

Por: Jorge Armando Rodríguez

Director - Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, 02-Nov-2010 (Prensa CID). Puede ser una conjetura, pero se trata de una muy probable. La conversión de Bogotá en metrópoli se produjo, hay indicios para pensarlo, bajo la égida de un gobierno local cuya autoridad sobre el territorio puede compararse con unas cuantas burbujas en un mar de ilegalidad. El explosivo crecimiento poblacional de la ciudad en la segunda mitad del siglo XX, estimulado en parte por la expansión del aparato administrativo del gobierno nacional con asiento en la capital, encontró un gobierno local incapaz de canalizarlo, de darle cierto orden espacial, de proveer servicios públicos, como el acueducto y el alcantarillado. Zonas enteras de la capital, como Ciudad Bolívar, se urbanizaron quizás con más dios que ley. Las burbujas de autoridad se nutrían de un bajo nivel de tributación, que apenas sí podía sufragar bienes públicos para algunos pocos barrios, por lo general de élite. A pesar de la constitución de 1991, con las figuras del Distrito Capital y las localidades, y de otros esfuerzos para subsanarlo, el desfase entre la cobertura efectiva del gobierno local y su densamente poblada jurisdicción territorial continúa marcando el destino de la ciudad.

### **Una jerarquía de cajas**

El gobierno distrital puede verse como una organización compleja, en el sentido de Simon (2001), en donde la interacción entre sus diferentes componentes toma la forma de una jerarquía a veces precisa, a veces difusa, 'de cajas dentro de cajas', que da lugar a una estructura de gobierno, cuya razón de ser es ante todo contribuir al logro de los objetivos organizacionales. La estructura de gobierno actúa sobre y se adapta al ambiente exterior, conformado por la naturaleza (v.g., la Sabana de Bogotá) y, en términos gruesos, por el resto de la economía y la sociedad. Puede no existir una única estructura de gobierno idónea para la consecución de los objetivos organizacionales, pero es probable que, para el efecto, haya unas estructuras de gobierno mejores que otras.

Casi calcando la estructura del gobierno nacional, el gobierno distrital se ha organizado siguiendo un patrón sectorial. Las secretarías de Hacienda, Educación y Salud, por ejemplo, son los equivalentes locales de los respectivos ministerios del ramo. Este arreglo tiene su sentido, si se tiene en cuenta que los sectores erigidos en secretarías y ministerios son a

menudo claves para el desarrollo económico y social, y que en Colombia los recursos públicos están asignados por sectores. Pero la dimensión territorial no ha logrado compaginarse adecuadamente con la organización sectorial del gobierno.

El cascarón del gobierno de las localidades, fijado en el Decreto-Ley 1421 de 1993, luce en principio bien concebido. Cada localidad cuenta con una junta administradora, integrada por ediles elegidos popularmente, quienes a su turno elaboran una terna de candidatos a alcalde de la localidad. De esta terna el alcalde mayor escoge al alcalde de la localidad. La localidad está dotada, además, de un fondo de desarrollo local, ideado para contribuir a la financiación del desarrollo de su territorio.

Pero el contenido del cascarón, producto de desarrollos legales posteriores, exhibe serias deficiencias desde la perspectiva de la gobernabilidad territorial. Por mandato del Decreto Distrital 539 de 2006, las alcaldías locales se adscribieron a la Secretaría Distrital de Gobierno. Al igual que las demás secretarías, la Secretaría de Gobierno tiene la misión de coordinar su respectivo sector administrativo. Este arreglo dificulta, aunque no imposibilita, la coordinación entre los gobiernos de las localidades y las secretarías sectoriales distintas a la de gobierno. En adición, las localidades juegan un papel secundario dentro del sistema de coordinación de la administración distrital, establecido formalmente mediante el Decreto 257 de 2006. Con excepción de los Consejos Locales de Gobierno, las localidades no están representadas de manera regular en las instancias de dicho sistema de coordinación distrital, sistema que incluye el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo.

Los problemas territoriales de Bogotá demandan soluciones, pero, puede argüirse, los alcaldes locales y las juntas administradoras de las localidades carecen de la capacidad e influencia para resolverlos. Puesto de otro modo, los problemas territoriales de la ciudad no encajarían dentro de los límites de las organizaciones actuales del gobierno del distrito. Una opción sería trazar de nuevo las líneas de jerarquía y autoridad para darle mayor influencia a la dimensión territorial. Otra opción sería fomentar la coordinación y cooperación entre las agencias distritales de gobierno, y entre tales agencias y el sector privado o no gubernamental, con un enfoque territorial, en un proceso de toma de decisiones de múltiples centros, en la línea sugerida por Ostrom (2009). Estas dos opciones no son excluyentes entre sí.

Aún más compleja es quizás la situación, que podría describirse como desgobierno, de la relación Bogotá-Cundinamarca. Basuras y desechos industriales son apenas dos de muchas áreas en las cuales los municipios cundinamarqueses pueden resultar afectados por lo que acontece en la capital. Aunque la tributación local es uno de varios factores que inciden sobre las decisiones de localización de las empresas (otros factores serían el precio de la tierra, la

provisión de servicios públicos y la distancia de los mercados), algunos municipios vecinos a la capital acuden a las rebajas impositivas, especialmente en el impuesto de industria y comercio (IICA), con miras a atraer negocios a su jurisdicción, en desmedro del distrito capital. Este comportamiento bien puede redundar, si es que no lo ha hecho ya, en una competencia impositiva ruinosa, fenómeno caracterizado por la imposibilidad de proveer bienes públicos locales debido al bajo nivel de tributación. Para contrarrestar estas prácticas, la intervención de las autoridades del nivel nacional, dirigida a elevar el nivel mínimo de las tarifas del IICA, se hace necesaria. Acentuar la coordinación y cooperación entre los gobiernos de Bogotá y Cundinamarca, en áreas como la planeación del desarrollo de la Sabana, está también a la orden del día.

En la actualidad, los intereses de los ciudadanos del distrito capital no están representados en la asamblea departamental de Cundinamarca, a diferencia de lo que sucede en los demás departamentos colombianos. Tampoco los intereses de los ciudadanos de Cundinamarca están representados en el Concejo Distrital. Dado que los destinos de los dos territorios están indisolublemente atados y que los asuntos públicos de interés común abundan, valdría la pena que se considerara la posibilidad de otorgarle alguna representación (no proporcional a la población) a la ciudadanía bogotana y cundinamarquesa en la corporación pública de su contraparte (digamos dos o tres concejales y diputados, según el caso).

### **Segregación territorial inducida**

En forma atinada aunque imprecisa, la capital a menudo se describe como un territorio segregado entre norte y sur, entre barrios de ricos y de pobres. Pero la segregación no se originó sólo en la ausencia de gobierno. Una parte no despreciable del fenómeno puede atribuirse a un intento mal concebido de introducir progresividad en la tributación sobre la propiedad inmueble. El territorio capitalino se zonificó en estratos, del uno al seis, y la liquidación del impuesto predial se ligó a los estratos, con pagos más abultados a medida que aumenta el estrato, para un área dada. Para complicar el asunto, el estrato socioeconómico se utiliza asimismo en otras áreas, como el régimen de fijación de tarifas de los servicios públicos. Por diversas vías, un número de políticas públicas habrían terminado auspiciando la segregación geográfica. El problema aquí no es, por supuesto, la búsqueda de la equidad sino el expediente empleado para lograrlo.

Thomas Schelling (1969) examina la cuestión de cómo las decisiones de localización de los hogares pueden conducir a la segregación espacial. Este autor se refiere a la raza como factor desencadenante de este tipo de segregación (blancos y negros en los Estados Unidos). En el caso de Bogotá, al igual que en otras ciudades del país, un factor que, casi con seguridad,

disparó la discriminación espacial fue precisamente la estratificación. Parafraseando a Schelling, la segregación surge aquí porque los ricos, que, cabe suponer, prefieren tener de vecinos a otros ricos, pueden permitirse vivir allí donde los pobres no los pueden seguir. El estrato se convierte así en símbolo de la posición social. En este contexto, la legislación que consagra la estratificación contribuye a asegurar la reproducción en el espacio de la segregación. Aún la clase media baja termina por querer evitar a los más pobres.

Además, se pasó por alto (o quizá se actuó a sabiendas) que hay mejores indicadores de la capacidad de pago de los propietarios de la tierra urbana y de otros inmuebles que el estrato, equivalente en la práctica a una zona. Es probable, por ejemplo, que el valor de los predios refleje mejor dicha capacidad de pago. Mientras que el estrato de una zona difícilmente se modifica, el valor de los predios puede actualizarse de manera más expedita. Sería exagerado decir que utilizar el estrato para este efecto resulta tan apropiado como utilizar un taladro en una cirugía ocular, pero la exageración sirve para ilustrar el punto.

Como anota Mina (2004, p. 60), *'el ingreso no figura entre las variables que hacen parte de la estratificación socioeconómica'*

. Ella se basa *'en las características de la vivienda y en las condiciones del entorno en que ésta se ubica'*

. Esta autora concluye que

*'la estratificación socioeconómica no logra distinguir eficientemente los hogares conforme a su capacidad de pago'*

(p. 65). Este hallazgo pone en cuestión el lugar común expresado por el columnista Alfredo Molano (2010), según el cual

*'el criterio de estrato- de alguna manera ha favorecido a los pobres'*

. La estratificación no sólo terminaría subsidiando a hogares de ingresos relativamente altos, junto a hogares de ingresos bajos, vía impuesto predial y tarifas de servicios públicos, sino que también atizaría la segregación espacial.

## Referencias

Mina, L. (2004), Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización, Economía y Desarrollo, Vol. 3, # 1, marzo.

Molano, A. (2010), Sacar campesinos, El Espectador, 12 de septiembre, edición en línea.

Ostrom, E. (2009), Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review*, Vol. 100, June.

Schelling, T. (1969), Models of Segregation, *American Economic Review*, Vol. 59, No. 2, May.

Simon, H. A. (2001), *The Sciences of the Artificial*, The MIT Press, Cambridge, MA.