



Sociedad civil y Participación
Franklin Ramírez
Angely Martínez
Monografía Final
Maestría en Estudios Urbanos
2015-2017.

FLACSO
ECUADOR

¿Participación o nuevas formas de representación?: el caso de las Juntas Administradoras locales en Barranquilla.

Resumen.

Durante los años 70's, numerosos países de América latina se encontraban sumidos en gobiernos dictatoriales, que poco o nulo espacio cedían a la participación ciudadana, no obstante, este panorama cambia a partir de la incorporación progresiva de una sociedad civil activa, que masificaba un mensaje de denuncia y que contraponía el poder cívico frente al poder militar (Lechner 1996, 132). Hacia la década de los 80's 90's y a partir de las transiciones democráticas, entran en escena nuevos actores y se reproduce un discurso masivo que pareciera ceder un lugar primordial a la participación. Este trabajo se centra en el análisis de las Juntas Administradoras locales como un dispositivo participativo que aparece en escena en Colombia a partir de la ley 136 de 1994 y que en primera instancia buscaba la descentralización en la toma de decisiones, la pregunta central que guía la investigación es: ¿Cómo está estructurado el dispositivo participativo y que alcance adquiere la participación ciudadana en la toma de decisiones a escala local?; para analizar a fondo este proceso y determinar cómo ha sido la experiencia de implementación del dispositivo, se seleccionó el caso de las JAL en la ciudad de Barranquilla.

Palabras Clave: *instituciones participativas, participación, descentralización, juntas administradoras locales, sociedad civil.*

Introducción.

En el marco de las transiciones democráticas en América Latina, aparecen en escena nuevos actores, con sus particulares demandas e intereses, los cuales a fuerza de la movilización y la protesta social, pusieron en escena enormes disparidades, propias de la democracia dictatorial en la región. Una de las voces que adquirió fuerza representativa en este escenario, fue la voz de la sociedad civil, y las formas organizativas que no se adscribían a ningún tipo de representación de los partidos políticos tradicionales. Este contexto, sumado a las transiciones democráticas y la necesidad de recuperar parte de la credibilidad, que el Estado como ordenador de la vida política,

social y económica había perdido, pusieron en escena la urgencia de articular las voces populares a un nuevo tipo de institucionalidad, que tomara en cuenta las demandas y las incorporará en las decisiones políticas, de tal forma que la ciudadanía pudiera sentirse participe de las decisiones gubernamentales. Para autores como Maxwell Cameron, desde finales del siglo XX, se puede observar un giro en las formas organizativas de los gobiernos en la región: “Estos países muestran signos de que las instituciones democráticas están siendo reconfiguradas: han surgido instituciones de participación directa y popular, que son muy diferentes a las instituciones representativas y electorales asociadas con la democracia en Europa Occidental y los Estados Unidos” (Cameron et. al 2012, 13).

Sin embargo, este proceso de innovación democrática, tiene lugar en medio de una creciente adhesión al modelo neoliberal en el continente; en algunos países los años 90’s, marcaron la entrada en vigor de numerosas políticas de corte neoliberal, las cuales coincidían, como en el caso colombiano, con la entrada en escena de los movimientos sociales y procesos de ampliación de la participación ciudadana, los cuales dieron como resultado la constituyente del 91. Esta diada entre neoliberalismo y participación, es analizada a profundidad por autores como Dagnino, Olvera y Panfichi, quienes acuñan el concepto de “confluencia perversa” para hacer alusión a los procesos de innovación democrática, que tienen lugar en el marco de dos proyectos clave en la región: 1) el proyecto neoliberal y 2) el proyecto democrático participativo (Dagnino et.al 2006, 15-16). En este contexto, la *confluencia perversa*, comprende la ambigüedad resultante, de la incorporación del discurso de ampliación de la participación y el “reconocimiento” de la sociedad civil, en proyectos políticos, que en apariencia, pueden parecer ampliamente divergentes:

“Esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el periodo de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías a partir del final de la década de los 80. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común” (Dagnino 2006, 18).

En este marco de ideas, la presente investigación, analiza uno de los dispositivos de participación que entra en vigor durante los años 90’s en Colombia: Las juntas administradoras Locales, a partir de ello se buscará dar respuesta a la pregunta: *¿Cómo está estructurado el dispositivo participativo y que alcance adquiere la participación ciudadana en la toma de decisiones a escala local?* En un primer aparte de este documento, se presentaran los postulados teóricos que sustentan los

procesos de surgimiento de la democracia participativa; en un segundo aparte se analizará la estructura organizativa de las Juntas Administradoras locales, tal como se incorporó en la ley 136 de 1994, analizando principalmente que son las JAL, cuál es su estructura organizativa y que funciones les son asignadas; en un tercer momento, se intentará establecer que alcance real tiene la participación ciudadana en este dispositivo, a partir de un acercamiento al caso de la ciudad de Barranquilla, lo cual permitirá concluir, si es que, este dispositivo constituye en realidad un avance significativo hacia la descentralización en la toma de decisiones a escala local y el reconocimiento e incorporación de la voz ciudadana, o si, por el contrario, este responde más a una lógica de representación, en la cual la toma de decisiones sigue estando en manos de los *elegidos* y lo que se busca es la “aparente” incorporación de la participación ciudadana, para ampliar la imagen de un *gobierno participativo*.

Democracia participativa.

A propósito de las transiciones democráticas, la entrada en escena de nuevos actores y la reformulación de la izquierda y su papel en el ejercicio democrático, las tareas del Estado fueron adquiriendo nuevos grados de complejidad (Fung & Wright 2003) frente a los cuales, el Estado, no siempre tuvo los medios y/o instituciones para responder eficazmente. En este contexto, Avritzer destaca el surgimiento de las instituciones participativas en todo el mundo, a inicios de los 90, el cual representó una ruptura contundente con la idea de la democracia que se extendió en el siglo XX, replanteando el papel de la participación y contraponiéndose a la idea Shumpeteriana de la democracia elitista y la irracionalidad de la masa. Para Avritzer, 2 momentos son claves para evidenciar la ruptura que estas nuevas instituciones plantean, frente a la idea de que la participación debía ser reducida en los procesos democráticos: un primer momento corresponde al surgimiento de los nuevos movimientos sociales en el mundo durante los años 60, lo que puso en escena, nuevas formas de acción colectiva y nuevas demandas que tenían un carácter común: “La transgresión de los límites del sistema representativo” (Avritzer 2010, 16) y el segundo momento estuvo fuertemente anclado al surgimiento o revitalización de la sociedad civil en Europa y América Latina; en el caso Latinoamericano, estos movimientos de la sociedad civil, desempeñaron un papel clave en la conformación de sectores de oposición durante el periodo de los gobiernos dictatoriales, aunque vale resaltar que, después de las transiciones democráticas, la sociedad civil y el Estado comenzaron a traspalarse, actuando conjuntamente (Dagnino et. al 2006; Avritzer 2003; 2004; Santos y Avritzer 2002 Citados en Avritzer 2010, 17).

En este contexto, la teoría democrática, no solo evidenció las falencias de la teoría elitista, apoyándose en lo que la realidad demostraba en torno a la participación de la sociedad civil, sino que a su vez, también manifestaba la urgencia de construir una nueva teoría, que fuera acorde con el surgimiento de nuevas formas participativas, a las cuales Avritzer denomina bajo el concepto de *instituciones participativas* (Avritzer 2010, 18). Dichas instituciones participativas, tienen su origen a inicios de los años 90's, en Europa del Este y América Latina y surgen con la demanda creciente de actores de la sociedad civil, que buscaban la incorporación de procesos participativos en las instituciones públicas y que decantaron en procesos de innovación institucional, en los cuales el Estado reorganizaba sus instituciones y estructuras políticas a fin de incorporar la participación, creando así, nuevas instituciones o dispositivos participativos (Avritzer 2010, 199). Para Avritzer estas instituciones participativas poseen 4 características: 1) son híbridos entre la participación y la representación, así como en la diferenciación entre sociedad civil y Estado (Avritzer 2010, 19); 2) en su interior la sociedad civil transforma sus formas organizativas de organización social y se adscribe a formas de organización política (Avritzer 2010, 20); 3) los actores representantes del Estado y los partidos políticos asumen un nuevo rol al interior de esas nuevas instituciones, transformando así el papel de la sociedad política y la participación a un nivel más estatal (Avritzer 2010, 21) y 4) el diseño institucional adquiere especial importancia (Avritzer 2010, 22).

Por otra parte, autores como Fung, Wright (2003) y Baiocchi (2003), analizan las instituciones participativas, a partir de un concepto más amplio, al cual denominan gobiernos participativos con poder de decisión (GPPD). El GPPD, es definido por Baiocchi como “un tipo ideal que encarna una propuesta de diseño institucional para la toma de decisiones por la vía de la deliberación entre los participantes, con el fin de solucionar de forma pragmática problemas sobre bienes comunes” (Baiocchi 2003, 90). Por su parte Fung y Wright, señalan que, bajo esta denominación pueden entrar a analizarse, aquellas reformas participativas, que tienen como principal finalidad, incorporar a la gente común en la toma de decisiones que los afectan. En este caso los GPPD presentan 3 propiedades que los caracterizan: 1) la propiedad delegativa, en la que “se produce una delegación de poderes administrativos y políticos, a las unidades locales de acción” (Fung & Wright 2003, 48); 2) una propiedad de supervisión y coordinación centralizada, si bien en estos modelos se rechaza el fuerte arraigo al centralismo en la toma de decisiones, si resultan fundamentales “los enlaces de responsabilidad y comunicación que conectan las unidades locales a los organismos que las supervisan” (Fung & Wright 2003, 50) y 3) una característica que alude

a la finalidad de estos procesos, en los cuales se busca un grado e influencia en las actuaciones del Estado, “aspirando a rehacer las instituciones del estado en baso a los principios del GPPD” (Fung & Wright 2003, 51).

Las juntas administradoras locales en el marco de la descentralización en Colombia.

El proceso de descentralización en Colombia, surge alrededor de los años 80's, con la finalidad implícita de, hacer del Estado, una estructura política mucha más incluyente y eficiente para la ciudadanía, que permitiera, la superación del modelo centralista. Es así como en el año 1983, se comenzó a gestar de manera incipiente, el proceso de descentralización, como una oportunidad para solucionar la inoperancia del Estado central en materia de servicios públicos, así como; la debilidad institucional y la violencia de grupos armados al margen de la ley (Botero & Suarez 2010). En este contexto adquieren un rol preponderante los movimientos sociales de las regiones, a partir de la creación del encuentro denominado *Tercer Encuentro Nacional de Movimientos Cívicos*, que se propone como antesala a la gran reforma de 1986: “La elección popular de alcaldes y gobernadores, planes de desarrollo en cada entidad territorial, participación de los usuarios en las entidades prestadoras de servicios públicos y cabildos abiertos para incentivar la participación ciudadana” (Botero & Suarez 2010, 12). No obstante, solo hasta el año 1991, con la nueva constitución política, se incluyeron sus demandas, que además buscaban: la modernización del Estado y crear las bases sólidas, para el proceso de descentralización en las regiones y el resto de ciudades del país (Botero & Suarez 2010, 13).

En escenario la constitución del 91, supuso un avance importante para la incorporación y regulación de nuevas formas de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, uno de los aspectos que destacaba en este propósito, era el relacionado con la incorporación de “una serie de disposiciones correspondientes a la reglamentación de las juntas administradoras locales.” (Nader 2010, 76). Para Autores como Rachid Nader, las juntas administradoras locales pueden ser entendidas como:

“Una variante de gobierno en la administración municipal, establecida para efectos de lograr una mayor participación de la ciudadanía en la dirección de los asuntos municipales, permitiendo el desarrollo de los preceptos y valores de la democracia participativa, buscando la configuración de un esquema de gobierno local que permita una descentralización de las funciones administrativas, esencialmente las encaminadas a la prestación de los servicios públicos y la realización de los cometidos estatales.” (Nader 2013,1)

Las JAL son creadas a partir de la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y otorgar un valor primordial a la participación popular, esta urgencia surge a partir de la focalización de dos dificultades, relacionadas con las decisiones unidireccionales del gobierno central y que, en múltiples aspectos, desconocían las particularidades de cada región: 1) un primer aspecto relacionado con la dimensión poblacional, que alude a “la impracticabilidad de un espacio en el cual se infieran las manifestaciones de la ciudadanía, debido a la imposibilidad del manejo del número de habitantes.” (Nader 2013, 12) y 2) un aspecto relacionado con la variable territorial, en el que se reconoce la “lejanía de ciertas zonas de asentamiento de los ciudadanos, que pese a encontrarse dentro de la jurisdicción del municipio, hallan en su lejanía de los centros de poder la imposibilidad de establecer un vínculo que permita la participación de la ciudadanía en la administración pública” (Nader 2013, 12). A partir del reconocimiento de la incapacidad del Estado central, para abarcar la dimensión poblacional y la lejanía y particularidades de cada territorio, aparece con urgencia la reorganización administrativa del Estado y la incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana (Nader 2010; 2013).

Cabe manifestar que, si bien, es hasta la constitución del 91 que se reglamenta el funcionamiento de las JAL en los municipios del país, desde el año 1968 ya se habían instituido las JAL y más tarde en la ley 11 de 1986 se dictó “el estatuto básico de la administración municipal que ordenaba la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, a partir de los artículos del 16 al 21.” (Nader 2010, 75-76). Empero, aunque el reconocimiento de este dispositivo en el marco de la constitución suponía un gran avance, se hacía necesaria una ley que reglamentara, la entrega de facultades a los municipios para el funcionamiento de las JAL, las cuales aún eran inexistentes, a excepción del caso del Distrito Capital, que desde el año 1993, a través del Decreto-ley 1421, había recibido facultades del gobierno nacional para la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales (Nader 2010, 76). Es así como en 1994 se crea la ley 136, que regula el funcionamiento de las JAL en los municipios del país y en 2003 se expide la ley 768, que regula el funcionamiento de las JAL para distritos especiales como Barranquilla, Santa Marta y Cartagena (Nader 2013,14). Ahora bien, ¿Cómo están estructuradas las JAL, quiénes pueden conformarlas y que funciones desempeñan?

Tabla I. Estructura de las Juntas Administradoras Locales en Colombia.

Que son las JAL	Estructura organizativa	Funciones
Las JAL son corporaciones públicas con atribuciones y funciones constitucionales, legales y normativas; de acuerdo con el Magistrado Urueta (1998)	La Constitución Política en el artículo 318, señala: Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.	Artículo 318 de la constitución del 91: 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
Son organismos colegiados de carácter administrativo, delegatarias de algunas funciones tradicionalmente ejecutadas por el concejo municipal, establecidas para “Acercar a la Administración los administradores” (Sic), descentralizando y desconcentrando la administración pública local.	En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por un número plural de personas que son elegidas por votación popular para períodos de cuatro (4) años, así, las elecciones se realizan en el mismo momento en que se eligen Alcaldías, Concejos Municipales, Gobernaciones y Asambleas Departamentales .A los miembros de Juntas Administradoras Locales se le denomina ediles y edilesas, y ostentan la calidad de servidores públicos ad-honorem, es decir, no tienen remuneración.	3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
Dichas organizaciones tienen origen en la Constitución Política, la cual faculta a los concejos municipales para crearlas y estructurarlas. Para su funcionamiento, ellas disponen de los recursos que se incluyan en los presupuestos de la Nación, departamento o municipio, (Consejo de Estado, 1998).	Para ser elegido miembro de una JAL, se requiere ser ciudadano y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva Comuna o Corregimiento por lo menos durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección. Adicionalmente para ser elegido o elegida se requiere ser miembro de un partido o movimiento político.	5. Ejercer las funciones que les delegue el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Fuente: Alcaldía de Medellín 2014.

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla_JAL_Web.pdf

A partir de la creación de la ley 136 de 1994, se le asignan nuevas funciones a las JAL, consignadas en el artículo 31, entre las cuales se encuentran:

1. Presentar proyectos de Acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones.
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

3. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y Juntas de Acción Comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.
4. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.
5. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela.
6. Elaborar ternas para el nombramiento de corregidores.
7. Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales.
8. Rendir concepto acerca de la convivencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible.
9. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal.
10. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.
11. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.
12. Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.
13. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana. (Alcaldía de Medellín 2014, 15-16).

El caso de las juntas administradoras locales en Barranquilla.

El proceso de descentralización en Barranquilla, inició con la entrada en vigencia de la constitución de 1991. Años más tarde, a partir de la expedición del acuerdo *017 del 2002* en el que se crea “el Estatuto Orgánico de las Localidades en Barranquilla”, que contiene la organización de las localidades y las competencias de las autoridades locales (Como vamos en descentralización 2014, 5), se divide el territorio a fin de responder a la finalidad de descentralizar la toma de decisiones y dar prioridad a la participación popular. Sin embargo es hasta la ley *768 de 2003* “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turismo, Cultural e Histórico de Santa Marta” (Nader 2010, 76); a partir de la entrada en vigencia de esta ley, se otorgan las facultades para la organización y funcionamiento de las JAL y se pone en marcha la división territorial por localidades en los distritos especiales. Con la expedición del acuerdo *006 del 2006* Barranquilla organiza la división de su territorio en 5 localidades: localidad Norte centro Histórico, localidad Suroccidente, localidad Suroriente, localidad Riomar y localidad Metropolitana.

A partir de la división territorial inició el proceso de elección y organización de los ediles que conformarían las JAL, este proceso estuvo delimitado por las regulaciones consignadas en la ley 136 de 1994, determinando que los ediles serían elegidos por voto popular, que su tiempo de estadía en el cargo correspondería a los mismos 4 años asignados para el alcalde Mayor y que podría postularse cualquier ciudadano residente en la localidad o que hubiera desempeñado una actividad laboral o profesional durante los 6 meses previos a la elección y un requisito determinante es que este adscrito a un partido político. Entre las funciones de los ediles en el Distrito de Barranquilla se encuentran: cumplir las funciones que les fije el y deleguen el concejo el alcalde Mayor, las JAL y otras autoridades locales; coordinar y dirigir la acción administrativa del Distrito en la localidad; controlar la correcta ejecución del presupuesto asignado al fondo de desarrollo local; en lo relacionado a las localidades presentación del plan de desarrollo local; promover campañas cívicas al servicio de la comunidad y por último la asignación de funciones policivas, de planeación, control urbano, participación ciudadana, de educación, ambientales, salud, culturales y recreativos (El Heraldo 2015).

Las JAL se reúnen 4 veces al año, tal como lo dispuso la ley 1617 de 2013 en el artículo 48: “Las Juntas Administradoras Locales se reunirán ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el dos (2) de enero, el primero (1°) de mayo, el primero (1°) de agosto, y el primero (1°) de noviembre. Cada vez las sesiones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio de la misma Junta hasta por cinco (5) días más.” (Oficina De Participación Ciudadana). Esta ley además, contiene un párrafo de especial importancia, relacionado con la distribución y orientación de los recursos, en el cual se le otorgan facultades a las JAL para la administración de un *fondo de desarrollo local*:

“las localidades tendrán un Fondo de Desarrollo Local, autónomo y con personería jurídica que se manejado por el Alcalde Local”. Esta asignación presupuestal a los fondos permitirá a las localidades, desarrollar obras públicas que redunden en beneficios de la comunidad. Seguidamente en su artículo 64 se estipula: “que a partir de la sanción de la presente ley, se le asignarán a las localidades, el 10% de los ingresos corrientes de la administración central, teniendo en cuenta el nivel de necesidades básicas insatisfechas de las localidades”. (Congreso de Colombia 2003, 15).

Empero y a pesar de los avances en términos normativos, para la regulación y funcionamiento de las JAL, el caso de Barranquilla arroja grandes evidencias en torno a las dificultades de algunos municipios para organizar y poner en marcha las JAL. En este contexto, las mayores problemáticas giran en torno a 4 aspectos clave: 1) las dificultades en torno a su implementación, 2) la carencia

de descentralización fiscal y presupuestal al interior de los municipio que propenda por la asignación de recursos a las JAL, 3) el no reconocimiento de asignación alguna a los ediles de las JAL municipales, 4) la inexistencia de criterios claros en la división administrativa municipal y distrital y 5) la falta de legitimación de las JAL como precepto en la instauración de un esquema descentralizado en el nivel local (Nader 2010, 79).

En cuanto al tema de la asignación presupuestaria, Las JAL de Barranquilla no cuentan con el *Fondo de desarrollo local*, a diferencia del caso del distrito capital (Nader 2010, 78), razón por la cual no existe una descentralización real en el manejo de los recursos financieros, es decir las localidades no participan en la toma decisiones sobre aspectos como la inversión en obras de la localidad o la determinación de cómo dar uso a los dineros que por ley, deberían ser asignados a la misma. Esta situación, pone en evidencia que, en la figura del alcalde Mayor, se siguen concentrando las decisiones de vital importancia para el Distrito. En el caso de las JAL de Barranquilla, esto decanto en una demanda que los ediles a través de su asociación Asodeba (Asociación de ediles de barranquilla) interpusieron al Distrito de Barranquilla, por no asignar los recursos correspondiente a los Fondos de Desarrollo Local” (De la Hoz 2014). Actualmente lo que se propone el Distrito, es la desconcentración de las funciones administrativas de la alcaldía Mayor.

Conclusiones.

En un plano general, las JAL en Colombia, han sido una herramienta importante en el proceso de incorporación de la participación a las instituciones públicas y en el avance hacia la descentralización en la toma de decisiones a escala local. Sin embargo, el mayor avance de este dispositivo, se ha dado en el campo de lo normativo, ya que, como puede observarse a lo largo del documento, se han elaborado desde 1968, las correspondientes regulaciones para la puesta en funcionamiento de las JAL en el país. En este contexto una de las principales falencias de las JAL, ha sido la falta de voluntad política, por parte de las administraciones municipales y distritales, ya que como no existe una normativa clara en cuanto a la obligatoriedad de poner en marcha el dispositivo, son muchos los municipios y distritos del país, que aún no cuentan, ni con la división territorial, ni con la estructura organizativa para que entren a funcionar las JAL; así mismo, la descentralización de funciones, tal como el manejo de los recursos para cada localidad o comuna a través del *fondo de desarrollo local* tampoco ha sido exitosa y los poderes de decisión en temas

como, la inversión y el manejo de los recursos, siguen recayendo en manos del alcalde mayor, a excepción de los casos de Bogotá y Medellín, donde se evidencian los mayores avances en cuanto a las JAL y sus funciones.

Por otra parte, en torno al tema de la estructura del dispositivo y el alcance de la participación, puede decirse que este dispositivo tiene un requisito que limita la participación de la ciudadanía no organizada y es que, un ciudadano residente de la localidad o comuna, que quiera participar como edil, deberá estar asociado a algún partido político, de no ser así, su participación quedaría limitada a la asistencia a las reuniones que planean las JAL. En este caso, estamos frente a una institución participativa, tal como lo describe Avritzer (2010), cuya característica principal es el hecho de que se hibrida la representación y la participación (Avritzer 2010, 19), de esta forma, los ciudadanos pueden participar a partir de la elección de ediles, que pasarían a ser los representantes de los intereses de las localidades o comunas, pero en este contexto, los ediles representan a su vez, los intereses del partido político al cual se encuentren adscritos.

En el caso de Barranquilla, esta hibridación se hace bastante visible, ya que, si bien los ediles son elegidos por voto popular, ellos son quienes proponen a través de una terna al alcalde local y este alcalde local es elegido única y exclusivamente por el alcalde mayor –el alcalde local es la figura que administrará la localidad o comuna, por encima de los ediles escogidos–. Como puede observarse, las decisiones vitales siguen estando en manos del alcalde Mayor y el alcalde local, y si bien los ediles representan la voz popular, también representan los intereses partidistas, reproduciendo así, lógicas más ligadas a la democracia representativa. Puede afirmarse entonces que, en este dispositivo, el alcance de la participación ciudadana es limitado y se encuentra supeditado a la elección de los representantes locales.

Otro aspecto que destaca en las JAL de Barranquilla, es que si bien, con la división territorial se avanzó en la “delegación de poderes administrativos y políticos, a las unidades locales de acción” (Fung & Wright 2003, 48), se ha fallado en la descentralización de las decisiones, principalmente en el aspecto financiero, ya que no se han creado los fondos de desarrollo local y por ende las JAL no cuentan con autonomía en temas como la inversión de recursos en la localidad y el manejo de los mismos. La participación de la ciudadanía en este aspecto, es aún más limitada, ya que, es el alcalde mayor, quien decide sobre las obras sociales e infraestructura pública que se llevan a cabo en cada localidad.

Bibliografía.

Alcaldía de Medellín. 2014. “Juntas Administradoras Locales Construyendo Ciudadanía para la Vida”, acceso el 3 de Enero de 2017,

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_18/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/cartilla_JAL_Web.pdf

Avritzer Leonardo. 2010. “La Teoría democrática y el surgimiento de las instituciones participativas en Brasil”, *En Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Baiocchi Gianpaolo. 2003. “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre, pp. 89-138, en *Democracia en Profundidad*, Editado por A. Fung y E.O Wright , The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

Botero, María Helena e Camilo, Suarez Espinosa. 2010. “Bogotá y la descentralización interterritorial: crónica de una historia inconclusa”. Documento de investigación núm. 37: 7-42.

Maxwell Cameron, A, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe. 2012. “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en America Latina” En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kennet E. Sharpe, 13-38. México: Flasco México.

Congreso de la Republica de Colombia. “Ley 1617 Del 5 De Febrero De 2003 Por La Cual Se Expide El Régimen Para Los Distritos Especiales”. acceso el 4 de Enero de 2017, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201617%20DEL%2005%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf>

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. 2006. *La disputa por la construcción Democrática en América Latina*. México: FCE-CIESAS-UV.

De la Hoz Rendón, Alexandra. 2014. “Los ediles demandan al Distrito por no descentralizar”. *El Heraldo*, 3 de Noviembre. <http://www.elheraldo.co/local/ediles-demandan-distrito-por-no-crear-los-fondos-locales-164181>

El Heraldo. 2015. “Funciones De Los Ediles”, acceso el 4 de Enero de 2017, <http://www.elheraldo.co/politica/funciones-de-los-ediles-212023>

Escalante Galán, O.D. 2006. “Las localidades en Barranquilla” (Tesis de pregrado, Universidad Libre de Colombia).

Fung Archon y Erick Olin Wright. 2003. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, pp. 19-88, en *Democracia en Profundidad*, Editado por A. Fung y E.O Wright, The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

Lechner, Norbert. 1996. “La (problemática) invocación de la sociedad civil”, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 6: 131-144.

Nader Orfale, Rachid. 2010. “Las juntas administradoras locales en Colombia. Observaciones generales sobre el régimen jurídico en Colombia”. *Advocatus* 14: 75-81.

Nader Orfale, Rachid. 2013 “Las juntas administradoras locales. Desarrollo jurídico en Colombia”, acceso el 3 de Enero de 2017,
<http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/sipvua/media/PDF/Reflexiones/articulo4.pdf>

Oficina de Participación Ciudadana Del Distrito de Barranquilla. s.f. “Democracia Participativa/ Sesión Ediles”, acceso el 4 de Enero de 2017,
<http://participacion.barranquilla.gov.co/metropolitana/Sesi%C3%B3n-Ediles>