

Políticas públicas de descentralización, producción de bienes públicos y costos de transacción en la localidad de Fontibón

Presentación

El presente estudio pretende analizar los diferentes niveles de impacto de las políticas públicas de descentralización política, que se han venido desarrollando en la Localidad Novena de Fontibón durante la última administración, como una forma de identificar el grado de eficiencia de la administración pública, tanto en la prestación de los servicios a cargo del Distrito como en la gestión de los asuntos propios de las autoridades de la localidad, especialmente las políticas públicas que están dirigidas a la provisión de bienes públicos locales, en procura de determinar el grado de transferencia de derechos sociales y los costos de transacción que surgen de este intercambio.

Así mismo, nos enfocaremos en describir la situación socioeconómica de la localidad, mediante el análisis de cifras e indicadores que respondan a la necesidad de conocer su

contexto económico y social: su evolución demográfica, las características de la población, sus particularidades geográficas, la cobertura de servicios, los niveles de pobreza, los aspectos relativos al bienestar social y a la calidad de vida de la población local, el estado del medio ambiente, los temas de seguridad, criminalidad y violencia, sus actividades económicas y algunos puntos importantes de las finanzas públicas locales.

La idea general es contribuir con el objetivo de hacer cada vez más eficiente la asignación del gasto público. Los resultados del trabajo de investigación permitirán, gracias al conocimiento global y sectorial de los temas del ámbito económico y social, contras-

Diana Paola Papagayo
Diego Armando Montes
Estudiantes Carrera de Economía

tar las necesidades específicas y prioritarias de inversión frente a los recursos que recibe la localidad.

Introducción

Desde que se consagró la Constitución de 1991 bajo los principios democráticos y participativos, se evidenció en mayor medida el proceso de descentralización territorial adoptado para la ciudad, con sus respectivas divisiones y esquemas administrativos, que se constituyeron en las vías que permitieron estimular la participación ciudadana dentro de los escenarios de la política local.

Siguiendo esta lógica, la descentralización y la participación son instrumentos fundamentales en la construcción de bienestar y derechos sociales, vistos como mecanismos conductores de dinámicas de desarrollo, que, según A. Sen, se traducen en procesos que permiten expandir y garantizar las capacidades y las libertades individuales.

Por lo tanto, este estudio pretende abordar la relación entre el proceso de descentralización y la producción de bienes públicos en la Localidad Novena de Fontibón, como una medida para analizar los costos de transacción que se generan cuando existen fallas políticas o económicas, en procura de observar la capacidad de mejoramiento que se genera en los habitantes de dicha localidad.

El análisis de la descentralización local en Fontibón se realizará a partir del actual Plan de Desarrollo de la administración Garzón, denominado ‘Bogota sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión’, en el que la descentralización es vista como el «medio que permite la

construcción de gobernanza local, como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones, la articulación de políticas, la complementariedad de recursos y su ejecución) no pasa sólo por la acción aislada y centralizada de los actores político-administrativos, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multifactoriales, cuyo resultado depende de la capacidad de los actores públicos y sociales para definir un espacio común, movilizar e implantar modos de responsabilización y de legitimación de la decisión»¹. Por otra parte, se puede observar que el abordaje de diferentes grupos poblacionales que actúan en su territorio se daría en forma más eficiente si en el futuro se evaluara el impacto en la inclusión social que puede llegar a generar este plan.

La descentralización, desde el punto de vista de esta lógica, es un instrumento fundamental en la construcción de una localidad democrática a partir del desarrollo y bienestar social, bajo un enfoque de exigibilidad y garantía de los derechos, así como del ejercicio de deberes. Para el propósito de nuestra investigación, entendemos la descentralización como «el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el Distrito a las autoridades locales, aplicado tanto en organizaciones privadas como públicas, con el propósito general de mejorar la calidad de vida de la población, a través de eficientes procesos que buscan alcanzar el desarrollo económico, el mejoramiento en la provisión de los servicios públicos y la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación»².

¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría de Gobierno. Ensayo Política de descentralización para Bogotá. Bogotá, 14 de octubre 2005.
² MALDONADO, Alberto. La descentralización territorial en Bogotá: Un modelo inadecuado. Julio de 2005.

Según Paul Bromberg³, hay dos razones que justifican la descentralización: la primera, que constituye un mecanismo de ampliación de la democracia y permite romper monopolios, lo que posibilita el acceso de más personas a cargos de decisión; y la segunda, que mejora el proceso de toma de decisiones, en tanto que la democracia es un régimen sostenible si con ella se llega al buen gobierno. Los cambios en el régimen de descentralización se deben sustentar también sobre el deseo de alcanzar instituciones eficaces, legítimas y sostenibles.

Es así como con este proceso de transferencia de funciones, recursos y responsabilidades que se desarrolla en Bogotá, se busca obtener un mejor cumplimiento de los objetivos de los entes públicos de acuerdo con el tipo de necesidades de cada localidad, con el propósito de lograr la eficiencia en la generación y provisión de bienes públicos, que en rigor deben ser garantizados por el Estado a toda la población.

El presente estudio revisa este tipo de políticas de descentralización y su efecto en la generación de bienes públicos, para poder indagar sobre el grado de eficiencia que tiene la autoridad local en la disminución de los costos de transacción⁴. El problema se aborda desde el análisis de la forma en que se toman decisiones en cuanto a qué producir, cuánto producir y cómo producir lo que se va a proveer, mediante las políticas públicas, entendidas como «el conjunto de prácticas, normas y concepciones que surgen de varios agentes públicos que gozan de atributos tales como autoridad, poder y legitimidad, que posibilitan realizar acciones de mediación social dirigidas a garantizar derechos sociales, alta calidad de vida y bienestar colectivo»⁵.

Diagnóstico general

Como resultado de la Constitución de 1991 y del Decreto Ley 1421 de 1993, las alcaldías menores fueron transformadas, desde el punto de vista territorial, en 'localidad', y desde el punto de vista administrativo, en 'alcaldía local'; pero algunas conservaron, en mayor medida que otras, las antiguas divisiones y estructuras.

Fontibón, ubicado en el occidente de la ciudad, es la sexta localidad con mayor área urbana y la quinta con mayor área de expansión, después de las localidades de Usme, Suba, Bosa y Usaquén. Esta localidad está regida por el Plan de Desarrollo Local (PDL), que es aprobado por la Junta Administradora Local mediante el Decreto local 002 de 2001. El plan tiene como visión hacer que Fontibón sea ejemplo de arraigo, empuje y superación de sus gentes, y en donde lo cultural, lo artístico, el respeto por sus conciudadanos, el medio ambiente y el espacio público sean la constante que lleve a éstas y a las próximas generaciones a lograr el anhelo de una mejor calidad de vida. El PDL tiene tres proyectos de gran impacto, que responden a los problemas y las exigencias de la comunidad⁶.

Estructura administrativa, participación y gobierno de la localidad

En cuanto a su organización y estructura, Fontibón está sometido a la autoridad del Alcalde Mayor, según consta en los artículos 199 y 323 de la Constitución Nacional y

³ BROMBERG, Paul. *La localidad como comunidad política*. Publicado en marzo de 2005.

⁴ «Son aquellos en que se incurre para informarse sobre las implicaciones de cada transacción: las características del bien que será transado y las probabilidades de que los compromisos que se asumen respecto al mismo serán cumplidos».

AYALA, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: FCE, 1999, p. 183.

⁵ BAUTISTA, Julián. 'Definición de políticas públicas' en: *Visiones estudiantiles*. Núm. 2, Bogotá: Universidad Central, 2005, pág. 30.

⁶ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad de Fontibón. 2004-2008. Bogotá, Colombia, p. 1.

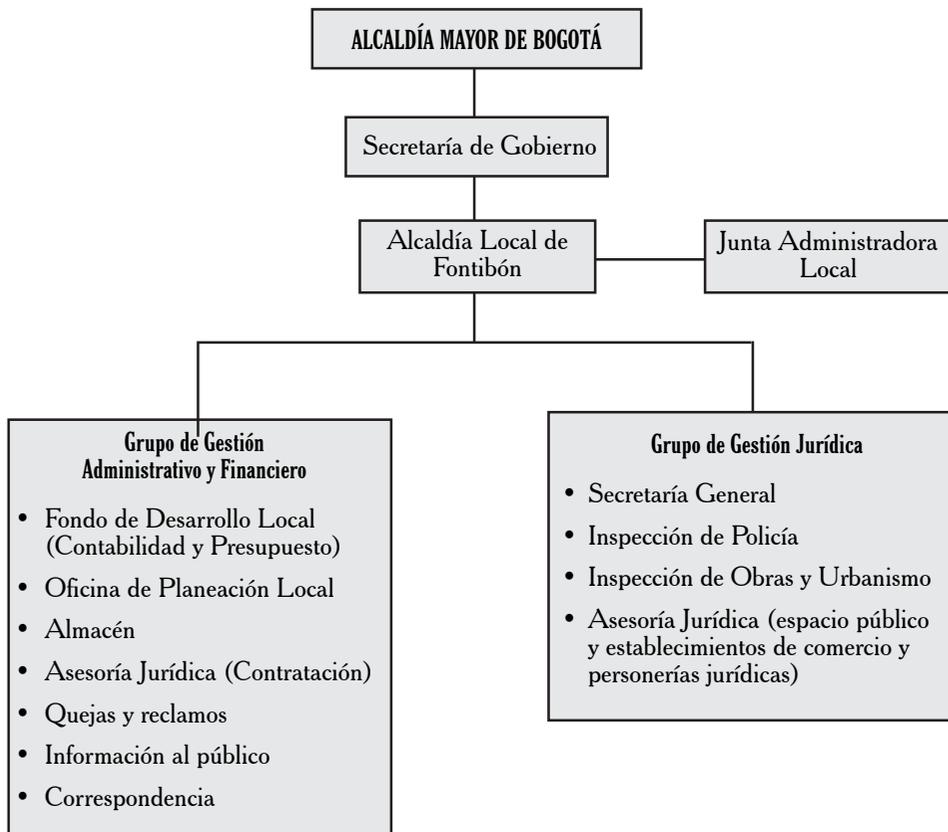


en la Ley primera de 1992. Cuenta con una Junta Administradora Local (JAL) integrada por nueve ediles, elegida popularmente por tres años, que por su función como mecanismo de participación tiene un peso político importante en el proceso de planeación local. El alcalde local es designado por el Alcalde Mayor, de entre una terna enviada por las Juntas Administradoras Locales.

La localidad funciona con la estructura administrativa que se presenta en la figura 1. Bajo la dirección del alcalde local están dos entes principales, que administran y gestionan el desarrollo local: el Grupo de Gestión y Jurídico y el Grupo de Gestión Administrativo y Financiero.

La participación ciudadana es fundamental en la localidad y en todos los niveles territoriales, ya que, como concepto, «relaciona la democracia directa con el derecho del pueblo a ser representado por alguien que lleve su voz y voto frente a las instituciones públicas, adquiriendo así más poder de decisión sobre las políticas del Estado y ayudando de esa manera a que el Gobierno sea más acertado en su labor. Los mecanismos de participación ciudadana les dan a las personas la posibilidad de ejercer el derecho individual o colectivo de control social sobre la inversión y la gestión pública, al interactuar con la administración a través de programas y proyectos propuestos, para que con una

Figura 1. Organigrama administrativo de la localidad de Fontibón



Fuente: Oficina de Planeación Local de la Alcaldía Local de Fontibón.

óptima utilización de los recursos disponibles éstos cumplan con los objetivos sociales esperados»⁷. En este sentido, en la localidad se han abierto espacios como los Encuentros Ciudadanos, las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los Consejos Comunales, que serán analizados más adelante.

La localidad está dividida en ocho Unidades de Planeación Zonal (UPZ), que

corresponden a territorios conformados por un conjunto de barrios que mantienen una unidad morfológica o funcional y que se localizan en las zonas de suelo urbano y suelo de expansión. Su objeto es ser un instrumento de planeación, a escala zonal y vecinal, que condiciona las políticas generales del POT con respecto a las condiciones específicas de un conjunto de barrios.⁸

Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ)

Núm.	Nombre	Área (ha)	Población (2000)*
75	Fontibón	496,45	138.722
76	Fontibón San Pablo	359,97	26.838
77	Zona Franca	490,22	22.632
110	Ciudad Salitre Occidental	224,04	21.773
112	Granjas de Techo	479,57	13.279
114	Modelia	255,90	37.092
115	Capellanía	276,75	16.724
117	Aeropuerto Eldorado	742,98	9.857
Total UPZ: 8		3.325,88	286.917

*Subdirección de Desarrollo Humano y Progreso Social, Proyecciones 1997.
C. C. R. P. Corporación Centro Regional de Población

Según el indicador del NBI⁹, Fontibón concentra un total de 19.243 personas en situación de pobreza y no tiene a nadie en situación de miseria. Según este indicador, el 6,8% de los habitantes de la localidad vive en la pobreza, mientras que para Bogotá esta proporción es del 7,8%; esta cifra ubica a Fontibón como la décima localidad con mayor concentración de personas en condición de pobreza.

La localidad cuenta con un conjunto de espacios y edificios donde los ciudadanos acceden a los servicios sociales de carácter

formativo, cultural, educativo, de salud, de culto, de bienestar social, deportivo y recreativo. Estos lugares prestan también apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos de la ciudad. Se clasifican, según la naturaleza de sus funciones, en tres grupos: colectivo, deportivo y recreativo, y servicios urbanos básicos.

Después de este diagnóstico general, pasaremos al análisis de los bienes públicos en el escenario local de Fontibón, describiendo y explicando su importancia sobre la construcción de la agenda local de políticas pú-

⁷ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Secretaría de Hacienda. 'Recorriendo Fontibón'. En: *Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá, D. C.* 2004, p. 39.
⁸ DAPD, POT. Decreto 619 de 2000. Título V, Capítulo 2, p. 296. Bogotá, D.C.

⁹ Las NBI contemplan cinco situaciones básicas, que son: 1) Viviendas inadecuadas: viviendas con piso de tierra o material inadecuado en las paredes; 2) Vivienda sin servicios: hogares sin agua por acueducto o sin conexión a alcantarillado o pozo séptico; 3) Hacinamiento crítico: hogares en donde el número de personas por cuarto es superior a 3; 4) Inasistencia escolar: hogares con niños entre los 7 y los 11 años que no asisten regularmente al colegio o escuela; 5) Alta dependencia económica: hogares cuyo jefe de hogar tiene un nivel educativo inferior a cuarto de primaria y más de tres personas dependientes.

blicas y su relevancia sobre el proceso de descentralización; es decir, explicando cómo se provee desde lo local, cuál es el alcance en su utilización y en la generación de bienestar social.

Bienes públicos en la localidad

La concepción de bienes públicos no es nueva dentro de la literatura económica, pero contemporáneamente fue Paul Samuelson quien sistematizó la idea de bienes de consumo colectivo o bienes públicos y las consecuentes externalidades, concepto originalmente expuesto por Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou¹⁰.

Se dice que un bien público es aquel que produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse; en otros términos, los bienes que se producen para todos o no se producen, puesto que no se puede excluir a otros. Por esta razón, los principios de no-exclusión y no-rivalidad caracterizan al bien público, lo cual, a su vez, significa que tienen lugar externalidades, y ello implica que los individuos se benefician del bien sin haber contribuido a su financiación (*free-riders*)¹¹; o también, en otros casos, personas que se perjudican (externalidades negativas o costos externos), situación en la que los *free-riders* son los emisores de externalidades.

En el proceso de descentralización en Bogotá, se busca que la provisión de bienes públicos por parte de la autoridad local incremente su grado de eficiencia y permita

mejorar la calidad de vida de la población. El análisis trata de ver si esto realmente ocurre cuando las localidades ejercen las competencias que les han sido asignadas por delegación del Alcalde Mayor y el Concejo mediante decretos y acuerdos, administrando los recursos que les son asignados a través del Fondo de Desarrollo Local, y cuya inversión se orienta desde el Plan de Desarrollo Local y su correspondiente presupuesto.

Dentro de los bienes públicos identificables en la Localidad Novena de Fontibón, encontramos una gran variedad que responde a manifestaciones de diversa índole. Se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- *Bienestar social*
- *Acueducto y alcantarillado*
- *De tipo cultural*
- *Educación*
- *Espacio público*
- *Medio ambiente*
- *Salud*
- *Seguridad*

En estos grupos están bienes como el paisaje, los bienes muebles, las bellas artes, los utensilios y objetos creados por la mano y la mente del ser humano, con el objeto de generar acceso y beneficios a toda la sociedad o a su comunidad. Así mismo, encontramos aquéllos contruidos por iniciativa de la autoridad pública, que se caracterizan siempre por la doble y simultánea condición de satisfacer una necesidad y de expresar unos ideales y unas aspiraciones que contribuyan al mejoramiento de la localidad.

En ese sentido, Fontibón cuenta con bienes de interés cultural contruidos por sec-

¹⁰ Trabajos mencionados por Arthur Seldon en *The argument on 'public goods' is timely. For too long liberal scholars have accepted the conventional view.* 1997.

¹¹ Los *free-riders* también son conocidos como parásitos o gorriones que no reconocerán estar interesados en la ejecución de un proyecto para eludir el pago, confiando en que las aportaciones de los demás sean suficientes y poder así disfrutar del servicio sin tener que costearlo. AGUILAR, Fernando. 'La lógica de la cooperación'. En: *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid: Ed. Pablo Iglesias, 1999, p. 3

tores e inmuebles, como monumentos conmemorativos, objetos artísticos, caminos históricos y bienes arqueológicos que la administración local clasifica como Bienes de Conservación Integral; es decir, inmuebles que cuentan con valores culturales excepcionales, que son representativos de ciertas épocas del desarrollo de la ciudad y que deben ser protegidos como parte de la memoria cultural de los habitantes, como la actual Casa de la Cultura, la Iglesia y la Casa Cural, ubicadas alrededor de la Plaza Fundacional; éstos son los lugares más representativos que mantienen viva su historia y son, a la vez, patrimonio cultural tangible de los habitantes de la localidad. Los demás monumentos y sitios históricos están clasificados como de Conservación Tipológica.

Otro ejemplo concreto estaría representado en los establecimientos educativos y las mejoras del sistema que generan como bien público la educación. Ésta es considerada como un bien público impuro, ya que aunque toda la sociedad se beneficia de las mejoras en el sistema educativo y del aumento de la cualificación de los habitantes de la localidad, algunos individuos se benefician más que otros: los propios receptores de la educación, sus familiares o sus empleadores.

Bases de Ley

A través del proceso de descentralización consagrado en la Constitución de 1991 en el que se concertaba un régimen especial para Bogotá como Distrito Capital, y que luego se desarrollaría en la división territorial por localidades con representación jurídico-administrativa, se impulsó «la figura de una ciudad unitaria que estimulará la diversidad

local y la participación ciudadana en la política y la gestión»¹². Aunque al reglamentar la Constitución no se reconoció explícitamente una forma jurídica para las localidades, ésta sí permitió el desarrollo de procesos que sirvieran como base para el modelo de descentralización para Bogotá. El Decreto Ley 1421 posibilitó la puesta en marcha de mecanismos de desconcentración y de medidas que sirvieran de plataforma para desarrollar un modelo de descentralización territorial. De esta manera, el Concejo Distrital, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1 de 1992, a través del acuerdo 2 del mismo año, adoptó 20 localidades con el territorio y la denominación estipulada en los acuerdos previos que establecían la organización zonal de la ciudad.

Recursos para la implementación de políticas públicas

La Constitución determinó que en el presupuesto anual del Distrito se deben destinar partidas para las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. El Decreto 1421 de 1993, en su artículo 87, estableció que en cada localidad habría un fondo con personería jurídica y patrimonio propio, destinado a financiar las competencias de las JAL. A partir de 1994 se asignaría a las localidades no menos del 10% del presupuesto de ingresos corrientes del Distrito, porcentaje que podría ser aumentado gradualmente por el Concejo hasta alcanzar el 20% (art. 89). Estos recursos se distribuyen entre las localidades teniendo en cuenta

¹² Secretaría de Gobierno. Política de Descentralización para Bogotá. 2005.

las necesidades básicas insatisfechas, con base en los índices establecidos por Planeación Distrital.

El nuevo ordenamiento otorga una importante autonomía local, que se refleja en la posibilidad de decidir sobre la distribución de los recursos y en la elección de los ediles para las JAL, y, además, permite una flexibilidad en cuanto a que cada localidad puede determinar sus prioridades entre los sectores y dentro de cada uno de ellos¹³. Sin embargo, restringe la oportunidad de contar con un aparato administrativo propio que les permita cumplir con las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación.

Los recursos son asignados a la Localidad Novena teniendo en cuenta las necesidades insatisfechas de su población. Bajo el actual gobierno, la prioridad para transferir recursos está enfocada en «un propósito firme de atender los crecientes problemas sociales y específicamente la pobreza y la exclusión, que aquejan a un amplio porcentaje de la población del Distrito»¹⁴. En el programa ‘Bogotá sin indiferencia’, la alcaldía local ha dedicado su presupuesto principalmente a la inversión en edificaciones y dotaciones destinadas al desarrollo y la promoción del bienestar social, con actividades de información, orientación y prestaciones de servicios a grupos sociales específicos como familia, infancia, orfandad, tercera edad, discapacitados y grupos marginales. Igualmente, cobija a los hogares para la tercera edad, hogares de paso para habitantes de la calle, casas vecinales, jardines infantiles, centros de atención integral al menor en alto riesgo y centros de desarrollo comunitario¹⁵.

Este sector –Bienestar Social– centra su intervención en la prevención y asistencia a los grupos de población más vulnerable. En este sentido, su acción se focaliza en grupos en condición de pobreza y extrema pobreza. De esta manera, la alcaldía local invierte en equipamientos de bienestar social que generan bienes públicos en cuanto al sistema educativo y la provisión de servicios públicos, entre otros.

Análisis de los involucrados

Con el propósito de brindar un mayor campo de análisis y soporte a nuestra investigación, consideramos importante analizar el papel que desempeñan aquellos actores que tienen participación activa en el proceso de formulación, diseño y ejecución de las políticas públicas, ya sea porque tienen la capacidad de interpretar y definir los problemas locales, o es ésta su función, y la desarrollan en el marco de la descentralización como hemos visto que opera en Bogotá.

Siguiendo el concepto de Mitchell, Agle y Wood, en el cual «[...] los *stakeholders* son actores que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia»,¹⁶ se hace posible clasificar a los actores según el papel que desempeñan dentro de la localidad. Entre éstos se incluyen actores de carácter administrativo, social, cultural, de seguridad y de participación.

Los actores de carácter administrativo tienen como función distribuir, regular y/o producir de manera eficiente los recursos. En esta categoría encontramos: la alcaldía local

¹³ *Ibíd.*, 19.
¹⁴ GARZÓN, Lucho. Por un compromiso social contra la pobreza en Bogotá. 2004-2007.
¹⁵ DAPD. Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 619 de 2000, Título II, Subtítulo III, Capítulo 9, p.140. Bogotá, D.C.
¹⁶ FALCAO, Humberto, y FONTES, Joaquín. *¿En quién se pone el foco?* En: revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Núm. 15. Caracas: (oct. 1999), p. 9.

de Fontibón, que depende de la Secretaría de Gobierno. Su estructura orgánica está compuesta por el despacho del alcalde, la Coordinación Administrativa y Financiera y la Coordinación Jurídica.

Por otro lado, las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas conformadas por los ediles elegidos popularmente para un período de tres años, con la responsabilidad de promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socioeconómico y cultural de sus habitantes, así como su participación efectiva en la gestión de asuntos locales, en conjunción con la Contraloría de Bogotá. Los ediles son ciudadanos en ejercicio que residen en la localidad o que durante los dos años anteriores a su elección han desarrollado allí alguna actividad comercial, laboral, industrial o profesional.

Dentro de la clasificación de *stakeholders* también encontramos organizaciones sociales y comunitarias, que ven en la movilización y en la participación un proceso social legítimo, orientado a la posibilidad de incidir en decisiones que permitan un mejoramiento en la calidad de vida. Por esta razón se han desarrollado espacios comunitarios generados por las dinámicas colectivas de los diferentes sectores que hacen presencia en lo local, como las redes sociales de apoyo, que son un entramado de relaciones nutridas por vínculos estructurales afectivos y culturales, en el que se articulan personas, organizaciones e instituciones en torno a la reflexión y a la acción sobre hechos sociales que los involucran.

En esta categoría de *stakeholders* podemos encontrar en Fontibón, entre otros, los siguientes grupos: el Club de Leones de

Fontibón, la Corporación Providencia Social Cristiana, la Fundación Salud con Prevención, el Centro Día Programa Geriátrica, la Fundación Madre Matilde, Los Cámbulos, el grupo Juventud Obrera Cristiana Colombiana, la Fundación Escobar, el hogar para ancianos desamparados Sor Teresa Jorneth, asociaciones de padres de familia y, además, las entidades de naturaleza cooperativa y organizaciones de beneficencia. En éstas se rescatan experiencias, historias, conocimientos y recursos para generar núcleos de vida y equidad que se cristalicen en acciones coordinadas y solidarias con la población en condiciones de vulnerabilidad.

Es importante señalar que pueden estar conformadas por líderes comunitarios e instituciones como: Bienestar Social, Bienestar Familiar—entre las que encontramos 4 hogares infantiles, 16 restaurantes escolares, 3 ancianatos, 19 educadores familiares—, la Comisaría de Familia, entre otras. Esta red, por ejemplo, trabaja en diferentes acciones de protección de la niñez, la juventud y la comunidad en general, frente a fenómenos relacionados con el maltrato físico, verbal, psicológico y el abuso sexual. Entendiendo estas acciones como de carácter preventivo, lo que se podría evaluar en el largo plazo es el impacto en el bienestar de la población objetivo en, por ejemplo, la capacidad para solucionar conflictos, lo que redundaría en unos costos diferentes en la provisión de dichas acciones de política pública.

El sector cultural es muy robusto en esta localidad; en efecto, podemos señalar que en la actualidad conforman la base cultural local 22 organizaciones legalmente constituidas, más de 45 grupos artísticos de todas las áreas y diversos géneros, 40 artistas plásti-



cos, cerca de 100 artesanos, 5 medios de comunicación (prensa, radio, TV), una Casa de la Cultura y un Centro Cultural (Maloka), más de 3 organizaciones dedicadas al trabajo con la población con discapacidad, una organización dedicada a promover acciones en torno a la mujer y otra cuya función es impulsar la organización y la participación de las comunidades negras.

Se destacan, entre estas organizaciones: la Fundación Teatro Experimental Fontibón, la Asociación Sociocultural Cuerpos y Arquilla, la Fundación Grupo Artístico y Cultural Nemcatacoa, la Fundación Batuta, la Asociación Cultural El Ciclón, la Fundación Cultural Namaku, Asosalitre, Asolleras, Asoprofon (Asociación de Fotógrafos Profesionales de Fontibón), Asogirentapor, la Fundación Mujeres Líderes, la Fundación Cero Limitaciones, Eventos del Pacífico, Maloka, la Corporación Casa de la Cultura de Fontibón Cacique Hyntiba, la Corporación Innovación Teatro y Marionetas, la Asociación Canal Comunitario Villemar, las compañías de danza Orkéseos y Colombia Amiga, entre otras. Algunas de estas organizaciones cuentan con más de 10 años de trabajo en la localidad, y es así como de las 22 organizaciones culturales y artísticas locales, 7 desarrollan su trabajo alrededor de las líneas de formación y difusión; 10 en las líneas de formación, producción y difusión; tan sólo 2 han considerado otras líneas como investigación y patrimonio, y 3 se dedican a la difusión exclusivamente.

Otra de las categorías en las que podemos clasificar los actores de la Localidad Novena de Bogotá son las organizaciones cuya función se dirige hacia la prestación de servicios de seguridad. A esta clasificación

pertenecen las instituciones dedicadas a la salvaguarda de las personas y los bienes. Incluye, entre otros: policía, bomberos, policía comunitaria, Defensa Civil y frentes de seguridad. Cabe resaltar que no sólo la localización de dotaciones de seguridad como los CAI, las estaciones y las subestaciones garantizan la reducción de inseguridad en un territorio específico, sino que se requiere mayor comunicación, reacción y movilización de los agentes ante los delitos, conjuntamente con la solidaridad de la comunidad.

Otras organizaciones que intervienen en la descentralización local y que promueven la participación de la población son las llamadas democráticas, cívicas y comunitarias, las cuales consideran la participación ciudadana como la acción colectiva de las personas para influir e incidir en el proceso público de una sociedad, en el planteamiento de problemas, la gestación de fórmulas de solución, la ejecución de actividades y control del proceso, con el fin de que las demandas e intereses colectivos queden allí defendidos y valorados. Entre éstas es posible identificar organizaciones como las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los Consejos Comunales, que tienen como objetivo fundamental fomentar la participación ciudadana para la realización de obras que sean del interés general y mejoren las condiciones de vida de la comunidad. Entre otras tareas, las JAC contribuyen a la construcción de parques, acueductos y alcantarillados locales, a la pavimentación de vías e incluso llegan a ejecutar las obras. Se identifican como la primera modalidad básica de organización popular de relevancia.

Teniendo en cuenta el análisis que realizan varios autores sobre las prácticas políti-

cas, es pertinente aplicar algunas de sus consideraciones a nuestra investigación como soporte teórico que ofrezca al lector una mayor comprensión de los impactos que han tenido las políticas públicas de descentralización política y administrativa, que se han venido desarrollando en la localidad de Fontibón. Así, siguiendo a G. Majone, «las prácticas políticas deben enriquecerse con prácticas comunes, como la persuasión, la racionalización y la promoción de una causa determinada, que tienen que ver más con la probabilidad subjetiva que con la objetividad; demostrando que la necesidad esencial no consiste en medir objetivamente los resultados, sino en mejorar los métodos y condiciones del discurso político en todos los niveles y etapas del quehacer político»¹⁷. En este último, es relevante considerar elementos teóricos e ideológicos para el desarrollo de las políticas, teniendo en cuenta el contexto económico y político en el cual se desarrollarán.

De este modo, y teniendo en cuenta que se deben cumplir ciertas condiciones que garanticen la toma de decisiones de manera legítima para posteriormente poner en marcha un conjunto de estrategias dirigidas a generar cambios en un grupo de actores determinados, será fundamental recordar que cada actor debe presentar argumentos basados en elementos fuertes que le permitan justificar su ubicación frente a las opciones disponibles en el escenario político. Para ello, y siguiendo nuestra clasificación de los *stakeholders*, algunos de los que justifican su ubicación frente a las opciones disponibles en el juego son:

Actores de carácter administrativo, los cuales presentan entre sus principales argumentos —frente a las opciones disponibles en

el juego—, el carácter preponderante que tienen para llevar a cabo las políticas propuestas en los Planes de Desarrollo de la Alcaldía Mayor y de la alcaldía local; es decir, son los actores que ejecutan políticas de intervención para la generación de derechos sociales e identifican los diversos problemas en la localidad con el fin de darles una solución.

Los actores que clasifican dentro de las organizaciones de participación como organizaciones democráticas, cívicas y comunitarias argumentan su ubicación frente a las opciones disponibles en el juego basados en los elementos que brindan la participación ciudadana como el mecanismo que permite influir e incidir en el proceso público de una sociedad, en el planteamiento de problemas, la gestación de fórmulas de solución, la ejecución de actividades y control del proceso, buscando que los intereses colectivos queden allí defendidos y valorados.

Los actores que clasifican dentro de las organizaciones de seguridad argumentan su ubicación frente a las opciones disponibles en el juego basados en los elementos que brindan a la comunidad de Fontibón escenarios seguros para que los habitantes se desarrollen libremente y en donde prime la salvaguarda tanto de las personas como de las propiedades (públicas o privadas).

Los actores que clasifican dentro de las organizaciones dedicadas a actividades de tipo cultural argumentan su papel sobre la base de la custodia, la transmisión y la conservación del conocimiento, el fomento y la difusión de la cultura, el fortalecimiento y el desarrollo de las relaciones, las creencias y los fundamentos de la vida en sociedad.

Los actores que encajan en las organizaciones sociales y comunitarias presentan en

¹⁷ MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE, 2000, p. 35.

tre sus principales argumentos: las dinámicas y los diferentes sectores que hacen presencia en lo local, y que reflejan la construcción de redes sociales como un entramado de relaciones nutridas por vínculos estructurales afectivos y culturales, que articulan personas, organizaciones e instituciones y convocan a reflexionar y a actuar sobre hechos sociales en la localidad.

Otro gran aporte teórico que complementa nuestro análisis se presenta bajo los planteamientos de P. Muller¹⁸ en su esquema de análisis de las políticas, basado en tres procesos fundamentales¹⁹. El primero consiste en una tentativa para manejar la posición y la función del sector, considerado en relación con la sociedad global o con otros sectores. El segundo proceso se caracteriza por la definición del conjunto de normas de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública, y el tercer y último proceso se considera una etapa fundamental de la investigación, pues en éste se determina cuál es el actor que se encarga de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública. Este actor, denominado *mediador*, ocupará una posición estratégica en todo el sistema de decisión examinado.

En el caso de la localidad de Fontibón, hemos denominado mediador al conjunto de actores que conforman las organizaciones de participación, ya que a través de las Juntas de Acción Comunal y los Consejos Comunales, los habitantes de la localidad expresan sus necesidades en foros abiertos que les permiten exponer sus intereses generales a las entidades públicas competentes, para que éstas lleven a cabo políticas que mejoren el

bienestar de los ciudadanos; de esta manera, la alcaldía local de Fontibón se convierte a su vez en un actor mediador que recoge las demandas de los habitantes e intenta suplir las necesidades de éstos con los recursos que posee.

De este modo, y como ya se mencionó anteriormente, estos actores participan en la interpretación o definición de los problemas locales, los cuales se pueden llegar a subsanar con la provisión de bienes públicos, según los atributos que éstos posean. Siguiendo los argumentos de G. Majone, los supuestos teóricos de P. Muller y la caracterización de la política pública, se hace necesario medir en términos de sus atributos (poder, legitimidad y urgencia) el grado de injerencia de los *stakeholders* y su implicación en el desarrollo de la agenda de bienes públicos en la localidad (ver tablas de involucrados).

Análisis sobre gobernabilidad

En materia de gobernabilidad se diría que no sólo se puede observar el desarrollo de los proyectos aprobados por el Plan local, sino en el real impacto y la eficiente labor en promover el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables en la localidad, porque es allí en donde se pueden observar las relaciones recíprocas entre los gobernados y el gobernante y el grado de reconocimiento legítimo entre ellos. A partir de lo anterior es como seguramente se puede realizar un análisis más profundo sobre la reducción de costos en la transferencia de derechos de propiedad sobre el bienestar que se genera cuando se ejecutan políticas públicas más horizontales.

¹⁸ MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 207.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 207.

Tablas de involucrados

1. Matriz de poder

Actores	Medios coercitivos			Medios utilitarios			Medios simbólicos	Grados de poder
	Fuerza física	Armas	Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales	Reconocimiento y estima	
Grado de sensibilidad de los recursos	1	2	3	2	3	2	2	
Administrativos. Grado de poder.	1	9	9	6	6	4	4	10.368
Sociales. Grado de poder.	1	2	6	4	9	6	6	15.552
Culturales. Grado de poder.	1	2	6	4	6	6	4	6.912
De seguridad. Grado de poder.	3	6	6	4	9	4	4	62.208
De participación. Grado de poder.	1	2	6	4	6	4	4	4.608

Fuente: elaboración de los autores

2. Matriz de legitimidad

Grado de deseabilidad de los actores	Para la organización	Para la sociedad	Grado de legitimidad total
Administrativos	3	2	6
Sociales	2	3	6
Culturales	2	3	6
De seguridad	3	3	9
De participación	2	3	6

Fuente: elaboración de los autores

3. Matriz de urgencia

Grado de urgencia de los actores	Sensibilidad temporal	Criticidad	Grado de urgencia total
Administrativos	1	2	2
Sociales	3	3	9
Culturales	2	1	2
De seguridad	2	3	6
De participación	3	3	9

Fuente: elaboración de los autores

4. Matriz de consolidación – Índice de preponderancia

Actores	Grado de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Índice de preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)	
Administrativos	10.368	0,520	6	0,909	2	0,357	0,133
Sociales	15.552	0,7803	6	0,909	9	1,607	0,902
Culturales	6.912	0,346	6	0,909	2	0,357	0,089
De seguridad	62.208	3,121	9	1,363	6	1,071	3,608
De participación	4.608	0,231	6	0,909	9	1,607	0,267
TOTAL	99.648		33		28		6,319
Núm. de actores	5		5		5		1,263
Promedio	19.929		6,6		5,6		

Fuente: elaboración de los autores

Al entrar a describir los resultados en cuanto al efecto del buen o mal aprovechamiento y utilización o provisión de bienes públicos y su influencia en el pago de costos de transacción como una medida de ampliar las bases de la gobernabilidad en la localidad, se hace evidente la necesidad de un replanteamiento serio de las políticas económicas y de las políticas sociales seguidas en las últimas décadas, pues éstas son un producto de la carencia de ingresos o bien un reflejo de ella, lo que se traduce en una mayor imposibilidad de satisfacer todas las necesidades básicas. Es decir, se presenta una situación compleja de privación relativa, en la que por ausencia de oportunidades las personas están impedidas para desarrollar sus capacidades y ejercer en forma efectiva sus derechos²⁰.

Dentro de la dinámica de la descentralización, en el desarrollo de la agenda de bienes públicos en la localidad y su dinámica en el análisis de los costos de transacción, se puede observar la falta de escenarios y espacios para responder a las demandas ciudadanas de la localidad, lo cual ha llevado a autores como Alberto Maldonado a considerar «la descentralización territorial en Bogotá: un modelo inadecuado», puesto que para él la actual administración de Bogotá se comprometió, en el Plan de Desarrollo para el período 2004-2008, con la puesta en marcha de un ‘modelo propio’ de descentralización que otorgue mayor autonomía a las localidades. La formulación de un nuevo modelo implica una revisión del esquema vigente, en la cual se evalúen sus aspectos positivos y negativos como marco de referencia para las reformas que se vayan a realizar.

Conclusiones

Con el proceso de descentralización territorial llevado a cabo en Bogotá se busca facilitar y armonizar el desarrollo de la administración local, para permitir una mejor gestión y el entendimiento de los ciudadanos sobre la orientación de las inversiones y los recursos con los intereses y las necesidades de las comunidades bajo los lineamientos del plan de ordenamiento territorial.

La evaluación realizada a través de los indicadores sugieren que aunque Fontibón, en términos generales, es una localidad que no se considera crítica por su nivel de pobreza, sí tiene sectores en los que esta condición predomina, en contraste con otros en los que el nivel de vida de la población es alto; esta situación hace ver a Fontibón como una localidad heterogénea.

En términos generales, la cobertura del servicio de educación en la localidad es alta si se compara con la población objetivo, aunque existe un porcentaje importante de población en edad escolar perteneciente al estrato 3 que no ha podido acceder al sistema educativo oficial; es un problema que hasta ahora no ha sido atendido.

La cobertura de los servicios públicos domiciliarios en la localidad es, en general, alta, aunque existen algunos sectores en proceso de consolidación en los que se presentan deficiencias.

La localidad tiene una baja relación entre la cantidad de equipamientos y la población local, con 1,56 equipamientos por cada 1.000 habitantes, por lo cual Fontibón está dentro de las localidades con menos equipamientos con respecto a la población

²⁰ DABS. *El DABS y los caminos a la inclusión social*. Tomo 3. Diciembre de 2003.

residente y tiene una capacidad de oferta baja para las necesidades culturales, educativas y deportivas del sector.

A pesar de la importancia de los recursos transferidos a las localidades y de sus responsabilidades en lo referente a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, el Distrito no ha diseñado y puesto en marcha sistemas eficaces y oportunos de control de la gestión local y, sobre todo, de evaluación de resultados de sus programas y proyectos. Así mismo, se carece de instrumentos de observación y análisis permanente de la descentralización.

Dentro de las fortalezas de la localidad están su infraestructura industrial y su capa-

cidad para liderar el desarrollo de este sector del Distrito, considerando las ventajas de su ubicación y al hecho de que en ella se encuentra el Aeropuerto Internacional Eldorado. Por lo tanto, se hace necesario que los gestores de políticas públicas trabajen en temas de seguridad e infraestructura, para así poder consolidar su posición dentro de la estructura productiva del Distrito Capital. Esto debe ir de la mano de programas que estén encaminados a mejorar las condiciones de acceso a los bienes públicos como una forma de expandir las libertades que lleve a mayores niveles de desarrollo de los sectores deprimidos de la localidad, para hacer sostenible su crecimiento.

Bibliografía

Agenda Ambiental DAMA – 2002

Agendas Locales Ambientales: Localidad Novena - Fontibón. DAMA, 1994.

AGUILAR, Fernando. 'La lógica de la cooperación'. En: *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid: Ed. Pablo Iglesias, 1999.

Alcaldía local de Fontibón. Localidad Novena. Miller José Rocha Flórez, alcalde local. Junta Administradora Local, Oficina de Planeación Local, Consultoría 052 de 2002, Sistema de Información Geográfica, Observatorio Social. Bogotá, marzo de 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. *Política de descentralización para Bogotá*. Bogotá, 14 de octubre de 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Hacienda. 'Recorriendo Fontibón'. En: *Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá*. Bogotá, 2004.

AYALA, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE, 1999.

BROMBERG, Paul. *La localidad como comunidad política*. Publicado en marzo de 2005. Bogotá.

Caracterización de las familias usuarias de los programas ICBF-DABS en la localidad de Fontibón.

CLOPS Fontibón. Subcomisión de Asuntos Familiares. Observatorio de Infancia y Familia. Diagnóstico preliminar de la familia y la niñez en Fontibón (2002-2003).

Comité Local de Juventud: Diagnóstico local según líneas de inversión durante el Encuentro Local de Jóvenes. Octubre de 2003.



DABS. *El DABS y los caminos a la inclusión social*. Tomo 3. Diciembre de 2003.

DANE-DAPD. Encuesta de Calidad de Vida 2003.

DAPD. Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 619 de 2000. Título II, Subtítulo III, Capítulo 9, p. 140. Bogotá, D. C.

Diagnóstico de la localidad de Fontibón (versión preliminar). Comité Local de Política Social - CLOPS, 2003.

Diagnóstico Local con Participación Social: Localidad de Fontibón. Secretaría de Salud del Distrito, 1998.

FALCAO, Humberto, y FONTES, Joaquim. *¿En quién se pone el foco?* En: revista del CLAD *Reforma y Democracia*. Núm. 15. Caracas: (oct. 1999).

GARZÓN, Lucho. Por un compromiso social contra la pobreza en Bogotá. 2004-2008.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE, 2000.

MALDONADO, Alberto. *La descentralización territorial en Bogotá: un modelo inadecuado*. Bogotá, julio de 2005.

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad de Fontibón.

Relatoría de la reunión del DABS-UCPI con 32 jóvenes de las UPZ 75, 76, 77 y 114 (barrios San Pablo, Jericó, Zona Franca, Fontibón Centro, Santa Cecilia y Modelia) y dos representantes del Consejo Local de Juventud.

Secretaría de Gobierno. Política de Descentralización para Bogotá. 2005.

SELDON, Arthur. *The argument on 'public goods' is timely. For too long liberal scholars have accepted the conventional view*. 1997.

Universidad INCCA de Colombia. Evaluación de la contaminación por ruido en las localidades de Engativá y Fontibón. 2001.

