciones como servicios particulares (un tramitador) y capitaliza las obras y gestiones del Estado a su favor.

En estrecha relación con la tarea de intermediarios y gestores de obras, los entrevistados destacaron que es necesario mantener vínculos con otros políticos y miembros de la burocracia del Estado, si se quiere tener éxito en el desempeño de la labor como representante local. Así, aparecen la categorías conceptuales, **contactos** y **red política**, que

remiten a la manera como los ediles establecen relaciones con sus colegas y el Estado. La primera, hace referencia a un vínculo instrumental que establece el representante con otros políticos y con funcionarios públicos, en función del desarrollo de gestiones y obras. La segunda, remite a una interacción entre políticos, que trabajan en pro de un proyecto político colectivo, que generalmente pretende alcanzar el éxito electoral. Estas categorías, describen el tipo de vínculos que establecen los representantes locales con otros políticos y funcionarios públicos, del nivel local, distrital o nacional, y gracias a los cuales logran acceso a los recursos y espacios, necesarios para desempeñar “adecuadamente” su papel.

Hasta aquí se han presentado las funciones que, según los mismos representantes locales, podrían calificarse como medulares. Sin embargo, durante las entrevistas apareció otra categoría, que complementa el panorama de cómo los ediles descifran su labor. Ésta, describe la función del edil como: un **representante sectorial**, es decir, como el vocero de una zona de la localidad.

Esta categoría refleja la existencia de una especie de tensión, en torno a si la labor del representante debe encaminarse a la consecución de un bien general o al cumplimiento del mandato de los electores. Así, en las entrevistas fue muy frecuente que los representantes locales expresaran, que su papel como representantes debe ir encaminado a llevar la vocería de un sector o grupo particular de ciudadanos, lo cual según los códigos aquí definidos se refiere a que el edil es un representante **sectorial**. Esto se materializa en que el edil es un vocero de aquellos sectores a los cuales se debe electoralmente. Sin embargo, aunque la mayoría de los ediles dan una prioridad a su papel como representantes sectoriales, en algunas entrevistas apareció una tensión entre la representación sectorial y una de carácter general.

La existencia de esta tensión muestra que, aunque algunos ediles saben que se deben electoralmente a sus votantes y a ellos debe responder, manejan al mismo tiempo una concepción de bienestar general que les obligaría a proyectar su función más allá de sus electores, al menos en teoría. Algunos testimonios ejemplifican la tensión:

En el caso de los barrios estrato 1 y 2 han hecho unos procesos muy interesantes de trabajo político, ellos mismos lanzan su candidato, previamente hay una consulta popular; entonces en esa medida, lo que tiene que ver con la relación de los barrios populares con la JAL se tramita exclusivamente a través de Fulano, ahí hay un componente de representación muy fuerte muy bien logrado, además si se quiere muy transparente, porque no es la representación de un barrio o de un sector o de un espacio específico, sino que es la representación de los sectores populares de la localidad lo cual obviamente se logra porque son poquitos barrios. (Edil independiente. Localidad Chapinero)

En el sector donde vivía, no teníamos dolientes, entonces hablé con mis vecinos y me dijeron: hágale que nosotros lo ayudamos. (Edil. Localidad Usaqué)

Desde las JAL hay bastante trabajo y hay muchas formas de poderle ayudar a la sociedad civil, porque ya no se encierra uno en el barrio sino que debe expandir la ayuda o los conocimientos que adquirió a través de todo ese tiempo en el resto de las comunidades (Edil independiente. Localidad Barrios Unidos)

Las categorías conceptuales presentadas anteriormente, señalan que el tipo de representación que se articula en las JAL, está caracterizada por un vínculo directo entre representante y representado, en el que el primero responde como intermediario y gestor de obras, y el segundo como votante. Frente a esta situación la pregunta obligada es: ¿qué efecto tiene sobre la construcción de ciudadanía este tipo de desciframiento de la función de representación?

Siguiendo el debate contemporáneo sobre la representación, es claro que hoy se considera necesario que el representante “sienta la expectativa de aquellos a los que representa” (Sartori, 1999: 265). Lo cual supone, en términos de la ciudadanía política, que el elector establezca una relación directa con el político. Así, el ciudadano tiene la capacidad no sólo

de elegir, sino también de promover sus intereses al generar un mandato.

Según lo anterior, no sería problemático el que un representante responda a las expectativas de un grupo de electores, es más, se esperaría la existencia de ese tipo de vínculo, pues de otro modo, como lo sugiere Sartori, existirían elecciones sin representación (Sartori, 1999: 265). Así, el edil al ejercer una representación sectorial estaría estableciendo el vínculo natural con sus representados. Sin embargo, en el contexto específico de las JAL, este tipo de relación es problemática en términos del acceso a la ciudadanía. En primer lugar, el principio de acción de las JAL es la generación de acceso a bienes públicos, y de integración social de los sectores marginados, lo cual supone que la acción del representante no esté guiada por criterios particularistas. En segundo lugar, un esquema de representación sectorial enmarcado en un contexto de distorsiones de la representación tan fuertes, como las que se dan en Bogotá a nivel local (pérdida de votos etc.), se traduce en una intensificación de las ya existentes marginaciones de la representación política y consecuentemente, de la esfera estatal pública de amplios sectores de la ciudadanía. Por último, el particularismo conduce a una definición poco técnica de las inversiones locales, las cuales no corresponden con las principales necesidades de la localidad, sino con los intereses de las redes políticas locales.<sup>45</sup>

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

### 3.2.1.1. OTROS DESCIFRAMIENTOS DE LA REPRESENTACIÓN.

---

45 Sobre la definición de las inversiones locales hasta antes de creación de las UEL un estudio de Fainboim (2000: 47) señala: “en muchos casos no se hicieron estudios técnicos, económicos y jurídicos de las propuestas presentadas”.



Aunque en términos generales los representantes locales se perciben como unos intermediarios de lo público, sus discursos dejaron ver también otras categorías conceptuales asociadas a su papel como representantes políticos. Ese el caso de lo que, según los códigos definidos para el análisis de las encuestas, se llamó **pedagogía cívica, compromiso con la ciudadanía y cumplir**.

El primero de estos los códigos remite a una función del edil como formador, orientador y consejero de la comunidad, sobre aspectos generales (asuntos legales) y destrezas (formación de asociaciones, presentación de proyectos) necesarias para desarrollar acciones en los espacios públicos y en la política. El representante local como pedagogo cívico, transmite un conocimiento al ciudadano con el propósito de que éste actúe en lo público de una manera más autónoma. Esta función que ocupa un lugar menos relevante en los discursos de los ediles, se asocia con algunos representantes no pertenecientes a los partidos tradicionales.

A través de esta función el político local está asistiendo al ciudadano y trasmitiéndole unas destrezas que le permiten desarrollar un papel más autónomo en los espacios públicos. Esta función del representante local, está muy ligada a los procesos de planeación participativa que consagró el EOB, y a través de los cuales se otorgó al ciudadano un espacio de acción a través del cual puede tener una vinculación más directa en la toma de decisiones locales. La existencia de estas dinámicas participativas, han hecho que el representante proyecte los conocimientos y destrezas básicas que requiere el ciudadano para actuar en ellas.<sup>46</sup> La formulación de un proyecto, requiere de información y habilidades con las que no cuenta un ciudadano promedio, pero que pueden ser comunicadas por los ediles. Algunos testimonios son claros al respecto:

---

46 Actualmente existen en Bogotá otro espacio en el que la se vincula directamente con lo público. Ese es el caso de las “Obras con saldo pedagógico”, esquema en el que grupos de ciudadanos, sin la intermediación de un político, “concurran” ante la administración distrital por los recursos necesarios para la realización de una obra. Este tipo de actividades necesitan de ciudadanos capaces de elaborar un proyecto o una propuesta para ser presentada a concurso, y aunque la visión de la administración Peñalosa fue que con estos procedimientos se evadía la intermediación del político, es un hecho que los políticos locales han desempeñado un rol central como asesores y formadores de los grupos de ciudadanos que se presentan a concurso.

Usted como edil puede jugar un papel importante frente a esas dinámicas organizativas, en el sentido de que cuando en el barrio la gente se reúne para su organización muchas veces no tiene ni idea acerca de una cantidad de normas, sobre ciertos aspectos de la ciudad, no tiene idea de cómo obtener recursos de la localidad, no tiene ni idea de un determinado programa o proyecto que esté ejecutando el Distrito, entonces usted como edil tiene que darle un poquito de dientes a esas dinámicas locales incipientes, de personas que muchas veces no tienen ningún tipo de formación para esos campos. (Edil independiente, localidad Chapinero)

En el caso de la política antigua, anterior, donde el político llegaba y tenía todas las herramientas para decir yo pavimento esta calle pero si ustedes votan por mí. Eso es otra dinámica: decirle a la gente ustedes también pueden hacerlo y tienen estos elementos para adquirir. La gente está cambiando, ya hay cultura ciudadana, ya hay encuentros ciudadanos en los que la gente viene y participa, ya uno les dice: bueno vengan ustedes y participen, ¿qué necesitan?, los proyectos y nosotros los apoyamos. (Edil independiente, localidad San Cristóbal)

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

Vemos los resultados en las localidades donde tenemos ediles, vemos los resultados aquí en la JAL de San Cristóbal con los trabajos que se han venido haciendo con las comunidades de los distintos barrios, vemos ese resultado, ese

fruto, y la misma gente lo cuenta, lo que [el edil] ha venido proyectando y trabajando con ellos. (Edil independiente, localidad San Cristóbal)

En términos de un proceso de construcción de ciudadanía, este papel del representante local, aunque está marcado por las limitaciones de una representación que tiene un carácter sectorial, opera como una suerte de promoción de la participación ciudadana, con lo cual se está estimulando a los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos. Esta función de los ediles tiene la gran virtud de incorporar al ciudadano en los procesos políticos locales, con lo cual éste adquiere una mayor autonomía en el espacio público, aunque que no signifique que el político desaparezca del panorama local.

Esta pedagogía de la participación, puede representar una redefinición de los procesos políticos locales, al tener el potencial de modificar una relación en la que tradicionalmente el ciudadano ha estado subordinado a los conocimientos que tiene el político, y en la que su margen de maniobra ha sido siempre muy limitado. Con un ciudadano más informado del funcionamiento de la política local, la relación representante representado, puede ser más responsable y horizontal. Estos procesos aún incipientes, pueden modificar en un futuro, las articulaciones de la política local, que sin dejar de ser representativa, puede abrir más espacios a la participación ciudadana y fundamentalmente a un mayor ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Para terminar, es preciso señalar aquellas funciones de los ediles que fueron menos recurrentes en las entrevistas y que no tienen una directa vinculación con los procesos de construcción de ciudadanía. En primer lugar, está una concepción de la tarea del edil como un **servicio** a la ciudadanía, como una especie de entrega cristiana al prójimo. Según esto, el edil no sólo es un representante, sino alguien que se entrega y sacrifica por los demás. Así lo expresa este testimonio:

se ha trabajado muchísimo, la entrega ha sido total, son 23 años, los mejores años de mi vida, se los he dedicado al servicio de la gente, no quiere decir que

con esto he logrado mucho, no, hay mucho por hacer y quisiera hacer mucho más. (Edil liberal, localidad Fontibón)

Finalmente aparecen los códigos **compromiso con la ciudadanía** y **cumplir**. El primero, se refiere a que el edil se debe al ciudadano, así que todos sus esfuerzos y trabajo deben ir encaminados a éste. El segundo, se relaciona con el hecho de que el político tiene la responsabilidad de cumplir a sus electores, lo cual se debe reflejar en su trabajo. Estas dos categorías conceptuales destacan la conexión existente entre ciudadano y representante, y muestran qué elementos articulan dicha relación. Por una parte, el político tiene una responsabilidad con el ciudadano en tanto elector. Por otro lado, la relación se sostiene o sigue vigente en la medida en que el político cumpla con obras, intermediaciones o con la transmisión de su conocimiento. Los siguientes testimonios resumen esa relación del político con la ciudadanía:

Cuando yo hago algo es por hacerlo y no porque detrás vienen unos votos. Aunque al final uno reconoce que si uno hace una cuestión buena la gente lo va a reconocer y ese ha sido mi trabajo. Cualquier dirigente, cualquier persona, apela a alguna cosa, yo inmediatamente le colaboro. (Edil independiente, localidad Barrios Unidos)

La gente ya no come cuento, por eso es que han perdido tanto espacios como el Concejo, el mismo Congreso. Porque si van y prometen y no cumplen, pues lógicamente que ya la gente no les come cuento. (Edil liberal, Localidad Fontibón)

Estas categorías conceptuales sugieren, que algunos representantes a la las JAL entienden sus funciones en conexión con el papel que la ciudadanía puede jugar como eventual protagonista de un control político que pueda incidir sobre la vigencia política del representante. Así, orientan su trabajo hacia los ciudadanos, ante los cuales deben responder con sus acciones.

El análisis desarrollado a partir las entrevistas permite concluir, que en los espacios de política local se están dando formas de acceso a la ciudadanía marcadas por un énfasis en la dimensión social, es decir, en el acceso a bienes y servicios públicos, aspecto muy relacionado con el objetivo inicial de los espacios de política local. Sin embargo, la promoción de la ciudadanía se encuentra mediada por criterios y prácticas cercanas al clientelismo, lo cual limita el impacto de los espacios de política local en términos de un acceso pleno a la ciudadanía. Esto se refleja en la primacía de los códigos **intermediación**, y **gestión de obras** y fundamentalmente en el ejercicio de una **representación sectorial**, que se suma a aspectos analizados en capítulos anteriores, como las distorsiones de la representación en las JAL y la aún baja participación electoral del ciudadano.

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

La forma como los políticos locales descifran su papel como representantes permite plantear, que el impacto de los incipientes procesos de construcción de ciudadanía es limitado, debido a un ejercicio particularista de la representación. Sin embargo, el nivel real de vinculación de los ciudadanos con este proceso de construcción de ciudadanía difícilmente puede ser establecido con la información analizada hasta este punto. Es por eso que las percepciones de la ciudadanía sobre los políticos y las expectativas frente al papel que éstos deben desempeñar será abordado en el próximo capítulo.

### 3.2.2. LAS JAL UNAS INSTITUCIONES CERCANAS A LA COMUNIDAD.

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

Para casi la totalidad de los representantes locales entrevistados, sin distinción de localidad o estrato social, las JAL han generado un proceso de acercamiento de la política, el Estado y sus recursos a los ciudadanos, lo cual, según los entrevistados, no existía antes de la creación de las JAL, cuando el espacio de representación más cercano al ciudadano era el Concejo. La cercanía a la comunidad, como principal impacto de las JAL, implica que tanto el edil como las JAL, son personas e instituciones al alcance de los ciudadanos. Algunos testimonios reflejan esta percepción.

...Vienes acá y todo el mundo te abre la puerta y nadie te va a negar nada, y eso es fundamental y la gente reconoce eso. (Edil independiente, localidad Chapinero)

La labor más importante que han cumplido las JAL, yo creo que ha sido el acercamiento con la comunidad y el conocimiento de sus problemas y tratar de ayudar a solucionarlos. (Edil conservador, Localidad Chapinero)

Las JAL han sido para mí lo mejor que ha podido hacer el Estado, que ha podido hacer la constituyente, porque le permite a la comunidad, al pueblo, estar unidos, nosotros los representamos, saben a donde acudir, a donde nos encuentra y ha sido una experiencia muy bonita. (Edil independiente, localidad Usme)

¿Cuando el Concejo de Bogotá o la Cámara hace una audiencia pública?  
Nosotros si, permanentemente estamos haciendo audiencias públicas, la JAL siempre tienen sus puertas abiertas, nosotros nunca hacemos sesiones secretas, privadas, son permanentemente abiertas. (Edil liberal, localidad Santa Fe)

En términos del proceso de construcción de ciudadanía, el que las JAL y sus miembros sean espacios y sujetos abiertos a la comunidad, tendría la capacidad de generar una vinculación del individuo con la esfera estatal pública, desde dos perspectivas. Por un lado, el ciudadano encontraría una manifestación física del Estado más cercana y más accesible, a través de la cual podría vincularse a procesos de toma de decisiones públicas y tendría acceso a recursos estatales. En segundo lugar, la cercanía física y una interacción mas directa con el Estado podrían contribuir a la construcción simbólica de comunidad política.

Esta percepción de los ediles, hace pensar que las JAL han generado uno de los impactos que se buscaba con el proceso de descentralización que les dio origen, el cual era la generación de espacios de participación y vinculación del ciudadano a lo público. Sin embargo, es central preguntarse ¿cómo es ese acercamiento a la ciudadanía? En primer lugar, debe señalarse, que en la medida en que el edil desempeña un papel de representante sectorial, existirían unos ciudadanos con mayor posibilidad de vinculación a la esfera estatal pública. Es decir, la cercanía a la comunidad no es universal, en la medida en que se podría plantear que de acuerdo al tipo de función que desempeñan los representantes locales, son sus electores o los miembros de sus redes políticas los beneficiarios de esa proximidad institucional que suponen las JAL.

En segundo lugar, aunque el vinculo con la ciudadanía está mediado por la figura del edil, los espacios de planeación participativa (encuentros ciudadanos), son un componente institucional de las JAL con el potencial de vincular al ciudadano con la esfera pública sin ningún tipo de mediación. Sin embargo, existen evidencias, que se desprenden del papel del representante como pedagogo cívico, que permiten pensar que la participación de los ciudadanos en los encuentros ciudadanos también se encuentra mediada por el político

local. A esto se suma, que la mayoría de estas audiencias públicas no sólo son invocadas, sino también estructuradas por la administración distrital, las alcaldías locales o las JAL, con el propósito de generar espacios para informar a la ciudadanía sobre sus propias gestiones<sup>47</sup>, y para promover una suerte de participación ciudadana inducida, aspecto que no es del todo negativo, pero que supone que los políticos locales juegan un papel muy importante como movilizados de ciertos sectores de la ciudadanía.

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

Detrás del código cercanía a la comunidad, aparecen otros seis códigos que, aunque son marginales en los discursos de los ediles, describen otras percepciones sobre lo que ha sido el impacto de las JAL y su relación con el proceso de construcción de ciudadanía. Cinco de ellos señalan que las JAL han contribuido a definir o redefinir la relación del ciudadano con la esfera pública, mientras el sexto se relaciona con el tema de acceso del ciudadano a los recursos públicos.

La primera categoría conceptual señala que el ciudadano a través de los espacios políticos locales ha generado una mayor **vinculación con lo público**. Esto significa que el individuo, a título personal o a través de las asociaciones de vecinos, establece una conexión con los temas y problemas de su localidad y se vincula a su solución. Según esta interpretación, los espacios políticos locales al vincular al ciudadano a la actividad política, lo estimulan a

---

<sup>47</sup> Según datos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá la mayor parte de los encuentros ciudadanos (68,65%, tomando como punto de referencia a 1999) han sido usados por la administración distrital, las alcaldías locales y las JAL con el propósito de informar sobre sus gestiones. Las UEL han usado los encuentros para rendir informes de sus gestiones, a lo que se le ha denominado "rendición de cuentas". En cuanto a los organizadores de los encuentros, los datos muestran que sólo en el 7,8% de los desarrollados en 1999 fueron promovidos por iniciativa de la misma ciudadanía.



ejercer activamente su ciudadanía política.

Esta lectura del impacto de los espacios políticos locales se conecta directamente con el segundo código de este grupo, **compromiso cívico**, que describe un vínculo de responsabilidad que establece el ciudadano con la esfera pública. El compromiso cívico no sólo se manifiesta en una vinculación con lo público, sino en una promoción del beneficio colectivo por encima de los fines privados y en una relación con las autoridades y los representantes locales, en la que el ciudadano actúa como un fiscalizador, al tiempo que exige respuestas por parte de éstos.<sup>48</sup>

Esto supone entonces, una relación activa de la ciudadanía con su entorno, con los problemas colectivos, al mismo tiempo que con sus representantes y autoridades públicas. Desde este punto de vista las JAL serían espacios promotores de capital social es decir de “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que permiten aumentar la eficiencia de la sociedad a través de las acciones coordinadas” (Putnam, 1993: 167).

El tercero de los códigos que se refieren a la relación del ciudadano con la esfera pública, es el de **asociatividad**, entendido como la capacidad de la ciudadanía para agruparse en función de una acción orientada a lo público. Desde este punto de vista, los espacios políticos locales generarían dinámicas de acción colectiva enfocadas a desarrollar acciones de tipo político en el espacio público.

Los dos últimos códigos hablan de un papel de las JAL como promotoras de la **participación directa** y la **autonomía política**. El primero remite a la posibilidad que tienen el ciudadano de participar en los espacios políticos locales, lo cual implicaría que a través de un espacio representativo como las JAL se promueven también formas de democracia participativa. Por su parte, la autonomía política supone no sólo un ejercicio participativo de la democracia por parte de la ciudadanía, sino la consolidación de ésta

---

48 Desde la perspectiva de Robert Putnam (1993) el compromiso cívico estaría marcado por “por una activa participación en los asuntos públicos. ‘El interés en los asuntos públicos y la devoción por las causas públicas son signos claves de la virtud cívica’” y por “‘un claro reconocimiento y búsqueda de bien público a expensas de los fines privados y puramente individuales’” (85-86)

como un actor político autónomo en la esfera local.

Cada uno de estos cinco códigos secundarios, define un impacto de las JAL en la relación del ciudadano o de grupos de estos con la esfera pública, y en particular sobre dinámicas de acción política. En términos del proceso de construcción de ciudadanía cada una de estas categorías conceptuales estaría relacionada con la promoción de un proceso participativo que estimula la construcción de una ciudadanía política. Estos códigos definirían un impacto de las JAL como integradoras del ciudadano al espacio público, y como promotoras de formas de participación que están asociadas con el surgimiento de esquemas de acción colectiva, una actividad pública responsable y dinámicas políticas autónomas. No obstante el papel de las JAL como promotoras del ejercicio de los derechos políticos, es ciertamente marginal.

El último código que se denominó **acceso**, hace referencia al papel de las JAL en la canalización de recursos públicos, permitiendo que el ciudadano llegue a ellos de manera fácil y eficiente. Esta percepción del impacto de las JAL se relaciona fuertemente con los códigos que articularon las respuestas de los ediles sobre su papel como representantes (intermediarios, gestores de obras). Sin embargo, el papel de las JAL como canalizadora de recursos públicos no es una categoría recurrente en los discursos sobre el impacto de las JAL. Esta aparente desconexión, con la forma como fue descifrada la representación, bien puede estar asociada con el hecho que para los representantes locales, el acceso a bienes públicos no se da a través de los espacios institucionales, sino a través de las gestiones por ellos realizadas. Así, aunque para los entrevistados, las JAL acercan el Estado al ciudadano y por ende los recursos de éste, el acceso a ellos esta mediado por el representante.

La lectura hecha a los testimonios de los ediles relacionados con el impacto de las JAL permite concluir, que estos espacios de representación local han generado una cercanía del Estado a los ciudadanos. Sin embargo, este acercamiento más que un impulso a procesos participativos y de articulación del ciudadano con lo público, ha conducido al acercamiento del político al ciudadano. Es decir, la creación de ámbitos de representación política a escala local supone la consolidación de un político local, y de unas redes de intermediación

de tipo clientelista. De esta forma, el impacto de las JAL sobre los procesos de construcción de ciudadanía debe vincularse directamente al papel que como representantes locales ejercen los ediles. Sin embargo, la cercanía física del Estado, a pesar de estar mediada por las redes políticas locales, se constituye en un avance, en tanto puede contribuir a generar procesos de construcción simbólica de una esfera estatal pública más abierta y vinculante.

Vale la pena terminar señalando que los testimonios de los ediles no dejan de ser unilaterales, ya que si bien presentan la percepción los protagonistas de la política local, no permiten valorar el nivel de vinculación real que ha establecido la ciudadanía con las JAL. Es así que la magnitud de la vinculación a estos espacios, al igual que las percepciones ciudadanas sobre los representantes políticos y los espacios políticos locales serán temas de análisis en el próximo capítulo, con lo cual, el panorama de la construcción de la ciudadanía a través de los espacios de política local podrá ser completado.

### 3.3. LAS PERCEPCIONES CIUDADANAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA LOCAL.

La consolidación de un proceso de construcción de ciudadanía a nivel local, específicamente desde las Juntas Administradoras Locales, parece ser un fenómeno marcado por el ejercicio de una representación particularista. Así, aunque la ampliación de espacios de participación y representación supone un aumento de las posibilidades del ciudadano para acceder a la arena política, al ampliar su espectro de derechos y establecer una vinculación más fluida con el Estado, el peso del clientelismo sobre este proceso genera un cerramiento que limita su impacto. Es decir, los derechos ciudadanos y la vinculación con el Estado entra a ser un privilegio de individuos pertenecientes a las redes clientelistas, las cuales aunque más numerosas, tienen la capacidad de generar procesos de construcción de ciudadanía acotados, particularistas. La articulación de este planteamiento ha estado, hasta este punto, fundamentada en un análisis institucional, electoral y de los discursos de los ediles. Esto, ha permitido explorar la evolución electoral de las JAL, sus problemas de representación, y el papel de los espacios locales como canteras electorales. por su parte, los testimonios de los ediles permitieron establecer que si bien las JAL han acercado el Estado al ciudadano, esto se ha logrado a través de la mayor proximidad de unos representantes que entienden su función, como una intermediación y gestión de obras enfocadas a unos sectores específicos.

Estas primeras conclusiones permiten señalar la existencia de limitaciones a un proceso de construcción de ciudadanía que se esperaría fuera más incluyente. Sin embargo, cabe preguntarse si las limitaciones al proceso de construcción de ciudadanía local ¿se deben exclusivamente a la forma como los ediles entienden su labor como representantes y a sus estrategias políticas? Creemos que no, que el panorama de la construcción de la ciudadanía no puede ser comprendido sólo recurriendo a una lectura de los políticos, sus percepciones y estrategias.

Con el propósito de abordar esta pregunta, se analizará una encuesta, elaborada para la consultoría “Control político y control ciudadano” (Misión de reforma institucional,

Secretaría de Hacienda del Distrito, 2000), que fue aplicada a 500 bogotanos mayores de 18 años<sup>49</sup> y a través de la cual se pretende generar un panorama más completo sobre el proceso de construcción de ciudadanía local.<sup>50</sup> Esta encuesta exploró aspectos centrales del proceso de construcción de ciudadanía a escala local desde la perspectiva de los ciudadanos. El análisis que se propone a continuación se articulará en torno a 4 temas: a) nivel de conocimiento institucional; b) vinculación de los ciudadanos con lo público, aspecto que remite a niveles de participación, asistencia a sesiones de cuerpos colegiados locales y

49 Las características técnicas de la encuesta fueron las siguientes: El universo fueron personas de ambos géneros, de todos los estratos socioeconómicos, mayores de 18 años y residenciados en Bogotá. La metodología del estudio fue de tipo cuantitativo y se recurrió a la encuesta personal como herramienta para la recolección de la información. La duración aproximada del cuestionarios fue de 15 a 20 minutos. Se realizaron 500 encuestas personales distribuidas por estratos así:

Estrato	1
	2
	3
	4
	5
	6
Edad / género	H
	M
	H
	M
	H
	M
	H
	M
	H
	M
	H
	M
	Total
	Margen de error
Entre 18 y 24 años	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	5
	5
	5
	5

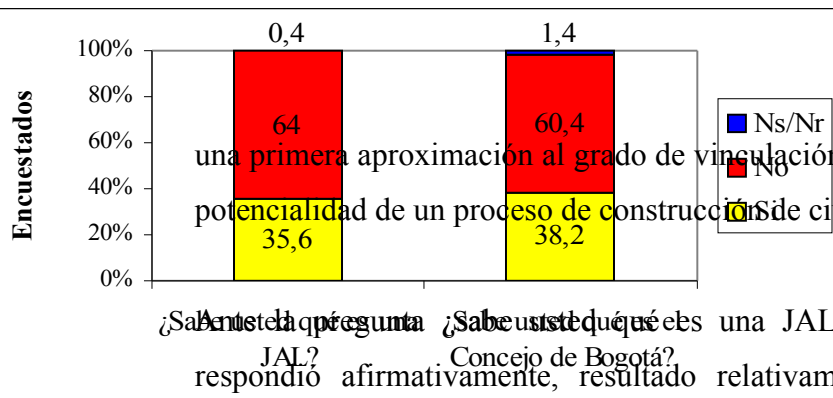
distritales, y uso de mecanismos jurídicos de protección de derechos; c) papel de los políticos en el acceso a bienes públicos; y d) percepciones sobre las instituciones públicas. Adicionalmente, la encuesta puso en consideración de los ciudadanos consultados una serie de afirmaciones, para ser calificadas por éstos, las cuales buscaron hacer una medición de las actitudes ciudadanas frente a aspectos como la política, los políticos, la democracia, la participación, y la responsabilidad cívica, entre otros temas.

	100
	9.8%
Entre 25 y 35 años	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	5
	5
	5
	5
	100
	9.8%
Entre 35 y 44 años	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	5
	5
	5
	5
	100
	9.8%
Entre 45 y 54 años	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	5
	5
	5
	5
	100
	9.8%
Más de 54 años	100
	9.8%

### 3.3.1. CONOCIMIENTO INSTITUCIONAL.

El primer grupo de preguntas buscó establecer el nivel de conocimiento del ciudadano, tanto de los espacios de representación local, como de los miembros de estas corporaciones. Así mismo, indagó por el mecanismo o mecanismos a través de los cuales el ciudadano adquiere conocimiento de las JAL y sus representantes. Estas preguntas permiten establecer

	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	10
	5
	5
	5
	5
	100
	9.8%
Subtotal	
	50
	50
	50
	50
	50
	50
	50
	50
	50
	25
	25
	25
	25
Total	
	100
	100
	100
	100
	50
	50
	500
	4.4%
Margen de error	
	9.8%
	9.8%



una primera aproximación al grado de vinculación del ciudadano con lo público local y a la potencialidad de un proceso de construcción de ciudadanía en este ámbito.

Ante esta pregunta, apenas el 35.5% de los encuestados, respondió afirmativamente, resultado relativamente similar al nivel de conocimiento registrado para el Concejo, institución conocida por el 38.2% de los encuestados (figura 3). Estos resultados reflejan un bajo nivel de conocimiento de las instituciones de representación local por parte de los bogotanos. Sin embargo, las JAL aunque son unas instituciones relativamente nuevas, registran un nivel de identificación ciudadana cercano al del Concejo de Bogotá, institución que cuenta con una mayor historia y proyección distrital. Así que un nivel de identificación institucional del 35.5% para las JAL no resulta del todo negativo.

### Figura 3. Nivel de conocimiento de las JAL y el Concejo de Bogotá

Junto con la pregunta sobre conocimiento básico de las Juntas Administradoras Locales, el cuestionario incluyó dos preguntas adicionales, la cuales se aplicaron a las personas que dijeron saber qué era una JAL. La primera, pedía al encuestado dar una definición de la

9.8%

9.8%

4.4%

El margen de error para los estratos 5 y 6 considerados en conjunto fue de 9,8%. El margen de error por género fue de 6,2% (se realizaron 250 encuestas a mujeres y 250 a hombres).

El muestreo fue por etapas (polietápico) estratificado por la variable estrato socio económico. La selección de las personas se hizo usando la metodología de selección aleatoria por barrios y estratos. En cada barrio se seleccionaron aleatoriamente manzanas. En cada manzana se hizo un recuento de viviendas y se seleccionaron las viviendas de cada manzana sistemáticamente. En cada vivienda seleccionada se hizo un recuento de hogares y personas por hogar. Finalmente se seleccionó la persona a encuestar usando tablas de números aleatorios. El muestreo fue probabilístico, pues la empresa encuestadora conoce la probabilidad de selección de las personas pertenecientes al universo en cuestión.

50 El uso de los resultados de la encuesta, en el contexto de esta investigación, cuenta con la autorización del profesor Andrés Dávila director de la consultoría “Control político y control ciudadano en Bogotá”.



institución y la segunda enumerar dos de sus funciones. Estas preguntas mostraron que el conocimiento de los ciudadanos a este nivel es aún más precario. Es decir, aunque un individuo haya oído hablar de las JAL o que incluso las identifique, no significa que tenga un conocimiento mínimo de éstas y de algunas de sus funciones.

Ante la pregunta ¿qué es una JAL?, sólo el 32.9% de los encuestados que dijeron tener conocimiento de estas instituciones (198 personas), presentaron respuestas que se pueden considerar acertadas; adicionalmente, más de la mitad de quienes dieron respuestas acertadas definieron a las JAL a partir de sus funciones y no según su carácter de instituciones de representación popular elegidas por voto popular y que desempeñan funciones administrativas (cuadro 9). En cuanto la definición de funciones, se observó un aumento de las respuestas correctas en tanto el 49.5% de los encuestados enumeró acertadamente alguna función (cuadro 10).

**Cuadro 9. Respuestas correctas a la pregunta “defina qué es una JAL”.**

Respuesta	Porcentaje
Ayudan a mejorar la calidad de vida de las comunidades	0,8
Asignan los gastos de la localidad	1,3
Administra los bienes de la comunidad dados por el distrito	14,9
Son las que manejan las diferentes localidades	1,3
Conformadas por los ediles locales	2,9
Es la segunda instancia después de las JAC	1,3
Elegidas por el pueblo	3,4
Especie de Concejo de la localidad	1
Es una corporación administrativa	0,1
Cuerpos de carácter administrativo que tratan de canalizar...	0,2
Gremio compuesto por personas de la localidad	0,1
Administran el funcionamiento de las localidades	5,6
Total	32,9

**Cuadro 10 Respuestas correctas a la pregunta “enumere dos funciones de las Juntas Administradoras Locales”.**

Respuesta	Porcentaje
Administrar los dineros	15,5
Trabajar por el bienestar de la comunidad	11,9
Representar a la comunidad ante las autoridades correspondientes	0,8
Recopilar las problemáticas de la localidad y exponerlas	5,1
Ayudar en el mejoramiento de los servicios públicos	5
Velar por el respeto del espacio público	2,5
Investigar las necesidades de los barrios	1,7
Mediar para la solución de los problemas de la localidad	2,6
Hacer proyectos para los barrios	3,8

Velar por la administración de la localidad	0,1
Aprobar los presupuestos de la localidad	0,4
Vigilar la conducta de los empleados	0,1
Total	49,5

La aproximación al conocimiento institucional también exploró el nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía de sus representantes locales. Si el conocimiento, por parte de la ciudadanía, de las JAL y sus funciones no es muy alto, el de los representantes locales es aún menor. En efecto, sólo el 5.4% de los encuestados dijo conocer a un edil.<sup>51</sup> Así, el nivel de reconocimiento de los miembros de las JAL es muy inferior al de identificación de la institución. Sin embargo, vale la pena destacar que 22 de los 32 ediles identificados por los encuestados, fueron señalados por ciudadanos de los estratos 1 y 2. Así mismo, los ediles Victor Manuel Piracoca de Fontibón, Moises Barón de Bosa, José Rodríguez de Ciudad Bolívar, Fernando Rojas de Chapinero y Heber Villamil de Antonio Nariño, quienes contaron con el mayor nivel de reconocimiento entre los encuestados, fueron señalados principalmente por personas de los estratos 1, 2 y 3.

Sobre la relación entre la política local y los distintos estratos, se podría señalar hipotéticamente que, existe una mayor cercanía entre el ciudadano de los estratos 1, 2 y 3 y las JAL. Sin embargo, lo que es un hecho es el bajo nivel de conocimiento y de participación de la ciudadanía en los espacios públicos locales, siendo así la promoción de la ciudadanía desde las JAL un fenómeno con un impacto apenas limitado a los miembros de las redes políticas locales.

Finalmente, el tema del conocimiento de las JAL fue complementado con una pregunta que buscó identificar el medio o medios a través de los cuales la ciudadanía adquiere información sobre las JAL y sus miembros. La encuesta mostró que los vecinos aparecen como la primera fuente de información con un 38% de las respuestas, seguidos por los medios masivos de comunicación: televisión (31.1%), radio (18.8%) y prensa (13.7%). En un lugar secundario aparecieron también como fuentes de información sobre las instituciones de representación local, los mismos políticos y la propaganda política (Cuadro 11). El impacto de las redes barriales de información, sobre la difusión de conocimiento

---

<sup>51</sup> Al bajo nivel de conocimiento de los ediles debe sumarse que algunos ciudadanos nombraron a miembros del Concejo como representantes a las JAL.

sobre las JAL, parece ser un reflejo de que la política local está articulada en torno a redes de intermediación, las cuales serían los principales vehículos de movilización política y de difusión de información sobre lo público local, y por supuesto de acceso a la ciudadanía

Finalmente, aunque los resultados de la encuesta según estrato, no permiten establecer generalizaciones debido al tamaño de la muestra, vale la pena puntualizar, que fue más frecuente que los encuestados de los estratos 1, 2 y 3 señalaran que adquirieron la información de las JAL a través de los vecinos, seguida por la televisión. Por su parte, los estratos 4, 5 y 6 destacaron a los medios de comunicación como su principal fuente de información sobre la política local.

**Cuadro 11. Principales medios a través de los cuales la ciudadanía conoce a las JAL.**

Medio de conocimiento de la JAL	Total
Por la TV	31,1%
Por la radio	18,8%
Por la prensa	13,7%
Por propaganda política	13,1%
Por los vecinos	38,0%
Por un político	12,9%
Otras respuestas (porcentajes menores a 6%)	13,7%
Base real (encuestados que dijeron saber qué es una JAL)	194
Base ponderada	100%

\*Los porcentajes no suman 100 debido a que el encuestado podía seleccionar más de un medio a través del cual obtuvo conocimiento de la JAL. es decir la pregunta era de respuesta múltiple.

Estos resultados completan el panorama relacionado con el conocimiento ciudadano de las JAL y permiten señalar que la vinculación que desarrollan los ciudadanos con las instituciones de representación local es bastante precaria. Así, aunque el nivel de identificación de las JAL (38,2%), el cual coincide con el promedio de participación para el período 1992 - 1997 (40,8%), no describe un panorama del todo negativo<sup>52</sup>, la identificación de funciones y de representantes locales si resulta bastante pobre. Esto refleja una lejanía entre el ciudadano y sus instituciones de representación local, y sugiere que el proceso de construcción de ciudadanía local tiene un impacto muy limitado.

Por otra parte, la encuesta permitió identificar algunas tendencias que aunque necesitan un análisis más profundo, señalarían a grandes rasgos que: los ciudadanos de los estratos

52 El nivel de identificación del Concejo frente al de las JAL es ligeramente superior ver: figura 3.

medios (3) y bajos (1 y 2), han desarrollado una mayor vinculación con las JAL y en general con lo público local. Y que la política local se articula, en estos estratos, a través de las redes de intermediación.

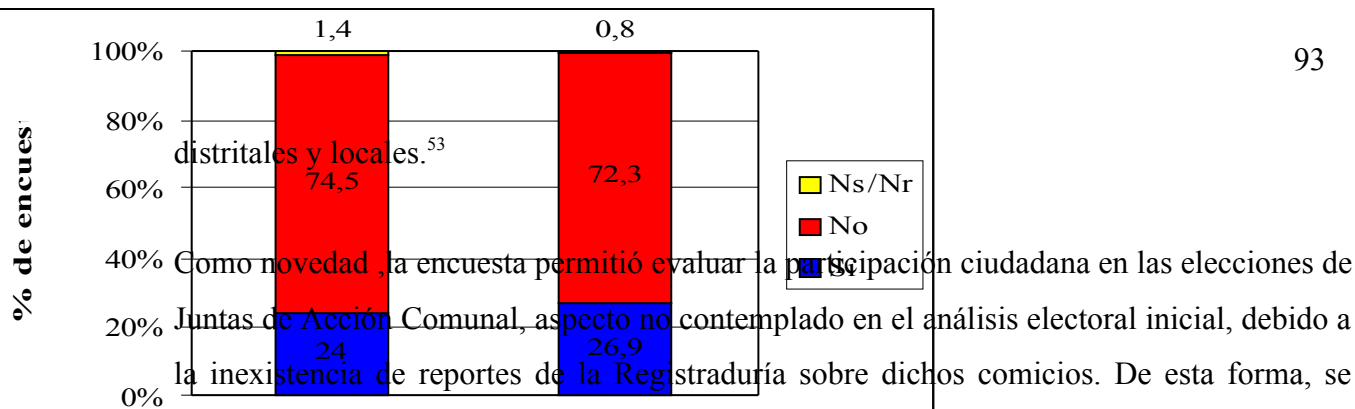
### 3.3.2. VINCULACIÓN DEL CIUDADANO CON LO PÚBLICO.

La vinculación de la ciudadanía con lo público fue objeto de análisis en la sección 3.1., por medio de una comparación de cifras de abstención y niveles de participación según institución de representación popular. En esa primera aproximación, se sugirió que a pesar del decrecimiento en los niveles de abstención registrados durante los últimos años, la participación ciudadana en los espacios locales sigue siendo baja con relación a la que se presenta para elecciones presidenciales o de carácter distrital (elección de Alcalde Mayor).

Con la inclusión en la encuesta de algunas preguntas sobre este tema, se buscó completar el panorama presentado a través del análisis electoral. Así, aunque se indagó sobre participación en elecciones, también se incluyeron preguntas sobre asistencia a sesiones de JAL y JAC y a encuentros ciudadanos, y el uso de mecanismos de defensa de derechos. Los resultados que se presentan a continuación permiten hacer una evaluación de la vinculación de la ciudadanía con lo público haciendo énfasis en aspectos más locales, que además permiten evaluar la apropiación de la ciudadanía de los espacios de participación y los mecanismos de defensa de derechos.

#### 3.3.2.1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL.

El primer grupo de preguntas de esta sección, evaluó los niveles de participación electoral de los encuestados en las elecciones para Presidente, Cámara, Senado, Alcaldía Mayor, Concejo, Juntas Administradoras Locales y Juntas de Acción Comunal. En términos globales, las respuestas mostraron lo que la información electoral ya había sugerido: una mayor participación en las elecciones nacionales (presidencia, congreso) frente a las



Como novedad, la encuesta permitió evaluar la participación ciudadana en las elecciones de Juntas de Acción Comunal, aspecto no contemplado en el análisis electoral inicial, debido a la inexistencia de reportes de la Registraduría sobre dichos comicios. De esta forma, se pudo constatar que la participación en las elecciones de JAC es mayor, aunque no significativamente superior, que la registrada para los comicios de JAL. En efecto, el 27% de los encuestados dijo haber participado en las últimas elecciones de JAC, mientras que para las de JAL lo hizo el 24% de los consultados. Este resultado si bien no muestra una distancia muy grande en los niveles de participación en las elecciones para JAL y JAC, sugiere que las JAL aún no ocupan un lugar central dentro los espacios de representación popular de tipo local (Figura 4).

**Figura 4. “¿voto usted en las últimas elecciones (1997) para JAL o JAC?”**

### 3.3.2.2. ASISTENCIA A ESPACIOS PARTICIPATIVOS.

La evaluación de la vinculación de los ciudadanos con lo público incluyó no sólo un seguimiento global a la participación electoral, sino también una evaluación más específica de la relación del ciudadano con las instituciones de representación. De este modo, la encuesta indagó por la participación de los ciudadanos en cabildos abiertos y encuentros ciudadanos, así como por su asistencia a sesiones de las JAL, JAC y el Concejo.

Si en las respuestas sobre participación en elecciones, las JAC superaban levemente a las JAL, en términos de la asistencia de los ciudadanos a sus sesiones ocupan holgadamente el

<sup>53</sup> Es importante destacar sin embargo, que los resultados de la encuesta presentaron algunos desfases frente a la información electoral. En efecto, muestran un aumento de los niveles de abstención de los cuerpos colegiados (en el caso de la JAL la abstención según la encuesta sube 13.8 puntos llegando a 74,5%), mientras que para los ejecutivos arrojan unas cifras menores que las de los datos electorales (En el caso de la presidencia la abstención disminuye hasta un 16%). Este desfase puede ser producto de una mayor recordación por parte de los encuestados del voto depositado por los ejecutivos (alcalde y presidente), frente a aquel depositado para cuerpos colegiados.

primer lugar. Estos resultados sugieren que las JAC siguen siendo las instituciones más significativas para el ciudadano a nivel local, muy probablemente debido a una trayectoria que supera los 30 años, a la cercanía que existe con el ciudadano debido a carácter barrial y a su capacidad para articular la acción política de las comunidades y el acceso de éstas a formas de ciudadanía social y política. Los resultados de la encuesta señalan que el 35.5% de los ciudadanos consultados han asistido en alguna oportunidad a las sesiones de esta entidad, frente a un 13.9% que lo han hecho a encuentros ciudadanos y 10.2% a sesiones de la JAL. Por su parte, la asistencia a sesiones del Concejo y a cabildos abiertos no supera el 8% de los encuestados.

Estos resultados muestran que el ciudadano establece mejores vínculos con instituciones que se encuentra más cerca o más a su alcance, lo cual explicaría, por qué la concurrencia a encuentros ciudadanos y sesiones de JAL, a pesar de que son instituciones que cuentan con una corta historia, es superior que la que se registra para las sesiones del Concejo. Adicionalmente, la mayor vinculación del ciudadano a los espacios de política local puede explicarse también porque en ellos, a diferencia del Concejo, se deciden o simplemente se debaten asuntos que incumben más directamente al ciudadano.

Por último resulta relevante señalar que existen algunas tendencias, en cuanto a participación en sesiones de JAL y JAC, de acuerdo a estrato socioeconómico. En primer lugar, los encuestados de estrato uno fueron quienes con mayor frecuencia dijeron haber asistido alguna vez a las sesiones de la JAC. En cuanto a las JAL, los encuestados de los estratos 2, 3 y 4, presentaron la mayor frecuencia de respuestas positivas.

Estos resultados parecen sugerir que las JAL han desarrollado una mayor relación con los sectores de clase media y media alta. De ser cierta esta hipótesis, podría estar asociada a diferencias entre las concepciones y perfiles institucionales y al papel que juegan las JAL como puerta de entrada a la política. En cuanto al perfil institucional, las JAL suponen un impacto más amplio por su carácter local; así mismo, al definir un presupuesto para obras locales, se hacen atractivas no sólo para los sectores populares sino también para las clases medias, las cuales pueden canalizar recursos hacia sus sectores a través de la participación

en los encuentros ciudadanos y principalmente a través de la ubicación de un representante en la JAL.<sup>54</sup> Por último, en tanto puertas de entrada a la política, sería lógico que atrajeran a la clase media, pues es bien sabido que en las democracias modernas existe una sobre representación de estos sectores (Dahl, 1993: 31); Colombia no parece ser la excepción, al menos en la conformación de sus cuerpos colegiados.

### 3.3.2.3. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.

Junto con la ampliación de los espacios de representación popular, una de las características centrales de la constitución de 1991 tuvo que ver con la introducción de mecanismos de acercamiento del Estado al ciudadano, que le permitieran al individuo una acción más autónoma en su relación con lo público. Espacios de participación como las JAL y mecanismos de planeación participativa como las audiencias públicas (encuentros ciudadanos) responden a ese objetivo. Así mismo, instituciones no vinculadas a la participación política como la acción de tutela y el derecho de petición, permiten al ciudadano ejercer una defensa de sus derechos fundamentales sin la injerencia de intermediarios. Es así, que la evaluación del uso por parte del ciudadano de esos mecanismos, opera como un indicador del modo en que la ciudadanía se ha apropiado de las nuevas instituciones y del nivel de vinculación del ciudadano con los espacios públicos.

Los resultados obtenidos por la encuesta respecto al uso de estos mecanismos, reflejan una mínima apropiación de éstos por parte de la ciudadanía. Sólo el 2.5% de los encuestados expresaron haber usado la tutela, mientras que el 8.6% de los ciudadanos consultados han invocado en alguna oportunidad el derecho de petición.

A manera de conclusión de este apartado, se debe señalar que la vinculación de la ciudadanía con los espacios públicos locales no es muy alta, lo cual implica que el eventual proceso de construcción de ciudadanía que se articula en torno a las JAL involucra apenas a un número reducido de ciudadanos. Esto es claro si se tiene en cuenta que menos del 30% de los encuestados dijeron haber votado en los comicios para JAL y que la asistencia a las

---

<sup>54</sup> Modelia, un barrio de estrato cuatro de la localidad de Fontibón cuenta con dos representantes en la JAL.

sesiones de este organismo no supera el 10%. Es importante señalar sin embargo que, aparentemente son los estratos medios bajos y medios quienes tienen una mayor cercanía con las JAL. Esta aparente mayor vinculación de esos estratos, obliga a preguntarse si son éstos los que alimentan las redes clientelistas, a través de las cuales se genera el acceso a las formas de ciudadanía que se articulan localmente. De ser así esta situación marcaría una ruptura con las lecturas tradicionales, para las cuales el clientelismo y sus redes se alimentan de situaciones de marginación social.<sup>55</sup>

### 3.3.3. ACCESO A BIENES PÚBLICOS

El tercer grupo de preguntas buscó establecer qué papel juegan los políticos en la provisión de algunos servicios públicos estatales, específicamente servicios públicos domiciliarios y educación. Es decir, se buscó establecer si el acceso a éstos estaba mediado por algún agente particular. Estas preguntas tenían como propósito indagar qué tan autónoma es la relación del ciudadano con lo público.

Inicialmente se hicieron cinco preguntas, a través de las cuales se determinó qué tipo de servicio público domiciliario o infraestructura urbana básica estaba presente en cada uno de los estratos. Estas preguntas arrojaron, que las carencias más fuertes de infraestructura urbana y servicios públicos se relacionan con pavimentación, redes de alcantarillado y servicio de acueducto, en ese orden. Fue claro también cómo el estrato uno es el más afectado por estas carencias, aunque la inexistencia de redes de alcantarillado también afecta al estrato dos. Posteriormente, se preguntó a los encuestados, a través de qué personas o entidades han obtenido acceso a estos servicios en caso de que hoy los tengan, pero en el momento de construcción del barrio carecieran de alguno de ellos. Esta pregunta buscaba establecer el peso de las JAL como espacios institucionales pensados para solucionar necesidades básicas insatisfechas, dentro de las cuales se cuentan claramente las carencias de infraestructura urbana básica y servicios públicos. Debe señalarse que las respuestas, antes que evaluar el papel real que han jugado personas o instituciones en el

---

<sup>55</sup> Para una lectura del clientelismo como un fenómeno que se alimenta de la marginación social y los problemas estructurales véase: González, (1997: 171)



acceso a servicios e infraestructura, miden las percepciones de los ciudadanos en torno a los principales agentes que canalizan el acceso a estos servicios.

En términos globales las JAC y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) a parecen como los principales mediadores en el acceso a servicios públicos. Los siguen las autogestiones de la comunidad y las empresas proveedoras del servicio. Llama mucho la atención que las JAL ocupan un lugar marginal como generadoras de acceso a estos servicios (cuadro 12). Esto puede ser entendible en la medida en que son una institución joven; sin embargo, sería esperable que las JAL tuvieran un mejor posicionamiento en las respuestas de la ciudadanía, precisamente por sus objetivos institucionales. Es posible que el crédito de las gestiones adelantadas por las JAL esté en manos de líderes locales o simplemente, que en la medida en que las JAL cumplen un papel de definidoras de las inversiones locales, son las empresas de servicios públicos quienes aparecen ante la ciudadanía como los entes que resolvieron las carencias de infraestructura o servicios públicos. Lo primero sería muy plausible si se tiene en cuenta que las entrevistas hechas a los representantes locales, reflejaron que éstos se perciben a sí mismos como quienes gestionan a título personal las necesidades de sus representados.

**Cuadro 12. ¿Si su barrio no tenía todos los servicios cuando fue construido, a través de qué personas o entidades los obtuvieron?**

Institución o persona	Totales
La Junta de Acción Comunal	24,6%
El Instituto de Crédito Territorial	24.1%
La misma comunidad	23.3%
La empresa proveedora del servicio	10.7%
Un político	4.3%
El alcalde local	3.3%
La Junta Administradora Local	2.4%
Un concejal	1.9%
El gobierno central	0.1%
No aplica	20.3%

Una segunda pregunta dentro de este grupo, buscó establecer qué tan autónoma es la relación del ciudadano con las empresas prestadoras de servicios públicos, en caso de tener problemas con la prestación de éstos. En términos globales las respuestas fueron

contendientes, ya que el 94.3% de los encuestados expresó que acudiría directamente a la empresa proveedora del servicio en caso de tener algún problema con la prestación de éste, lo que supone un nivel mínimo de mediaciones en este campo. Este resultado podría sugerir: que la mediación política entre el ciudadano y las empresas de servicios públicos se rompe una vez éstos entran en funcionamiento; o simplemente que las empresas de servicios públicos de la Capital prestan un servicio eficiente.

Otro espacio proclive a mediaciones políticas ha sido sin duda la educación pública, razón por la cual se formularon algunas preguntas al respecto. De los encuestados sólo el 32.7% expresó tener hijos estudiando en instituciones oficiales. De éstos, el 23% expresó haber recibido colaboración de un tercero para la consecución del cupo, siendo más frecuente que encuestados de los estratos 1 y 2 señalaran que han acudido a intermediarios. En este punto resultó bastante interesante que los intermediarios entre la ciudadanía y las instituciones educativas oficiales aparecieron con nombre propio. Así, Mauricio Martínez, José Arellano e Hilda Segura son algunas de las personas que han “colaborado” en la consecución de cupos educativos.

Estos resultados parecen señalar que el papel de las JAL en el acceso de los ciudadanos a bienes públicos, no es relevante; sin embargo esto no significa que las redes de intermediación clientelistas no hayan sido y sigan siendo muy importantes a nivel local. De nuevo lo que se encuentra es lo público aparece mediado por personas. En suma, los resultados de esta parte de la encuesta no aportan evidencias para señalar que las JAL estén teniendo un papel en el acceso de la ciudadanía a bienes públicos. Queda entonces abierta la pregunta sobre el tipo de intermediaciones que llevan a cabo las JAL cómo instituciones, o si simplemente no juegan un papel al respecto.

#### 3.3.4. PERCEPCIÓN DE EQUIDAD Y CONFIANZA INSTITUCIONAL.

Este grupo de preguntas, buscó evaluar las percepciones de los ciudadanos sobre dos aspectos muy específicos: la naturaleza del trato que las instituciones políticas y sus

miembros ofrecen al ciudadano, y la confianza que éstas y estos despiertan entre los individuos. Esta evaluación buscó ubicar la actitud ciudadana frente a las instituciones políticas en una perspectiva comparada, al indagar por la percepción del ciudadano frente a otras instituciones públicas como la iglesia o las empresas de servicios públicos. Con esta aproximación, se pretende avanzar en la comprensión de los procesos de construcción de la ciudadanía local, pues de la confianza que despierten las instituciones políticas locales, depende el tipo de vinculación que los ciudadanos desarrollan con estos espacios. Así mismo, las percepciones sobre el trato que ofrecen los políticos y las instituciones de representación local, permite seguir evaluando la hipótesis que maneja este trabajo, según la cual el tipo de ciudadanía que se construye a nivel local, al estar vinculada a las redes clientelistas locales, genera un espacio de acceso particularista a los derechos de ciudadanía limitado a los miembros de las redes políticas.

Antes de analizar las percepciones ciudadanas sobre las instituciones públicas, se presentarán los resultados de un grupo de preguntas que, a modo de contexto, intentaron establecer qué factores de discriminación identifica la ciudadanía como los más importantes. Así, se preguntó a los encuestados si se han sentido discriminados por su condición socioeconómica, étnica, de género, religiosa y política.

En términos generales las respuestas mostraron una situación de baja discriminación a partir de los aspectos mencionados, salvo por motivos de socioeconómicos. En este caso el 32.1% de los encuestados expresó haberse sentido discriminado por su condición social. Frente a los otros aspectos (género, etnia, filiación política, creencias religiosas) menos del 10% de los encuestados dijeron haberse sentido discriminados. De esta forma, las principales fuentes de discriminación, según los bogotanos, son la condición socioeconómica y la religión (el 10% de los encuestados se han sentido discriminados por este motivo), siguen a estos dos aspectos, el género (7,2% se han sentido discriminados), la filiación política y la raza (5,4% y 5,1% respectivamente).

Después del grupo de preguntas que ubicaron la existencia o no de factores de discriminación, la encuesta exploró las opiniones de los consultados en función de su

relación con instituciones y personas vinculadas a la esfera pública, específicamente indagando por el trato —igualitario o no— ofrecido por éstas. El propósito de estas preguntas fue evaluar en un contexto comparado a las JAL y a sus miembros. Las instituciones que sirvieron para hacer la evaluación comparativa fueron: la iglesia, el ejército, la policía, las empresas de servicios públicos domiciliarios, las comisarías de familia y el Concejo distrital.

Para el 65.6% los encuestados, la iglesia fue ubicada como aquella institución que ofrece un trato más igualitario a la ciudadanía. En segundo lugar estuvieron las comisarías de familia, las cuales, para el 29.1% de los encuestados, ofrecen un trato igualitario. Luego se ubicaron las empresas de servicios públicos, el ejército y la policía. En los últimos lugares se encuentran las dos instituciones políticas puesta a consideración, las JAL y el Concejo, cuerpos colegiados que sólo para 19.4% y el 15.1% de los encuestados ofrecen un trato igualitario al ciudadano.

Estos resultados, no sólo reflejan un desprestigio de la política, sino que en el contexto de este trabajo, aportan elementos adicionales para señalar que el papel del clientelismo como elemento articulador de la política ha generado la imposibilidad de acceso igualitario a lo público estatal. Es claro que instituciones como las JAL, diseñadas con el propósito de generar acceso de la ciudadanía y particularmente a formas de ciudadanía social, están lejos de cumplir con este objetivo, debido a que estos espacios también han sido colonizados por las prácticas ya mencionadas.

La evaluación de la ciudadanía frente el trato ofrecido por diversas personas vinculadas con lo público local, arrojó resultados aparentemente similares a los de la valoración hecha sobre las instituciones públicas. Así, el 59% de los ciudadanos consultados consideran que los sacerdotes o pastores ofrecen un trato igualitario, mientras que sólo el 7.8% de los encuestados piensa lo mismo sobre los políticos. Entre estos dos extremos, se encuentran en su orden el presidente de la JAC, los jueces y el alcalde local. Este panorama sin embargo permite ver que no todas las personas vinculadas a los espacios políticos son vistas de manera negativa.

El que el 27.7% de los encuestados opinara que el presidente de la JAC ofrece un trato igualitario a los ciudadanos, hace pensar que los representantes de los espacios políticos más cercanos al ciudadano, logran establecer relaciones más horizontales e igualitarias con la ciudadanía. Sin embargo, es posible interpretar este resultado, siguiendo algunos testimonios expuestos por los ediles, en las entrevistas que se realizaron en el marco de esta investigación, los cuales señalan que los miembros de la JAC (en este caso su presidente), no son percibidos como políticos sino como líderes comunitarios, lo que explicaría por qué la valoración del trato de los presidentes de las JAC es menos negativa que la de los miembros de las JAL y el Concejo.<sup>56</sup>

Estos resultados reflejan, en términos globales, la mala percepción que tiene la ciudadanía de los políticos. Sin embargo, muestra también cómo los protagonistas de un espacio que ha sido históricamente bastión de la política clientelista, las JAC, obtienen una de las evaluaciones menos negativas por parte de la ciudadanía, a pesar de que los presidentes de JAC son políticos o, en el mejor de los casos, se relacionan permanentemente con los políticos. Es probable que estos personajes sean percibidos por los ciudadanos como quienes juegan de su lado, lo cual explicaría por qué un mayor número de habitantes cree que estas personas ofrecen un trato igualitario. Además, es un hecho que para los pobladores de los sectores populares las JAC y sus miembros han jugado un rol central en la organización de las comunidades,<sup>57</sup> situación que está relacionada con el hecho de que la Acción Comunal se pensó con el propósito de impulsar el desarrollo principalmente en comunidades con necesidades básicas insatisfechas (Leal y Dávila, 1990: 219).

La última pregunta referente a la percepción de los encuestados sobre las personas vinculadas con lo público, busco medir confianza institucional. Para ello se preguntó a los encuestados: en caso de que tuviera que dejar a sus hijos con alguien, con cual de las

---

<sup>56</sup> El testimonio de un edil de la localidad de Santa Fe entrevistado para este trabajo, muestra esa disyuntiva entre lo cívico - comunitario y lo político. Cuando se le preguntó al edil cuál era su filiación política, esto fue lo que respondió: “Yo me defino, políticamente, digamos en el ámbito nacional partidista, como liberal. En el ámbito cívico - comunitario, que digamos es mi hábitat, es mi forma de ser, yo soy un dirigente cívico - comunitario y deportivo”.

<sup>57</sup> La mayoría de los barrios populares de Bogotá nacieron junto con una JAC, institución a través de la cual se canalizaron demandas al Estado, y las comunidades adquirieron legitimidad ante éste.

siguientes personas los dejaría; siendo las opciones: un policía, un sacerdote o una monja, un político, un funcionario público, un juez, o ninguno. De nuevo, ante esta pregunta los políticos no recibieron el favor de la ciudadanía, ubicándose en el último lugar con sólo un 3% de favorabilidad. Los miembros de la iglesia recibieron, una vez más, el favor de la ciudadanía, al ser considerados como la compañía más adecuada para los hijos por el 58% de los encuestados.

Las percepciones de la ciudadanía frente a las instituciones de representación política local y los políticos dejan claro que, éstos espacios y sus miembros no reciben no son percibidos favorablemente por la ciudadanía. Como se ha venido sugiriendo a lo largo de este trabajo, las redes clientelistas al tener un peso muy importante en la articulación política, han generado una situación en la que los miembros de éstas, son quienes acceden a los beneficios de los nuevos espacios de representación, lo que genera claramente una situación de trato desigual por parte de los políticos. este último aspecto está en íntima relación con esa ciudadanía acotada y particularista de la que se ha venido hablando a lo largo de este trabajo.

### 3.3.5. ACTITUDES CIUDADANAS.

Continuando un seguimiento a las percepciones ciudadanas sobre lo público y sus protagonistas, el último grupo de preguntas buscó establecer las actitudes de la ciudadanía frente a temas concretos. Para ello los encuestados debieron expresar su grado de acuerdo sobre distintas afirmaciones las cuales se relacionaban con 7 temas: los políticos, los políticos y su relación con la comunidad, la política, la democracia, la participación ciudadana y su impacto, y la responsabilidad cívica. Estas preguntas pretenden tres objetivos: tener un acercamiento a la percepción del ciudadano no sólo del trato que ofrece el político o de la confianza que éste despierta, sino de su papel como representante y su relación con la comunidad; establecer la expectativa que el ciudadano tiene frente a la política y a sus representantes; y por último, determinar cómo descifra el ciudadano su

papel dentro de la democracia.<sup>58</sup>

Cada afirmación puesta a consideración de los encuestados fue calificada con una escala de uno a cinco, donde uno expresaba total desacuerdo, dos desacuerdo, tres indiferencia (ni de acuerdo ni en desacuerdo), cuatro acuerdo y cinco total acuerdo. Para efectos de la interpretación que se hará a continuación se trabajará en tres grupos así: acuerdo, desacuerdo e indiferencia, esto implica que en la interpretación se sumarán las calificaciones 1 y 2, y 4 y 5 (*ver* las distribuciones en el anexo).

### 3.3.5.1. LOS POLÍTICOS, LA POLÍTICA Y LA COMUNIDAD.

Siguiendo la línea de respuestas presentada en la sección anterior, la actitud de los encuestados frente a los políticos y la política fue negativa. Para la ciudadanía los políticos son vistos como personas que desarrollan una actividad para beneficio propio o de las personas quienes los apoyaron, pero nunca en beneficio de la comunidad. Es decir, se percibe que la labor del político no tiene un impacto benéfico para la mayoría de los ciudadanos. Frente a la afirmación *los políticos trabajan por la comunidad*, la opinión de los encuestados fue contundente, el 74,9% dijo estar en desacuerdo o totalmente en desacuerdo. La calificación media fue 2,04.

Por su parte, ante la afirmación *los políticos sólo favorecen a quienes votaron por ellos*, aunque la posición de los encuestados no fue tan contundente como ante a la afirmación anterior, el porcentaje de acuerdo fue del 47,7, mientras que el de desacuerdo fue del 35%. La respuesta media fue 3,14, lo cual supone que aunque las opiniones numéricamente mayoritarias se inclinan a estar de acuerdo con que los políticos sólo trabajan por sus electores, las opiniones ciudadanas se encuentran mucho más distribuidas entre las distintas

---

58 Las afirmaciones *la política es un mal necesario, hay que apoyar al político si éste nos apoya a nosotros, la gente ya no cree en los políticos pero sigue con ellos por conveniencia, lo más importante de la constitución del 91 fue la democracia participativa, un buen ciudadano participa en actividades públicas como votar, después de la constitución del 91 tengo más derechos y puedo defenderlos mejor, la gente no participa porque no ve qué puede obtener a través de la participación y la gente se queja mucho de los problemas de la localidad pero no participa en su solución*, fueron tomadas de Gutiérrez (1998: 121 - 158). En el trabajo de Gutiérrez las afirmaciones fueron calificadas por una muestra de presidentes de JAC y ediles de las dos primeras vigencias de las JAL (1991 - 1994, 1994 - 1997)

respuestas. Por último, frente a la afirmación *los políticos sólo trabajan para su propio beneficio*, hubo claramente un acuerdo con la afirmación. La respuesta media fue 4,05, y el 78% de los encuestados que dijeron estar de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación.

Esta lectura negativa de los políticos, puede estar muy vinculada con la actitud de los encuestados frente a la política. Para medir la opinión ciudadana frente a esta actividad se puso a consideración la afirmación *la política es un mal necesario*. Afirmación con la que el 58,7% de los encuestados expresó algún grado de acuerdo (la respuesta media fue 3,62), lo cual implica que al igual que frente a los políticos, la ciudadanía percibe a la política de manera negativa. Sin embargo, aunque la política es percibida como un mal, es considerada al mismo tiempo necesaria.

El tercer grupo de afirmaciones buscó evaluar la relación entre los políticos y la comunidad; para ello se presentaron dos afirmaciones en las que se planteó una relación entre los políticos y la comunidad en términos de un intercambio de apoyos y no de representación de intereses, es decir, las afirmaciones describieron relaciones de tipo clientelista. Lo interesante de los resultados tiene que ver con que aunque la ciudadanía critica lo que se puede calificar como actitud egoísta de los políticos, plantea su relación con estos, en términos muy parecidos a los que condena. Es decir, están de acuerdo con establecer una relación con el político en función de lo que éste pueda hacer por los votantes. Las afirmaciones evaluadas fueron: *hay que apoyar al político si éste nos apoya a nosotros y la gente ya no cree en los políticos pero sigue con ellos por conveniencia*. La calificación promedio de cada una de las expresiones fue 3,73 y 3,98 respectivamente; lo cual en términos de niveles de acuerdo se refleja en 64,7% frente a la primera frase y 75,7% ante la segunda.

Estos resultados admiten tres interpretaciones. En primer lugar, que la ciudadanía no tiene una expectativa frente a su relación con el político que redunde en un beneficio general. Se busca fundamentalmente acceder a un beneficio de tipo particular como contraprestación al apoyo electoral dado al político. En segundo lugar, la cercanía al político no está dada por



la confianza que este despierte, sino por los beneficios que se desprenden de la vinculación con éstos. Finalmente, una relación entre la ciudadanía y los políticos articulada en función de la obtención de beneficios o de apoyos mutuos y no de confianza o de representación de intereses. Lo que genera una relación como la descrita es la ruptura de la independencia de cada una de las partes, en la medida que el ciudadano entrega su apoyo político a cambio del cumplimiento de lo acordado. Así, el buen político es aquel que cumple sus acuerdos.

Estos resultados son sin duda muy interesantes, pues muestran que a pesar de la condena que hace el ciudadano del político, el primero descifra su relación con el segundo desde los códigos del clientelismo. Lo relevante en este punto es mostrar cómo la intermediación clientelista no funciona única y exclusivamente por la voluntad del político, la expectativa del ciudadano de lo que debe ser una “buena” gestión del político, también alimenta una representación descifrada desde el clientelismo. Tanto político como ciudadano conocen las reglas de juego de la intermediación política, esto sin duda define cómo es el proceso de construcción de la ciudadanía que se articula en los espacios locales, el cual como se ha venido sugiriendo a lo largo de este trabajo está definido por un acceso a la comunidad política y a sus derechos a través de las redes de intermediación clientelista, estableciendo una relación particularista.

### 3.3.5.2. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y RESPONSABILIDAD CÍVICA

El segundo grupo de afirmaciones que fueron sometidas a la calificación por parte de la ciudadanía, se relaciona con cuatro temas: la democracia, la participación, el peso de las opiniones de los ciudadanos y la responsabilidad cívica. Con la calificación de estas afirmaciones se buscó evaluar las actitudes ciudadanas frente a un esquema institucional de democracia participativa que otorga al ciudadano un papel más importante en la política, lo cual supone la ampliación de su espectro de derechos políticos.

En términos globales la democracia salió bien librada, fue evaluada como mejor que otros sistemas políticos por el 69,9% de los encuestados, la respuesta media fue 3,86. Este resultado es bastante interesante pues el desprestigio de los políticos, protagonistas de un

régimen democrático, parece no haber tocado aún la valoración global de la democracia. Conectado con la valoración positiva de la democracia, aparece un nivel del 56,9% de acuerdo con una respuesta media de 3,51 ante la expresión *votar es muy importante*, y de 59,4% de acuerdo con una respuesta promedio de 3,72 ante la afirmación *lo más importante de la constitución del 91 es la democracia participativa*. Así mismo un 65,5% estuvo de acuerdo con la oración *un buen ciudadano participa en actividades públicas como votar*. Este último aspecto muestra una valoración relativamente buena frente a la participación política a través del voto y de los mecanismos participativos.

Un segundo grupo de afirmaciones busco establecer la opinión ciudadana frente a las posibilidades de ejercicio y defensa de los derechos ciudadanos en el contexto de un nuevo marco institucional. Así, las dos primeras afirmaciones que se evaluaron en este sentido fueron: *La opinión de los ciudadanos es tomada en cuenta en las decisiones de la localidad y las opiniones de los ciudadanos son mas escuchadas hoy que hace diez años*. El grado de acuerdo frente a estas afirmaciones no fue muy alto; frente a la primera oración el 43,2% de los encuestados dijeron estar de acuerdo y el 31,8% en desacuerdo, siendo la respuesta promedio 3,12. En cuanto a la afirmación *las opiniones de los ciudadanos son mas escuchadas hoy que hace diez años*, el nivel de acuerdo fue del 48,9%, el de desacuerdo de 26,3% y la respuesta media fue 3,34 . Otras afirmaciones de este grupo fueron: *después de la constitución del 91 tengo más derechos y puedo defenderlos mejor, y el voto se puede usar para castigar a los malos políticos*. Ante la primera la respuesta promedio fue 3,68 y el 58,7% de los encuestados expresaron algún nivel de acuerdo. Por su parte la afirmación *el voto se puede usar para castigar a los malos políticos* obtuvo una calificación promedio de 3,56 y el porcentaje de respuestas que expresaron acuerdo fue del 58,4.

Estos resultados que se suman a la valoración positiva hecha por los encuestados acerca de la democracia y la participación, sugieren que un sector de la ciudadanía siente que hoy, en el contexto de un nuevo marco institucional, sus opiniones generan un impacto en las decisiones locales y que son mas escuchados que hace diez años; adicionalmente, consideran que no sólo cuentan con más derechos sino que puede defenderlos mejor. Sin duda estas respuestas sugieren un proceso de “empoderamiento” por parte del ciudadano, lo

cual implica un fortalecimiento de la dimensión política de la ciudadanía.

Las respuestas ante las afirmaciones anteriores, contrastan con el último grupo de frases evaluadas por los encuestados. Frente a la expresión *la gente no participa porque no ve qué puede obtener a través de la participación*, se registró un alto nivel de acuerdo (73%), y una respuesta media de 3,9. Y ante la frase *la gente se queja mucho de los problemas de la localidad pero no participa en su solución*, los resultados fueron, una respuesta media de 3,94 y un 73,6% de grado de acuerdo.

Frente a los resultados de la primera afirmación se pueden plantear dos interpretaciones. La primera que la ciudadanía se vincula con actividades públicas en la medida en que éstas le generen un beneficio; así al igual que la relación con el político, la participación se estimularía por medio de los resultados concretos que esta actividad genere, desciframiento que iría en concordancia con la afirmación de que el clientelismo opera como un articulador de lo público. En segundo lugar, se podría decir que aunque la participación en abstracto es percibida como uno de los aspectos más importantes de la Constitución colombiana, su ejercicio no se traduce en unos resultados visibles. Esta interpretación encuentra fundamento en el hecho de que actualmente muchos procesos participativos tienen poca incidencia sobre la de toma de decisiones o no ofrecen resultados visibles, ese es el caso de las iniciativas de revocatoria del mandato de algunos alcaldes municipales, o de dinámicas participativas que no redundan en resultados concretos de políticas públicas.

En el caso de la segunda afirmación, ante el problema de la baja participación los encuestados se inclinan a señalar que se debe no a la carencia de estímulos, sino a la ausencia de virtudes cívicas en la comunidad. Es decir, los ciudadanos no logran pasar de la crítica a la acción y tienden a marginarse de lo público, lo cual genera un impacto negativo sobre los niveles de participación.

Es importante destacar la aparente inconsistencia de algunas calificaciones hechas por los encuestados ante el grupo de afirmaciones analizado en este apartado. En efecto, cuando se trató de calificar aspectos como el valor de la democracia, la importancia de la

participación, el voto y las posibilidades ofrecidas, en términos de defensa de derechos, por el nuevo marco institucional, las opiniones de los ciudadanos apuntaron a destacar la importancia de todas ellas. Sin embargo, las afirmaciones que relacionaban el ejercicio democrático con personas en concreto, reflejan que para la ciudadanía las disfunciones de la participación provienen en buena parte de la pobreza del capital humano, que se hace notorio en aspectos como la ausencia de civilidad y en una acción pública (participativa) motivada por fines egoístas.

El análisis de las actitudes ciudadanas permite concluir que el ciudadano que actúa en los nuevos espacios de participación está en vuelto en dos grandes tensiones. Una condena del representante político, que contrasta con una aceptación de las reglas del juego clientelista. Y una valoración positiva de la institucionalidad democrática, sumada a un reconocimiento de la existencia de un marco institucional que le aporta herramientas para la defensa de los derechos ciudadanos, que se enfrenta a un pesimismo frente a las motivaciones que impulsan al ciudadano actuar en el espacio público político.

Estas tensiones reflejan el enfrentamiento del ciudadano a dos mensajes: el primero el de la nueva institucionalidad que condena las “prácticas políticas tradicionales”, e invita al ciudadano a apoderarse de los nuevos mecanismos de participación y defensa de sus derechos, para que rompa el vínculo con el representante político clientelista. Y el segundo, el de los códigos tradicionales de la política, y el de sus propias motivaciones que le dicen al sujeto cómo funciona la política y que de la relación de intermediación puede obtener unos beneficios inmediatos. Lo que parece mostrar este estudio es que el ciudadano sigue respondiendo al segundo de los mensajes, lo cual alimenta un proceso de construcción de ciudadanía canalizado a través de las redes clientelistas, en el cual se accede a ciertos derechos pero se perpetúan exclusiones.

#### 4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha intentado hacer una aproximación al problema de la construcción de la ciudadanía a través de los espacios de política local en Bogotá. Ese esfuerzo, ha mostrado cómo el proceso de acceso a la comunidad política y a las titularidades de tipo civil, político y social, propias de la ciudadanía, está asociado directamente a las redes políticas locales, las cuales a través de una intermediación de tipo particularista, canalizan el acceso de los miembros de sus redes, a esas titularidades. Esta particularidad del proceso de construcción de ciudadanía supone que sólo aquellos sujetos vinculados a las redes políticas locales obtienen los beneficios de la ampliación de los espacios de participación política producto de las reformas institucionales.

Si bien el análisis de esa suerte de “ciudadanía acotada” por las redes políticas, ha sido un tema central y el principal punto de referencia para el desarrollo de este trabajo, vale la pena formular algunas preguntas con el propósito de articular las conclusiones que aquí se presentan. En primer lugar ¿cómo se llega a ese tipo de ciudadanía? por otra parte, ¿qué sugiere ese proceso de ciudadanía a través de las redes políticas sobre los procesos de cambio social? y finalmente ¿qué dice esa configuración de la ciudadanía sobre el ciudadano que se está desarrollando en lo público local?

La respuesta al primer interrogante está presente a lo largo de toda la monografía, en la medida en que a lo largo de su desarrollo se da cuenta de los distintos elementos que definen el carácter del proceso de construcción de ciudadanía desde lo local. Sin embargo, cada una de esas dimensiones puestas en conjunto dejan claro, como lo sugiere la historia social, que los procesos de construcción de ciudadanía son contingentes, que aunque se desenvuelven en función de unos aspectos muy puntuales (los derechos civiles, políticos y sociales), están lejos de seguir un único curso. Así, retomando las palabras de Margaret Somers, la ciudadanía resulta de una articulación contingente de circunstancias y factores de tipo económico, político, social y cultural, que juegan cada uno su papel; de identidades, estrategias y percepciones de lo público, que hacen lo propio en la configuración de ese espacio público político y de derechos que es la ciudadanía. Pero, ¿cuáles son las

dimensiones particulares del proceso de construcción de ciudadanía a nivel local en el caso de Bogotá? Se podrían señalar cinco: los diseños institucionales, las pautas de participación electoral, las estrategias de los actores políticos, los desciframientos de la representación por parte de los representantes locales y las percepciones ciudadanas sobre lo público y la política.

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

La segunda dimensión que define las particularidades del proceso de construcción de ciudadanía a nivel local en Bogotá, son las pautas de participación de los bogotanos en la política local. Las tendencias de participación electoral en las JAL, las cuales, en promedio, no superan el 31% del potencial electoral, sugieren que los espacios de política local son aún un ámbito marginal, que no cuenta con la atención suficiente de parte de la ciudadanía. Esta particularidad de las pautas de participación local, no sólo sugiere cierta desvinculación del ciudadano de la política local, a su vez muestra que el impacto de las JAL en términos de la construcción de ciudadanía aún es limitado debido a la pobre vinculación del ciudadano a estos espacios.

Por otra parte, los bajos niveles de participación, podrían ser el producto también de la movilización política local que se da a través de las redes clientelistas. En efecto, en la medida en que el tamaño de las redes políticas locales no es muy grande, al estar la política local articulada por estos mecanismos, la participación electoral y la vinculación con las actividades políticas propias de las localidades sería igualmente limitada.

Un tercer aspecto central en la configuración de la ciudadanía local son las estrategias de los actores políticos. Sobre este particular, este trabajo mostró como la política local antes que un fin en sí mismo, es para muchos políticos el medio. En efecto, el acceso a las JAL opera como una suerte de posibilidad para iniciar una carrera política y para construir unos apoyos de tipo electoral. Desde esta perspectiva, cuando el planteamiento estratégico de aquellos sujetos que participan en política local, se orienta hacia el futuro, el paso por las JAL persigue “cultivar” un electorado. La concepción estratégica de las JAL como espacios de iniciación política y de construcción de una base electoral, parece reflejarse en el aumento de la competencia, que se refleja en el crecimiento del número de listas presentadas a los comicios locales y en la aparición de redes políticas distritales sustentadas en el éxito electoral local. Sobre este último aspecto, son paradigmáticos los casos de las redes políticas de los concejales Hipólito Moreno y Fernando López.

Hasta este punto se han destacado aquellas dimensiones que, asociadas a las características formales y del funcionamiento político de las JAL, permiten señalar que el proceso de construcción de ciudadanía que se articula localmente, se encuentra circunscrito a un grupo de bogotanos que por sus relaciones particulares (partidistas, electorales, personales, etc.) con las redes políticas locales, tienen posibilidades de acceso a los derechos de ciudadanía que promueven los espacios de representación local. Ahora bien, las últimas dos dimensiones que describen el panorama de la ciudadanía local, en tanto aspectos que se refieren a las percepciones y los desciframientos de la política y de la representación, tanto de ediles como de ciudadanos, permiten descubrir el cómo de la ciudadanía local. Es decir, los derechos a los que acceden esos sujetos que logran entrar a ese espacio de ciudadanía acotada que describe el ejercicio de la política local.

El edil, en tanto se percibe a sí mismo como un intermediario de lo público y un gestor de obras, promueve primordialmente un acceso a la ciudadanía social. De esta forma el ciudadano que se beneficia de la intermediación o de la obra impulsada por el edil, encuentra un camino de integración a la comunidad política a través del acceso a derechos de tipo social. Ahora bien, ese proceso de promoción prioritariamente de derechos sociales, al estar mediado por la figura del representante local, hace que éste se convierta en el

agente de la integración social y política de sus representados. Es por ello, que para los ediles el principal impacto de la descentralización local fue el acercamiento del político a la ciudadanía. Con un representante político que ocupa un lugar central en la relación del individuo con lo público, se genera una suerte de ciudadanía intermediada. Es decir, el ciudadano que se configura a nivel local es un sujeto que ante lo público no logra establecer una relación autónoma, gracias a que el político juega un papel no de representante sino de mediador de intereses particulares frente al Estado. Este aspecto denota también cómo, a pesar del esfuerzo de las reformas constitucionales para acercar los recursos del Estado al ciudadano, el representante conserva el acceso a algunos recursos (de información, destrezas, económicos, burocráticos, políticos), que explican su centralidad en ese esquema de intermediación particularista.

La última dimensión asociada al proceso de construcción de ciudadanía local, son las percepciones de los ciudadanos sobre lo público y la política. Este último aspecto refleja que el carácter del proceso de ciudadanía desde lo local no está solamente vinculado a la naturaleza de los diseños institucionales, o a las estrategias políticas y desciframientos de la representación por parte de los políticos, sino que tiene que ver directamente con la intensidad y modo de vinculación de los ciudadanos con lo público y la política, y con las expectativas y percepciones de los individuos sobre los espacios políticos locales.

Así, al constatar que el nivel de conocimiento, por parte de la ciudadanía, tanto de las JAL y sus funciones, como de sus miembros es relativamente bajo, y que las redes de información barrial son un elemento central en la difusión de la información referente a las JAL, aparecieron elementos consistentes con esa ciudadanía acotada y particularista antes descrita. Estas dos características de la política local vistas en conjunto, no sólo señalan la baja vinculación de la ciudadanía a la política local, sino que a su vez permiten pensar que los niveles de participación locales no son más intensos debido a que la movilización de una buena parte del electorado y la difusión de la información sobre las JAL se canaliza a través de redes políticas locales.

A nivel de percepciones y expectativas de lo público y la política, fue muy interesante



constatar cómo, al tiempo que el ciudadano percibe negativamente la actividad política y condena al político, articula su relación con lo público a través de los códigos de intermediación clientelista. Así, al tiempo que los ciudadanos perciben a los políticos como seres egoístas que sólo trabajan en beneficio propio, dan su apoyo a éstos cuando obtienen algo a cambio; finalmente, la política es un mal necesario. De esta forma, lo que parecen tener claro los ciudadanos, es que el acceso a lo público sigue estando mediado por la figura del político y sus pautas de desciframiento de la política; lo cual implica, que las herramientas que el nuevo marco institucional le entregó a la ciudadanía, con el propósito de generar procesos de articulación política de carácter autónomo, no han logrado romper una vinculación básica de intermediación entre individuos y políticos, en la cual el particularismo parece ser la característica predominante.

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

Ahora bien, ¿qué sugiere un proceso de construcción de ciudadanía articulado a través de las redes políticas, con relación a los procesos de cambio social? Algo que parece obvio pero que vale la pena destacar, por un lado que las sociedades cambian lentamente, y el caso colombiano no parece ser la excepción; por otro, que esa lentitud del cambio social está acompañada por una capacidad de adaptación de los actores políticos a los contextos institucionales cambiantes. De esta forma, el intento de transformación social y política promovido desde el Estado, y concebido como una “modernización virtuosa”, ha tenido que enfrentarse a que el camino para acceder a lo público siga guiado por la figura del político y descifrado por los códigos de éste. Así, los políticos al adaptar sus estrategias y discursos a

un esquema institucional cambiante, que supone mayor competencia y un ciudadano con mayores recursos políticos a su alcance, han logrado mantener vigente un esquema de articulación política afincado en las redes políticas clientelistas que suponen un esquema de intermediación particularista.

Ahora bien a pesar de los traumatismos que ha enfrentado el proceso de modernización virtuoso, no se puede desconocer que han tenido lugar cambios en los esquemas de intermediación. Es un hecho que el ciudadano ha desarrollado un mayor margen de negociación frente al político, lo cual significa una ganancia en términos de autonomía. Es también claro cómo el político se enfrenta a un contexto de mayor competencia, lo cual le ha obligado a modificar sus ofertas a los ciudadanos. Así, aunque la centralidad de la figura del político describe unas continuidades en el funcionamiento de la política local, la introducción de las JAL permitió que se dieran ciertas rupturas, que redundaron en una ganancia de autonomía por parte del ciudadano, pero que fundamentalmente promovieron una mutación en las prácticas clientelistas.

Para terminar, es fundamental señalar cómo es el sujeto protagonista de una ciudadanía, que se articula a través de vínculos particularista entre el sujeto y el político, pero que se articula a través de un espacio institucional —las JAL— producto de unas reformas políticas que buscaron impulsar un proceso de “modernización virtuosa”.

Cuando se identificaron las dimensiones de la configuración ciudadana a través lo local, se hizo evidente una tensión entre diseños institucionales y percepciones y estrategias de los actores (políticos y ciudadanía); así mismo, cuando se sugirieron algunas ideas sobre el cambio social apareció una nueva tensión, aquella descrita por los desencuentros entre los objetivos de una política pública y su posterior desenvolvimiento. Ahora bien, esas tensiones y desencuentros que parecen característicos del proceso de construcción de ciudadanía estudiado en este trabajo, marcan también al ciudadano que se desenvuelve y se va construyendo a través de lo público local. Es por ello, que este análisis parece enfrentarse a la aparición de una suerte de ciudadano avergonzado, que aunque se niega a acercarse al modelo virtuoso de acceso a la comunidad política y a las titularidades

ciudadanas, parece estar incómodo con esa realidad.

Ese ciudadano avergonzado, que marca el desarrollo de lo público local en Bogotá, parece ser el producto de la tensión entre la nueva institucionalidad —que condena las “prácticas políticas tradicionales”, y lo invita a apoderarse de los nuevos mecanismos de participación y defensa de sus derechos, para que rompa el vínculo con el representante político clientelista y la intermediación particularista—, los códigos tradicionales de la política, y sus propias motivaciones.

Este ciudadano avergonzado puede rastrearse a través de tres momentos. En el primero, el individuo se enfrenta a un contexto institucional renovado que supone cambios en las reglas del juego y en los espacios políticos. Se constata una democracia más abierta formalmente, con nuevos espacios de participación política directa y con un número mayor de cuerpos de representación. Al mismo tiempo, se ofrecen al ciudadano recursos jurídicos (acciones de tutela, derechos de petición) que tienen la capacidad de hacer más fluida su relación con el Estado y le ponen de manifiesto la posibilidad de promover una defensa efectiva de sus derechos. Ahora bien, estas reformas no sólo significaron la formulación de herramientas de participación, nuevos espacios de representación, y mecanismos de protección de los derechos del sujeto, sino que se acompañaron de un discurso que ciertamente ha tenido, en algunos casos, un impacto casi mayor que las nuevas instituciones. Ese discurso se resume en un llamado por la renovación de lo público y la eliminación de unas prácticas políticas, que se consideran no sólo nocivas para el funcionamiento de lo público, sino premodernas. Desde las reformas y la expectativa de una política renovada, el ciudadano formula unas esperanzas frente a lo público que se resumen en una lectura positiva de las posibilidades que le ofrece el nuevo marco institucional para promover sus derechos e intereses, así mismo formula una crítica a la política y los políticos .

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

funcionamiento de la política. En este punto se pone de manifiesto que el ciudadano sigue anclado en una relación de carácter particularista con el político. Esto quedó claro cuando la mayoría de los sujetos encuestados estuvieron de acuerdo con afirmaciones como *hay que apoyar al político si éste nos apoya a nosotros y la gente ya no cree en los políticos pero sigue con ellos por conveniencia*, mensajes que claramente definen la articulación particularista de lo público.

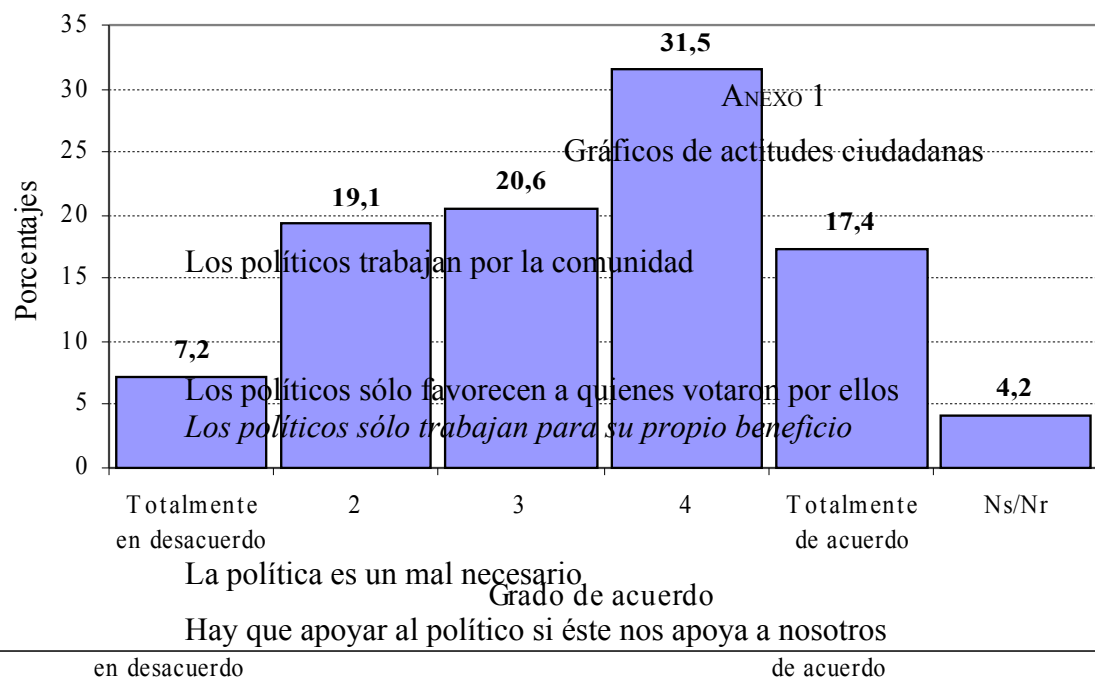
Finalmente la tensión que describe la ciudadanía avergonzada surge cuando el individuo constata cómo, la forma a través de la cual accede a la ciudadanía, en el contexto de unos espacios políticos renovados sigue guiada por los patrones del particularismo. En ese momento el individuo eleva una crítica de sí mismo a través de la lectura que hace de sus conciudadanos, a quienes ve como sujetos poco virtuosos, que no responden adecuadamente a las exigencias del nuevo ámbito institucional, que sólo se interesan en la participación cuando de ella se obtienen beneficios personales, y que no ejercen activamente un papel en lo público pues sólo formulan críticas desde la barrera.

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

La ciudadanía avergonzada parece no sólo resumir el proceso de acceso a titularidades que se da desde los espacios de política local en Bogotá, se puede formular también como la síntesis de lo que ha sido la política colombiana durante los años 90, vista como una pugna entre el impulso modernizante de las reformas políticas y las continuidades del funcionamiento del sistema político.

Esta investigación como una aproximación a la construcción de la ciudadanía local en

Bogotá, ha tratado mostrar desde una lectura politológica, el papel que juega una institución de democracia representativa en la promoción de la ciudadanía. Esa visión ha dado cuenta de las posibilidades y sobre todo de las limitaciones de los diseños institucionales a la hora de promover cambios en el comportamiento de los sujetos. Así mismo, ha permitido, constatar cómo características informales del régimen político colombiano, como el clientelismo, han logrado sobrevivir a los distintos cambios institucionales impulsados en años recientes, y aún marcan el camino de acceso a la comunidad política. Finalmente, este trabajo deja abiertas muchas preguntas sobre los procesos de construcción de ciudadanía a nivel local. En primer lugar, sería muy interesante ampliar el espectro de análisis de la construcción de la ciudadanía más allá del aspecto institucional partidista, que esta investigación ha trabajado de manera deliberada. En segundo lugar, valdría la pena indagar por las causas de algo que en este trabajo queda apenas señalado: ese sentido avergonzado de la ciudadanía. Quizás, por esa línea se puedan responder preguntas que trascienden el tema de la ciudadanía, y tienen que ver con los procesos de construcción de una identidad nacional, que formalmente se parece mucho a esa ciudadanía que se desenvuelve en el desencuentro entre el deber ser de la política y su real desenvolvimiento. Por último, una exploración a la relación JAL ciudadanía y a los procesos locales de construcción de ciudadanía discriminado por estratos permitiría profundizar aún más el análisis que este trabajo inicia.



La gente ya no cree en los políticos pero sigue con ellos por conveniencia

Votar es muy importante

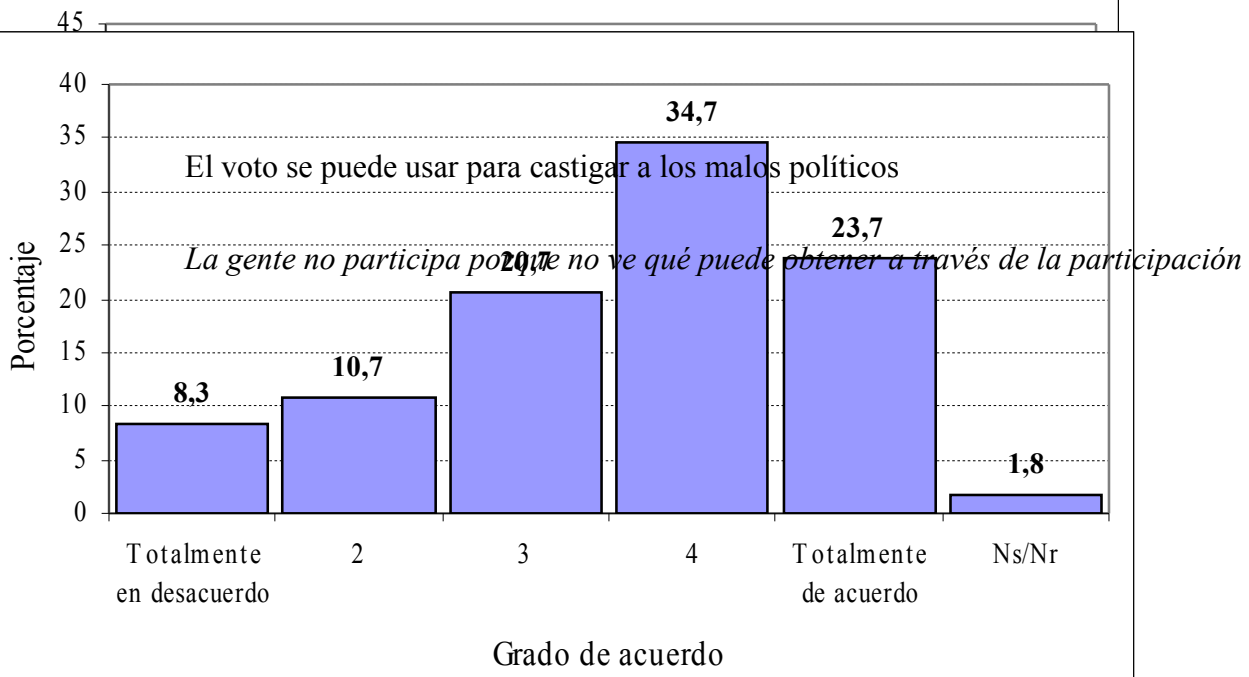
*Lo más importante de la Constitución del 91 es la democracia participativa*

Un buen ciudadano participa en actividades públicas como votar

La opinión de los ciudadanos es tomada en cuenta en las decisiones de la localidad

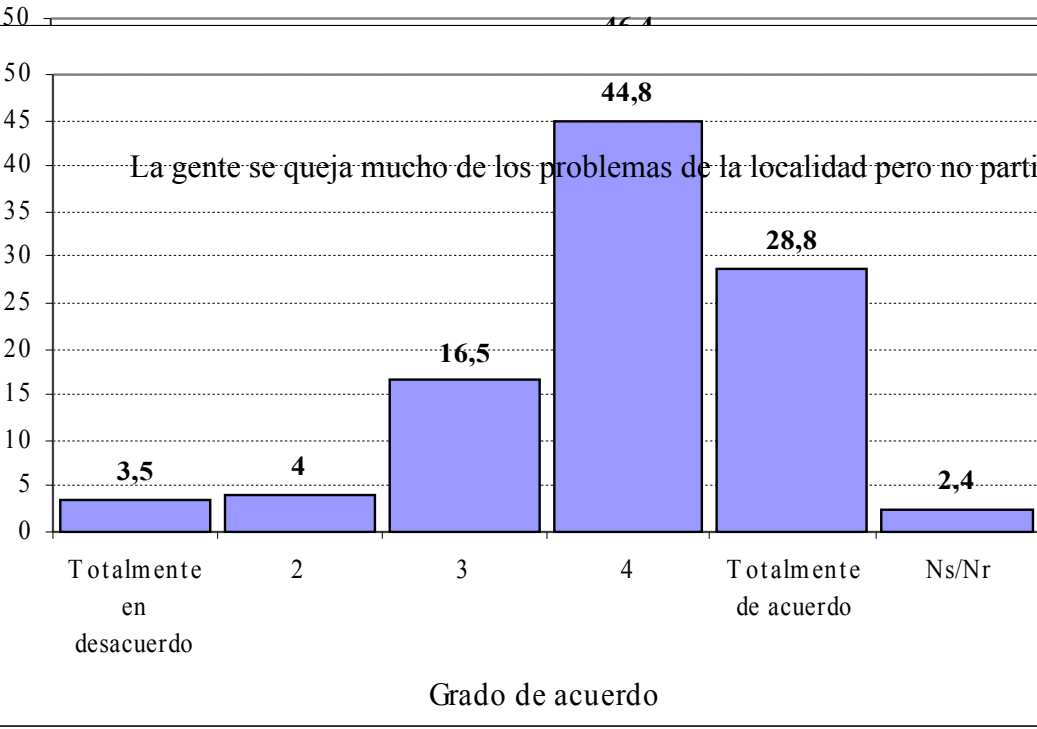
*Las opiniones de los ciudadanos son más escuchadas hoy que hace 10 años*

*Después de la constitución del 91 tengo más derechos y puedo defenderlos mejor*



La gente se queja mucho de los problemas de la localidad pero no participa en su solución

Porcentaje



Grado de acuerdo



## BIBLIOGRAFÍA.

ABRAMSON, Paul; ALDRICH, John y ROHDE, David. *Change and Continuity in the 1996 and 1998 Elections*. Washington: CQ Press, 1999.

ACTO LEGISLATIVO No. 1 de 1986.

ALCALDÍA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTÁ. *Decreto 739*, 28 DE AGOSTO DE 1998.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica. 1993.

ARCHER, Ronald P. "The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest". En: *Working Paper Series*. Working paper # 140, Julio 1990, The Helen Kellogg Institute.

BEJARANO, Ana María. "¿Crisis de la política o crisis de la representación política?". En: Jackisch, Carlota (compiladora) *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, Ciedla. 1998.

BENDIX, Reinhard. *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu editores. 1964.

BOTERO, Felipe. "El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones. En: BEJARANO, Ana María y DÁVILA, Andrés (compiladores). *Elecciones y democracia en Colombia 1997 – 1998*. Bogotá: Fundación Social, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1998.

BLAIR, Elsa. *Las fuerzas armadas. Una mirada civil*. Bogotá: CINEP. 1993.

CEBALLOS, Marcela y SÁNCHEZ, Pedro. *Informe de avance. Proyecto génesis de la elección popular de alcaldes y su impacto en el sistema político: ¿hacia una mayor participación social y un mayor control social?* Uniandes departamento de ciencia política, PNUD, Contraloría General de la República. Mimeo. 2000.

COLLIER, Ruth y COLLIER, DAVID. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor*

*Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991.

DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. México: REI, 1993.

DAVILA Ladrón de Guevara, Andrés. "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?". En: *Estudios Políticos*. No. 15, Medellín, julio - diciembre, 1999.

DAVILA Ladrón de Guevara, Andrés y GARCÍA Sánchez, Miguel. "Control político y control ciudadano en Bogotá". En: FAINBOIM, Israel; GANDOUR, Miguel y URIBE, María Camila (editores) *Misión de reforma institucional del Bogotá. Servicio civil y mecanismos de control. Tomo 4*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda del Distrito. 2000

DAHRENDORF, Ralf. "La naturaleza cambiante de la ciudadanía". En: *La política*. No. 3, Barcelona: Paidós, septiembre 1997.

DECRETO 739. 28 de agosto de 1998. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Policopiado.

ELJACH, Sonia. "Las Juntas Administradoras Locales: ¿en qué va este proceso?" En: *Revista Foro*. No. 9, Bogotá: Foro Nacional Por Colombia, mayo de 1989.

ESCALANTE, Fernando. "Clientelismo y ciudadanía en México. Apuntes sobre la conceptualización de las formas de acción política." En: *Análisis Político*. No. 26. Bogotá: IEPRI., septiembre - diciembre de 1995.

ESCOBAR-LEMMON, María. "Deciding to Decentralize: Explaining the move toward sub-national elections in Latin America" Ponencia presentada en el XXII congreso internacional de LASA, Miami, marzo 2000.

\_\_\_\_\_. "Fiscal Decentralization in Latin America: New Life for Local Government?" Ponencia presentada en el XXI congreso internacional de LASA, Chicago, 1998.

ESTATUTO ORGÁNICO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, Decreto ley 1421, 1993.

FAINBOIM, Israel. “El proceso de descentralización en Bogotá. Evaluación y recomendaciones”. En: FAINBOIM, Israel; GANDOUR, Miguel y URIBE, María Camila (editores) *Misión de reforma institucional del Bogotá. Planeación urbana e instituciones presupuestales. Tomo I*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda del Distrito. 2000

FOLEY, Michael; y EDWARDS, Bob. “The Paradox of Civil Society” En: *Journal of Democracy*. 1996.

FORERO, Clemente; HIDALGO, Carolina; JIMÉNEZ, Guisella; ORTIZ, Mercedes y PULIDO, Sandra. *Descentralización y participación ciudadana*. Universidad Nacional, Tercer Mundo, 1997.

GAITÁN, Pilar. “Algunas consideraciones acerca del debate sobre la democracia.” En: *Análisis Político*. No. 20, septiembre - diciembre, 1993.

GAITÁN, Pilar; y MORENO, Carlos. *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Tercer Mundo. 1994.

GARCÍA-CANCLINI, Nestor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo. 1995.

GARCÍA, Miguel y PEÑA, Rocío. “Mecanismos de participación ciudadana, ¿un paso hacia la democracia?: el caso del cabildo abierto y la concertación en Colombia”. En: *Conflicto y Contexto*. Bogotá: Instituto SER, Colciencias, Programa de Reinserción, Tercer Mundo Editores. 1997.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilema. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press. 1994.

GODOY-ARCAÑA, Oscar. “Problemas contemporáneos de la democracia representativa”. En: Jackisch, Carlota (compiladora) *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, Ciedla. 1998.

GONZÁLEZ, Fernán. *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá: Cinep. 1997.

GUERRA, Francois-Xavier “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina” En: Sabato, Hilda (Coordinadora) *Ciudadanía Política y Formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México. 1999.

GUTIÉRREZ Sanín, Francisco. “Dilemas y paradojas de la transición participativa. El caso colombiano. 1991 - 1996” En: *Análisis Político*. No. 29, septiembre - diciembre, 1996.

\_\_\_\_\_. “Fuerzas no bipartidistas y desarrollo de las instancias participativas” En: *La oposición política en Colombia*. Bogotá: Fescol, IEPRI, 1996.

\_\_\_\_\_. *La ciudad representada*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI. 1998.

HITE, Amy. “Citizenship as part af the Development Project: A Case Study of Ciudad Guayana, a Planned City in Transition” Documento preparado para la conferencia del Latina American Studies Association, Miami, marzo 16 – 18 del 2000.

HOBBS, Thomas. *Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica. (1651) 1987.

HOSKIN, Gary. “Elecciones presidenciales 1998”. En: En: BEJARANO, Ana María y DÁVILA, Andrés (compiladores). *Elecciones y democracia en Colombia 1997 – 1998*. Bogotá: Fundación Social, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, 1998.

IKEGAMI, Eiko. “Citizenship and National Identity in Early Meiji Japan, 1868 - 1889: A Comparative Assessment”. En: TILLY, Charles (Ed.) *Citizenship, Identity and Social History*. Cambridge: Press syndicate of the university of Cambridge. 1996.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASISTANCE (IDEA). *Voter Turnout from 1945 to Date. A Global Report on Political Participation*. Idea. Obtenido el 20 de abril de 2001 en la red (World Wide Web): [http://www.int-idea.se/voter\\_turnout/index.html](http://www.int-idea.se/voter_turnout/index.html)

KATZ, Mauricio. “La descentralización política y administrativa en Santafé de Bogotá, 1992 –

1994". En: GARCÍA, Martha; y ZAMUDIO, José. *Bogotá bajo la lupa* Bogotá: Cinep, 1997.

KYMLICKA, Will; y NORMAN, Wayne. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía." En : *La política*. No. 3, Barcelona : Paidós, septiembre 1997.

LEAL, Francisco, y DÁVILA, Andrés. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI. 1990.

LEAL, Francisco. "Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de la seguridad nacional en América Latina y Colombia". En: *Análisis Político*. No. 15, enero - abril de 1992.

LEY No. 11 de 1986.

LEY No. 12 de 1986.

LOMNITZ, Larissa. *Redes sociales cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO. 1994.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

MARSHALL, T.H. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press. 1992.

MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*. Madrid: Editorial tecnos, 1994.

MURILLO de Carvahlo, José. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México : Fondo de Cultura Económica, Colegio de México. Sin fecha.

NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica. 1995.

O'DONNELL, Guillermo; y SCHMITTER, Philippe. *Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

ORJUELA, Luis Javier. "La descentralización en Colombia: paradigma para la eficiencia y la

legitimidad del Estado”. En: *Los caminos de la descentralización. Diversidad y retos de la transformación municipal*. Bogotá: Uniandes, 1992.

PÉCAUT, Daniel. *Crónica de dos décadas de políticas colombiana 1968 – 1988* Bogotá: Siglo XXI editores. 1989.

PEREA, Carlos Mario. *Porque la sangre es espíritu. Imaginario y discurso político en la elites capitalinas (1942-1949)*. Bogotá: IEPRI, Aguilar. 1996

PIZARRO, Eduardo. *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, 1996.

\_\_\_\_\_ . “¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. En: *Análisis Político*. No. 31, mayo - agosto, 1997.

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y DE OBRAS PÚBLICAS. *Por la Bogotá que queremos*” Acuerdo No, 06 de junio 8 de 1998. Alcaldía Mayor de Santa fe de Bogotá, 1998.

PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 1993.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Londres: Cambridge University Press, 1995.

RAADSCHELDERS, Jos. “Rediscovering citizenship: historical and contemporary reflections” En: *Public Administration*. Vol. 73, invierno 1995.

RAMÍREZ, Socorro y RESTREPO, Luis Alberto . *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betacur 1982 – 1986*. Bogotá: Siglo XXI, CINEP, 1988.

REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá*, marzo de 1992

REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá*, octubre de 1994

REGISTRADURÍA NACIONAL DE ESTADO CIVIL *Estadísticas Electorales de Bogotá*, octubre de 1997

RIVEROS, Héctor “Intervención en el foro: El futuro de la descentralización”. En: *Cuadernos de la capital*. No. 5, 1998.

RUNYON, Richard y HABER, Audrey. *Estadística para las ciencias sociales*. México: Addison Wesley Iberoamericana. 1987.

SÁBATO, Hilda. “Citizenship, political participation and the formation of the public sphere in Buenos Aires from 1850’s to 1880’s”. Sin lugar y fecha.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica. 1994.

\_\_\_\_\_. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial. 1999.

SCHMIDT, Steffen W. “Bureaucrats as Modernizing Brokers? Clientelism in Colombia”. En: *Comparative Politics*. Abril 1974.

SOMERS, Margaret. “Citizenship and the place of the public sphere: law community, and political culture in the transition to democracy” En: *The American Sociological Review*. 1993.

TILLY, Charles. “Citizenship, Identity and Social History”. En: TILLY, Charles (Ed.) *Citizenship, identity and social history*. Cambridge: Press syndicate of the university of Cambridge. 1996.

URIBE DE H., María Teresa. “La negociación del conflicto en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades”. En: *Conflicto y Contexto*. Bogotá: Instituto SER, Colciencias, Programa de Reinserción, Tercer Mundo Editores. 1997.

VIDAL, Jaime. “La organización interna de Bogotá y la descentralización”. En: *Foro económico, regional y urbano*. No. 9, enero - marzo, 1998.

WALZER, Michael. “La idea de la sociedad civil.” En: *Ciencia Política*. Tierra Firme, II Trimestre de 1994.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 1977.

WILLIS, Eliza; GARMAN, Christopher da C. B. y HAGGARD, Stephan. "The Politics of Decentralization in Latin America". En: *Latin American research Review*. Vol. 34, No. 1, 1999.

ZAMUDIO, José. "La respuesta electoral a la descentralización en Santafé de Bogotá" En: GARCÍA, Martha; y ZAMUDIO, José. *Bogotá bajo la lupa* Bogotá: Cinep, 1997.