

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

Descentralización territorial de Bogotá: un objetivo de
la reforma administrativa (2007-2011)

AUTOR: DIANA PATRICIA GARZÓN OTÁLORA

DIRECTORA: MG. ALICIA GUERRERO

NOVIEMBRE 2020

Resumen

El estudio aborda la descentralización territorial de Bogotá D.C. a partir de la reforma administrativa, prevista en el Acuerdo¹ 257 del 30 de noviembre de 2006, siendo uno de sus objetivos específicos el de consolidar el proceso descentralizador de la ciudad mediante el desarrollo del sector local, en razón a que lo visualizado al respecto en la Constitución Nacional de 1991 y en el Decreto Ley 1421 de 1993² no tuvo los resultados esperados. El tema cobra relevancia, al considerar que el mandato constitucional le otorgó a Bogotá un régimen especial y creó las localidades como una división del territorio para facilitar la acción administrativa del Distrito, mediante el acercamiento de la administración local a los ciudadanos. Lo anterior, implica la formulación de acertadas políticas públicas para la solución de las diversas demandas sociales de sus habitantes, dada la complejidad de la estructura política, económica y social de la capital de Colombia.

Para lograr el fin propuesto, inicialmente se analizan las normas que otorgan competencias a las localidades y a las autoridades locales, a la luz de los cambios que proponen. Posteriormente, se describen los niveles de la Administración Distrital y su interacción a partir de las instancias y mecanismos de coordinación y articulación. Finalmente, se evalúa el gasto local mediante el análisis financiero de los Informes de Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones, de las vigencias del período estudiado, correspondientes a las veinte localidades de la ciudad. El análisis normativo, documental y financiero se complementa con una entrevista a informante clave, a fin de obtener una mejor óptica del tema, y se muestran los resultados de la investigación de tipo descriptivo con enfoque mixto, integrando lo cualitativo y cuantitativo, la cual se centra en establecer elementos facilitadores y obstaculizadores de la descentralización que contribuyan o afecten el presupuesto local.

PALABRAS CLAVES: Reforma administrativa, descentralización, autonomía, plan de desarrollo, presupuesto.

¹ Normativa distrital expedida por el Concejo de Bogotá D.C., en cumplimiento de sus atribuciones de carácter normativo como suprema autoridad administrativa del Distrito Capital.

² Por medio del cual se expide el Estatuto Orgánico de Bogotá, se crea la estructura político-administrativa de Bogotá, dándole un marco para su organización, administración y funcionamiento, y encaminado en fortalecer el proceso descentralizador de la ciudad.

Dedicatoria

A mi padre que en paz descansa, quien motivó en mí el hábito de la lectura, el interés por el estudio y me dejó la mejor fortuna: la educación. A mi madre, por su apoyo incondicional para conseguir mis sueños. A mis hermanos, por su aliento para seguir adelante a pesar de los obstáculos.

Agradecimientos

A Dios por todas sus bendiciones e infinito amor, y por permitirme hacer realidad mis sueños.

A la Secretaría Distrital de Hacienda, por brindarme la oportunidad de viajar en comisión de estudios a adquirir conocimiento y alcanzar mis metas.

A los profesores y autoridades de la Universidad de Buenos Aires – UBA, Escuela de Estudios de Posgrados Facultad de Ciencias Económicas, por su gran aporte a mi formación académica profesional como funcionaria de la Administración Pública Distrital.

A mi directora Mg. Alicia Guerrero, quien aceptó orientar mi trabajo y a la distancia estuvo siempre dispuesta, acompañándome y guiándome en todo este proceso.

A Mercedes Melo, cuyo conocimiento y experiencia fueron fundamentales en el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, un agradecimiento especial a la familia Iutrzenko en Buenos Aires por su hospitalidad y amistad.

Índice

Resumen	2
Capítulo 1. Introducción	9
1.1 Presentación	9
1.2 Descripción del tema/problema	9
1.3 Relevancia.....	14
1.4 Justificación	15
1.5 Estructura	16
1.6 Antecedentes	17
Capítulo 2. Planteamiento del tema/problema	31
2.1 Formulación del tema/problema	31
2.2 Objetivos.....	31
2.3 Hipótesis	32
Capítulo 3. Marco Teórico	33
3.1. Reforma del Estado.....	33
3.2. Reforma administrativa.....	36
3.3. División social del trabajo	37
3.3.1 Descentralización y sus modalidades	39
3.3.2 Descentralización y políticas públicas.....	42
3.4. Poder	45
3.5. Autonomía	49
3.6. Presupuesto	50
3.7. Plan de desarrollo.....	51
3.8. Marco normativo.....	52
Capítulo 4. Metodología	56
4.1 Tipo de estudio/diseño	56
4.2 Fuentes de datos/herramientas de recolección utilizadas/herramientas de procesamiento de datos.....	56

4.3	Universo, muestra y unidad de análisis/variables/ejes temáticos relevantes	57
Capítulo 5. Análisis normativo del proceso descentralizador		58
5.1	Proyecto de Acuerdo 261 de 2006	59
5.2	Reforma Administrativa - Acuerdo 257 de 2006.....	62
5.3	Política de descentralización.....	67
Capítulo 6. Niveles de la Administración Distrital y su interacción		73
6.1	Nueva estructura administrativa de Bogotá D.C.	73
6.2	Las localidades en la estructura administrativa distrital	77
6.3	Instancias de coordinación y articulación	80
Capítulo 7. Ejecución presupuestal de gastos e inversiones de los FDL.....		87
7.1	Proceso presupuestal de los FDL.....	87
7.2	Políticas y líneas de inversión local	94
7.3	Ejecución del gasto público en las localidades	97
Capítulo 8. Conclusiones.....		119
Capítulo 9. Bibliografía.....		127
Capítulo 10. Anexos.....		135

Índice de Tablas

Tabla 1.	<i>Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2007...</i>	98
Tabla 2.	<i>Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2008.</i>	100
Tabla 3.	<i>Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2009.</i>	101
Tabla 4.	<i>Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2010.</i>	102
Tabla 5.	<i>Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2011.</i>	103
Tabla 6.	<i>Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2012.</i>	104
Tabla 7.	<i>Comparativo Ejecución Consolidada por Vigencia y Alcaldía Mayor 2007-2012</i>	105

Tabla 8. <i>Asignación Inversión Directa PDL Bogotá sin Indiferencia 2007-2008</i>	107
Tabla 9. <i>Ejecución Inversión Directa PDL Bogotá sin Indiferencia 2007-2008</i>	107
Tabla 10. <i>Asignación Inversión Directa PDL Bogotá Positiva 2009-2012</i>	108
Tabla 11. <i>Ejecución Inversión Directa PDL Bogotá Positiva 2009-2012</i>	109
Tabla 12. <i>Consolidado Apropiación Inversión Directa por Orientación del Gasto FDL 2007-2012</i>	110
Tabla 13. <i>Consolidado de Ejecución Presupuestal Inversión Directa por Orientación del Gasto 2007-2012</i>	111
Tabla 14. <i>Consolidado de Ejecución Presupuestal Inversión FDL 2007-2012</i>	113
Tabla 15. <i>Apropiación Obligaciones por Pagar vs. Total Inversión FDL 2007-2012</i>	114
Tabla 16. <i>Tendencia de la Ejecución de Compromisos y Giros Consolidada FDL 2001 – 2012</i>	116

Índice de Figuras

<i>Figura 1. Sistema de Coordinación de la Administración Distrital</i>	82
<i>Figura 2. Composición del Presupuesto de los FDL</i>	88
<i>Figura 3. Ciclo presupuestal</i>	89
<i>Figura 4. Etapas proceso contratación FDL – UEL</i>	94
<i>Figura 5. Comparativo Ejecución Consolidada por Vigencia 2007-2012</i>	106
<i>Figura 6. Consolidado Orientación del Gasto en la Inversión Directa FDL</i>	111
<i>Figura 7. Consolidado Ejecución Presupuestal Inversión Directa 2007-2012</i>	112
<i>Figura 8. Apropiación Inversión Total FDL 2007-2012</i>	115
<i>Figura 9. Tendencia Ejecución Compromisos y Giros Consolidada FDL</i>	116

Siglas y abreviaturas

Sigla	Significado
CN	Constitución Nacional
CONFIS	Consejo de Política Económica y Fiscal
CTPD	Consejo Territorial de Planeación Distrital
DAAC	Departamento Administrativo de Acción Comunal
DABS	Departamento Administrativo de Bienestar Social
DACD	Departamento Administrativo de Catastro Distrital
DAMA	Departamento Administrativo del Medio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DDP	Dirección Distrital de Presupuesto
DDT	Dirección Distrital de Tesorería
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
FAVIDI	Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FONCEP	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones
IDCT	Instituto Distrital de Cultura y Turismo
IDPC	Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
IPES	Instituto para la Economía Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAL	Junta Administradora Local
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
PAC	Programa Anual Mensualizado de Caja
PAE	Plan Anual de Estudio
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PDL	Plan de Desarrollo Local
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
POR	Presupuesto Orientado a Resultados
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PREDIS	Sistema de Información del Presupuesto Distrital
SDG	Secretaría Distrital de Gobierno
SDH	Secretaría Distrital de Hacienda
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UEL	Unidad Ejecutiva Local
UESP	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos

Capítulo 1. Introducción

1.1 Presentación

Este Trabajo de Maestría tiene por objeto el estudio y análisis del proceso de descentralización territorial de Bogotá, durante el período 2007-2011, en el marco de la reforma administrativa implementada con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006.

Aunque la Constitución Nacional (CN) de 1991 y el Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993 crearon una nueva figura de descentralización territorial, propia para el Distrito Capital, esta no tuvo los resultados esperados; situación que afectó la gestión y el cumplimiento de los objetivos de las localidades, por lo cual uno de los objetivos de la reforma administrativa fue el de consolidar el proceso descentralizador de la ciudad, mediante el desarrollo del sector local.

1.2 Descripción del tema/problema

Colombia en la década de 1990 presentó graves problemas en torno a su institucionalidad y política de Estado, originados de tiempo atrás, por lo que los Constituyentes participantes de la reforma constitucional de 1991 plantearon como objetivo principal, devolver la confianza y credibilidad de la sociedad en las diferentes instituciones públicas, por medio del restablecimiento de la soberanía del pueblo.

Por ello, la CN de 1991 consideró necesario profundizar la descentralización, desarrollándola al interior de los municipios, y en el caso de Bogotá la estableció de carácter obligatorio. Así entonces, a partir del mandato constitucional de 1991, el país entró en un proceso modernizador de la estructura del Estado, fijando las bases para la descentralización al institucionalizarse legalmente mediante el artículo 1, que precisa:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus autoridades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (CN, 1991).

Con respecto a Bogotá, le otorgó el estatus de Distrito Capital, cuyo crecimiento acelerado la convirtió en una metrópoli, hoy en día con 8,380 millones de habitantes³ aproximadamente y una extensión territorial de 1.802 km² y de 4.402 km² del área metropolitana⁴, y con ello la facultad de dictarse su propio Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como su Estatuto de Planeación⁵, dándole la posibilidad de dividir su territorio para una mejor administración, todo ello mediante los artículos 322, 323 y 324:

ARTICULO 322. Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio. (CN, 1991)

Modificado. A.L. 1/2000, art. 1°. Mediante el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2000 se cambió el nombre de la capital de Colombia, la cual antes se denominaba Santa Fe de Bogotá.

En cuanto a las autoridades distritales y locales, el mandato constitucional estableció:

ARTICULO 323. El Concejo distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

³ Proyección poblacional por localidad Bogotá D.C. (2005-2020) en el marco del convenio de cooperación técnica celebrado entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) No. 069-2007.

⁴ El área metropolitana de la Sabana de Bogotá está constituida por Bogotá como su centro y por 18 municipios en sus alrededores.

⁵ Promulgado mediante el Acuerdo 12 del 9 de septiembre de 1994, el cual reglamenta la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendiendo la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas. (CN, 1991)

Este artículo fue modificado por los Actos Legislativos N° 2 de 2002 (art. 5°. inc. 1°) en la composición del Concejo Distrital, dado que en la norma inicial se establecía que fuese de un concejal por cada 150 mil habitantes o fracción mayor de 75 mil que tuviera el territorio. En cuanto a la modificación efectuada en el A.L. N° 3 de 2007 (art. 1°), se buscó equiparar los períodos de gobierno tanto de Alcalde Mayor, como de concejales distritales y de ediles locales, los cuales eran considerados para períodos de gobierno de tres años.

En materia presupuestal, indicó:

ARTICULO 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución. (CN, 1991)

De esta manera, la CN de 1991 estableció los elementos básicos para un proceso de descentralización de la ciudad, ordenó una división del territorio y creó las localidades como divisiones político-administrativas, sometidas a la autoridad del Alcalde Mayor, con un modelo de descentralización territorial y de desconcentración, bajo un esquema de alcaldías locales articuladas con el nivel central y con competencias claramente definidas que permitieran mejorar la gestión pública distrital.

A su vez, el artículo transitorio 41 de la CN de 1991 determinó que si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta, el Congreso de la República⁶ no dictaba la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expediría las normas correspondientes.

Frente a lo anterior, el órgano legislativo dejó vencer este término y el presidente de la República mediante el Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993, expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual definió la estructura administrativa del Distrito Capital conformada por los sectores central, descentralizado y el de las localidades, estas últimas con competencias y funciones administrativas asignadas por el Concejo de Bogotá D.C.⁷

Sin embargo, las localidades no gozaban de las atribuciones de un ente territorial equivalente a los municipios, dado que la CN no lo determinó así. En su artículo 286, estableció: “son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y de la ley” (CN, 1991).

Por su parte, el Decreto Ley 1421 de 1993 reconoció el sector de las localidades, aunque no les confirió expresamente personería jurídica. Esta fue otorgada a los Fondos Desarrollo Local (FDL), al establecer que en cada localidad exista un FDL encargado de la administración y ejecución de los recursos, con personería jurídica y patrimonio propio; asimismo, cada localidad de la ciudad tiene un alcalde local.

Los alcaldes locales son designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por las Juntas Administradoras Locales (JAL), utilizando mecanismos de mérito para participar en

⁶ Institución que integra la rama legislativa del poder público. Está dividido en dos cámaras: el Senado de la República y la Cámara de Representantes. El Congreso se reúne en sesiones ordinarias que van del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio.

⁷ Corporación político-administrativa de elección popular, es la máxima autoridad política de la capital y la segunda autoridad administrativa más importante de la ciudad después de la Alcaldía Mayor. Ejecuta principalmente dos funciones: actividad normativa y control político.

dicha terna, y en cualquier momento pueden ser removidos por este. Además, tienen el carácter de funcionarios de la Administración Distrital, cuya principal atribución es la de dirigir y coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

En materia de recursos, el Decreto Ley 1421 de 1993 estipuló a partir de 1994, asignar a las localidades por lo menos el 10% de los ingresos corrientes de la administración central de libre destinación, una vez descontadas las destinaciones específicas del Distrito; porcentaje que es distribuido por la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), quien efectúa el cálculo para cada localidad, con base en los índices de distribución presupuestal determinados por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), que es la entidad rectora en términos de inversión en Bogotá D.C.

Igualmente, el decreto en mención estableció que dicho porcentaje podría aumentar, por orden del Concejo de Bogotá D.C., hasta un 20%, y asignó como representante legal y ordenador del gasto de los FDL al Alcalde Mayor, quien podría delegar tales funciones. Por ello, a partir de 1998 y hasta 2010 la ordenación del gasto fue delegada en las Unidades Ejecutivas Locales (UEL).

Las UEL estaban adscritas a entidades distritales, prestaban servicios eminentemente locales y se encargaban de adelantar los procesos contractuales, de conformidad con los planes locales de desarrollo. A pesar de que los FDL formulaban los proyectos, eran las UEL quienes se encargaban de avalarlos o rechazarlos, de realizar el proceso de contratación y de decidir quiénes tendrían a cargo la ejecución del proyecto.

En consecuencia, la responsabilidad de los alcaldes locales se limitaba a la supervisión de la ejecución contractual y, únicamente, podían ejecutar lo correspondiente al Programa de Fortalecimiento Institucional dentro del Objetivo de Gestión Pública Humana, en el cual los recursos eran ejecutados directamente por la alcaldía local, sin intermediación de las UEL.

Según el Informe Sectorial del Plan Anual de Estudio - PAE de la Contraloría de Bogotá D.C.⁸ (2004), a partir de lo consagrado en la CN de 1991, Bogotá lleva más de una década de descentralización sin que se lograran los resultados esperados. Es así como en el ámbito académico e intelectual manifiestan que no se ha desarrollado una verdadera descentralización, sino acciones que están más relacionadas con la desconcentración de funciones que con la distribución de competencias.

⁸ Organismo de carácter técnico, encargado de vigilar la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejan fondos o bienes públicos del mismo.

Por lo anterior, la reforma administrativa de Bogotá implementada con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, concibió como uno de los objetivos específicos: “Consolidar una verdadera descentralización territorial en el Distrito, mediante el desarrollo del sector de las localidades precisando su naturaleza jurídica y asignando con claridad sus competencias y funciones administrativas”, en razón a que lo visualizado en la CN de 1991 y en el Decreto Ley 1421 de 1993 no tuvo los resultados esperados.

En este contexto y bajo el marco de la reforma administrativa, se estudió la descentralización territorial en Bogotá y se analizaron las competencias, los niveles y el presupuesto. Para el análisis del presupuesto, se realizó una comparación de ciertos indicadores importantes de ejecución de gastos e inversiones (porcentajes de ejecución, de autorización de giros y de orientación del gasto) en las veinte (20) localidades que conforman el Distrito Capital, para el período 2007-2012.

El período seleccionado para este estudio se tomó a partir del año siguiente a la fecha de promulgación del acuerdo, lo cual tuvo lugar a finales del 2006, teniendo en cuenta el plazo de un (1) año para su implementación, y se definió que fuera hasta el año 2011, de tal manera que alcanzara a cubrir un período de gobierno del Alcalde Mayor 2008-2011. Adicionalmente, para el análisis del presupuesto se incluyó la vigencia 2012 en razón a que el período de gobierno de los alcaldes locales termina un año después del período del Alcalde Mayor.

1.3 Relevancia

La elección del tema es motivada por la importancia de la descentralización territorial como una forma de acercar la administración pública a la ciudadanía, fortaleciendo la acción administrativa mediante la delegación de mayores responsabilidades a las autoridades locales, ya que su proximidad les permite conocer en primera instancia sus problemas y necesidades, posibilitando la formulación de políticas públicas acorde con un diagnóstico social más real.

Frente a lo anterior, cobra relevancia el concepto de lo local en lo público, dada la inconveniencia de formular políticas públicas exclusivamente desde el nivel central, en las que se desconoce buena parte de la realidad que se vive en las localidades de la ciudad. Por ello, es determinante lo local en la construcción de lo público, y exige la articulación con el

nivel central para la definición de políticas que incluyan las particularidades de cada localidad, los diferentes actores y las problemáticas específicas que se pretendan impactar.

Asimismo, es de gran importancia la descentralización como un mecanismo que promueve la democracia, al impulsar y propiciar el ejercicio de la ciudadanía mediante la participación de la comunidad, como beneficiaria de las políticas, en la determinación de la agenda pública, en la definición de acciones estructuradas del Estado, así como en su vigilancia.

1.4 Justificación

Las localidades juegan un papel muy importante en el conocimiento de las problemáticas y en la formulación de políticas sociales focalizadas, teniendo en cuenta que, mediante las localidades, el gobierno distrital allega la atención a los ciudadanos más retirados del centro de gobierno, al interactuar de manera coordinada con las demás entidades de la Administración Distrital en la solución adecuada y oportuna a los problemas y requerimientos de la ciudad.

En este sentido, el tema objeto de estudio tratará de aportar a la Administración Pública, mediante el análisis de la descentralización como una de las modalidades bajo las cuales opera la función administrativa, con el propósito de acercar la administración a los ciudadanos, solucionar las necesidades locales, ejercer una buena prestación de servicios públicos y convertirla en un espacio de participación ciudadana.

Otro de los motivos que determinó la elección del tema, obedece a consideraciones profesionales y de gratitud hacia la Administración Pública Distrital, ya que como funcionaria de la SDH – DDP con funciones de asesoría y seguimiento a las entidades distritales durante el ciclo presupuestal, tengo la oportunidad y el empeño de aplicar tanto las herramientas aprendidas en la maestría como las tesis desarrolladas en este estudio.

Asimismo, desde la Oficina de Planeación Financiera de la Dirección Distrital de Tesorería (DDT) de la SDH, se brinda asesoría y acompañamiento técnico a la programación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC⁹, función que

⁹ Según lo señalado en el artículo 55 del Decreto 714 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, la ejecución de los gastos del presupuesto anual del Distrito Capital se realiza a través del Programa Anual Mensualizado de Caja PAC.

tuve la oportunidad de ejercer durante un lapso cercano a un año y encontré complementariedad entre el tema presupuestal y la forma en que se programan e invierten los recursos financieros con los que se pagan los compromisos presupuestales adquiridos.

Con los resultados de la investigación, se pretende brindar un aporte significativo a la Administración Pública Distrital en el fortalecimiento del desarrollo integral de la ciudad. Para este propósito, el análisis del proceso de descentralización permitirá la implementación de mecanismos que contribuyan a una mejor interacción entre los niveles central y local, a fin de realizar una gestión pública eficiente.

Del mismo modo, contribuirá a la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, en la optimización del desempeño de las localidades en materia presupuestal, con el fin de que realicen un adecuado manejo financiero y presupuestal de los recursos asignados a los planes, programas y proyectos, orientados al desarrollo social y a la atención básica de la población más vulnerable.

1.5 Estructura

En el primer capítulo se presenta y describe el tema, se justifica la investigación, se exponen los antecedentes de la descentralización en Colombia, así como los inicios del proceso descentralizador en Bogotá y se estudia el Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto Ley 1421 de 1993, necesario para el abordaje de la investigación.

En el segundo capítulo se formulan las preguntas que surgen en torno al tema/problema, se describen el objetivo general y los objetivos específicos, y se plantea la hipótesis que guía la investigación.

En el tercer capítulo se desarrolla el marco teórico en torno al cual gira la investigación. En este se hace referencia a temas que atraviesan la investigación como son la reforma del Estado, la reforma administrativa, la descentralización y su vinculación con las políticas públicas. Asimismo, se desarrollan definiciones conceptuales relacionadas con descentralización, autonomía, políticas públicas, presupuesto y plan de desarrollo.

En el cuarto capítulo se expone la metodología de la investigación, las técnicas de recolección de datos y el procesamiento de la información.

En el quinto capítulo se analiza el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006, el Acuerdo 257 de 2006 mediante el cual se implementó la reforma administrativa en Bogotá, y el objetivo

de descentralización territorial como política adoptada en los Planes de Desarrollo Distrital.

En el sexto capítulo se describe la estructura administrativa de Bogotá, la ubicación de las localidades dentro de esta y su rol en el ámbito local, la nueva estructura sectorial definida en la reforma administrativa y los cambios orgánicos que implicó, así como las instancias y mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles de la Administración Distrital en el ejercicio de su función administrativa.

En el séptimo capítulo se describe el proceso presupuestal de los FDL y las políticas y líneas de inversión local, y se evalúa la ejecución del gasto local mediante el análisis de indicadores, a partir de los Informes de Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones de las vigencias 2007-2012, correspondientes a los veinte (20) FDL que conforman el Distrito Capital.

Por último, el análisis de la normatividad a la luz de los cambios que proponen y la evaluación de la ejecución del gasto local se complementa con la entrevista a informante clave, a fin de tener una mejor óptica del tema, dados su conocimiento y experiencia.

1.6 Antecedentes

La descentralización en Colombia surgió ante la necesidad de una mayor relevancia y fortalecimiento del ámbito regional, dada la marcada tendencia centralista y concentración de poder político, financiero y de prestación de servicios públicos en el gobierno nacional. Es por ello, que mediante la reforma de 1968 se dio un giro al esquema de organización y funcionamiento del Estado (Carvajal et. al, 2010).

Con este nuevo esquema, se empezó a impulsar el proceso de descentralización encaminado en fortalecer a los entes territoriales, otorgándoles facultades políticas, administrativas y de prestación de servicios que eran competencia del nivel nacional. Para Carvajal et. al (2010) esta reforma "...se caracterizó por la creación del situado fiscal (primer régimen de transferencias), el traspaso del impuesto sobre la renta a los municipios y la vida jurídica de las empresas públicas." (p.17).

Según lo señalado por Carvajal et. al (2010) "...se llegó a un modelo de centralismo político con rasgos de descentralización administrativa." (p.18). Sin embargo, esta reforma

no fue suficiente para lograr darle una nueva orientación al Estado colombiano, debido a que los entes territoriales no contaban con la autonomía que planteaba el modelo.

Con el fin de profundizar la descentralización para el fortalecimiento de las regiones y los gobiernos locales y convertirla en una herramienta legitimadora y de soberanía del Estado en todo su territorio, así como la búsqueda de la disminución de la violencia y problemáticas surgidas en torno al régimen centralista, se generó en la década de los 80 un nuevo y decisivo impulso a la descentralización (Carvajal et. al, 2010).

Carvajal et. al (2010) precisan: “Con esta iniciativa se buscó consolidar un Estado más democrático y eficiente de cara a los ciudadanos, dejando atrás sus matices centralistas y de concentración de poder abocado por una nueva configuración...” (p.18), generando así en 1983, las primeras propuestas para profundizar la descentralización que permitiera la solución a las grandes problemáticas que aquejaban al país de tiempo atrás.

Algunas de estas problemáticas como la violencia de los grupos insurgentes, la deficiente prestación de servicios públicos por parte del Estado y una democracia débil, sin espacios de participación ciudadana en las decisiones de este, consideradas por Carvajal et. al (2010), desencadenaron en protestas por parte de grupos sociales desde la década del 70, las cuales sirvieron para presionar esta nueva fuerza al proceso descentralizador.

En este contexto, se visualiza la situación que vivía el país para aquella época con un modelo de Estado centralista en crisis, un ejecutivo inoperante en las regiones, problemas de orden público y una deficiente prestación de servicios públicos; circunstancias de las que surgió una posible solución y que fueron fundamentales para continuar el camino hacia la descentralización en Colombia (Carvajal, et. al, 2010).

Así entonces, refieren Carvajal, et. al (2010) “En este nuevo esquema se buscó una mayor autonomía y fortalecimiento de las regiones del país...” (p.19), asignándoles a los departamentos y municipios la prestación de servicios públicos, con el fin de mejorarlos y de aumentar el poder soberano del Estado en las regiones más apartadas del centro del país. A su vez, se buscaba mejorar la democracia mediante la participación ciudadana.

A comienzos de la década de los 80, el Congreso estudió varios proyectos de ley encaminados a fortalecer los fiscos municipales y de paso, corregir algunas fallas de las finanzas intergubernamentales. Es así como expidió la Ley 14 del 6 de julio de 1983, la cual le dio un vuelco al tratamiento que venían haciendo los municipios de los impuestos de industria y comercio, predial, de avisos y tableros, y de circulación y tránsito, estableciendo que estas rentas son de propiedad exclusiva de los municipios, asimismo con

esta ley se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales al clasificar y asignar las rentas entre los distintos tipos de entidad territorial.

Con la promulgación de dicha ley, se dieron los primeros pasos hacia la descentralización fiscal al concederles un margen de autonomía tributaria a los entes territoriales, y como antesala a la gran reforma de 1986, se avanzó en el proceso descentralizador de manera integral con la aprobación por parte del Congreso de la República del Acto Legislativo N° 1 del 9 de enero de 1986.

Mediante este acto legislativo, se modificaron los artículos constitucionales 171, 194, 197, 199, 200 y 201, relacionados con la elección popular de los alcaldes municipales, su destitución o suspensión, sus inhabilidades e incompatibilidades, algunas de sus funciones, la consulta popular municipal o referéndum popular municipal, y el régimen especial para la ciudad de Bogotá, así como su participación en las rentas departamentales.

Dada la importancia de las transferencias o recursos que la Nación envía a los municipios, y que constituyen parte fundamental de sus presupuestos al llegar a significar más del 70% de su total, se emitió la Ley 12 del 16 de enero de 1986, mediante la cual se aumentó la participación de los municipios hasta en el 50% del total recaudado en el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Esta norma estableció también que los municipios con menos de 100.000 habitantes recibirían un porcentaje adicional como premio o castigo por el esfuerzo fiscal, es decir, por su capacidad de captar recursos propios. Asimismo, definió la manera de invertir los recursos provenientes del IVA y facultó al Gobierno para hacer una amplia reforma administrativa, permitiéndole liquidar o fusionar institutos descentralizados del orden nacional que atendieran servicios eminentemente locales (Manrique Reyes, 1990).

Por lo anterior, la reforma de 1986 fue de gran importancia, como quiera que abrió aún más la participación popular y, por lo tanto, facilitó la democracia al desarrollar los principios democráticos mediante el otorgamiento a los ciudadanos de la potestad para designar a sus mandatarios locales con la elección popular de alcaldes, y el referéndum popular municipal.

Asimismo, en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 12 de 1986, el Gobierno expidió los Decretos Leyes N° 77, 78, 80 y 81 el 15 de enero de 1987, mediante los cuales se establecieron una serie de nuevas y específicas responsabilidades a los municipios. El fortalecimiento de dichas atribuciones acompañado de la cesión de

recursos fiscales destinados a financiar su ejercicio, definirían un proceso de descentralización administrativa (Manrique Reyes, 1990).

Se estimulaba así el acercamiento del ciudadano a los servicios del Estado y su vigilancia y control sobre la prestación de estos. Dentro de las normas mencionadas anteriormente, cabe destacar el Decreto Ley N° 77 del 15 de enero de 1987 mediante el cual se expidió el Estatuto de Descentralización, configurando el marco dentro del cual se trasladaron funciones a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, para la prestación de servicios en sectores de agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, agropecuario, desarrollo urbano, y de obras públicas.

Posteriormente, con la expedición de una nueva Constitución en 1991, se reforzó esta política concediéndole autonomía y transferencias de poder a los entes territoriales, aunque siempre bajo las directrices del poder central, en busca de fortalecer la dinámica de centro periferia, a fin de armonizar la actuación del Estado en el ámbito local y fortalecer la legitimidad de la Nación (Carvajal et. al, 2010).

De esta manera, se crearon mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular, el cabildo abierto, el plebiscito y el referendo, entre otros, dando paso a una democracia participativa con el ánimo de fortalecer el ámbito local. Así entonces, el país entró en un proceso modernizador del Estado al encontrar en la Constitución de 1991, las bases para realizar la tarea de la descentralización.

Al darle una mayor autonomía a los municipios, estos se fortalecerían y permitiría acercar el gobierno a los ciudadanos mejorando la prestación de servicios públicos. A su vez, con la participación ciudadana en la veeduría a la gestión pública se fortalecería el proceso democrático, dada la posibilidad de incidir en la implementación de políticas públicas en procura de solucionar sus problemáticas y combatir el abstencionismo.

Igualmente, se buscó solucionar las problemáticas que aquejaban al país desde hacía varias décadas, mediante la democratización del ejercicio del poder en las regiones y el otorgamiento de mayores responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales. Por ello, Carvajal et. al (2010) consideran: “Desde esta perspectiva resulta evidente que en Colombia el verdadero impulso a la descentralización se dio en la década de los 80 y se consolidó con la Constitución de 1991...” (p.20).

Con este proceso descentralizador se evidenciaron transformaciones en tres componentes iniciales: político, con la elección popular de alcaldes y gobernadores; fiscal, con la transferencia aproximada del 50% de los ingresos corrientes de la Nación a los

departamentos y municipios; y, administrativo, mediante el traspaso del gobierno nacional a los gobiernos locales de las políticas de salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte.

En relación con lo mencionado anteriormente, el Estado mejoró su capacidad de acción en los municipios del país, al ejercer la soberanía perdida en la época de la violencia, y, a su vez, mejoró la eficiencia del gasto público y la prestación en los servicios, dando solución a los problemas de la comunidad de manera más directa. Del mismo modo, se consolidó una sociedad democrática que puede incidir en los asuntos de interés general manejados por el Estado.

El modelo de descentralización en la ciudad tuvo sus primeras bases a mediados del siglo XX con la expedición del Decreto N° 3640 del 17 de diciembre de 1954, mediante el cual se dividió administrativamente la ciudad en zonas, bajo un esquema de desconcentración y en el que cada zona tenía un alcalde menor con funciones de inspector de policía, con subordinación del Alcalde Mayor y cumpliendo la tarea de ser su representante en el respectivo territorio.

Esta reforma únicamente ordenó el territorio de la ciudad permitiendo que algunos municipios anexos a Bogotá entraran a formar parte integral de la ciudad, y se originó principalmente, por la violencia que se vivía en aquella época debido a la guerra entre los partidos tradicionales; situación que causó el desplazamiento forzado de la población del área rural hacia el área urbana, quien veía que la capital no tenía tan arraigados los problemas de violencia que había en el resto del territorio del país.

Asimismo, la inoperancia del Estado en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio nacional generó el desplazamiento de la población rural hacia la capital del país en busca de mejores condiciones de vida, al ver allí un espacio donde desarrollarse y la prestación de servicios públicos de calidad. Esta migración trajo consigo el crecimiento considerable de la población en Bogotá y en los municipios aledaños.

Posteriormente, con la promulgación del Acuerdo 26 del 9 de diciembre de 1972 se delegó la responsabilidad de contratación de obras menores con recursos especiales a las alcaldías menores, a fin de fortalecer los gobiernos locales. Unos años después, se expidió el Acuerdo 8 del 15 de diciembre 1977 y luego su reforma con el Decreto N° 2621 del 30 de diciembre de 1982, los cuales le dieron el carácter y denominación de alcaldías zonales, en vez de alcaldías menores.

Según lo señalado por Botero y Suárez (2010), estas reformas pretendían darle a Bogotá un enfoque que favoreciera la autonomía local y la participación ciudadana; sin embargo, estos propósitos no se cumplieron debido a la falta de voluntad política de facilitar los elementos necesarios para que el gobierno local pudiera cumplir con los objetivos de descentralización al implementar dichas reformas.

Más adelante, con la expedición del Código de Régimen Municipal mediante el Decreto N° 1333 del 25 de abril de 1986, surgió la intención de promover la descentralización interna de la administración municipal, y, a su vez, se adelantaron prácticas de participación ciudadana. En consecuencia, se estipuló la creación de las JAL y las alcaldías locales "... cuyas funciones trascienden más allá de la de ser inspectores de policía, vislumbrándose la senda para llegar a la estructura actual de Bogotá". (Botero y Suárez, 2010, p.17)

Con el fin de dar cumplimiento al Código, se emitió el Acuerdo 8 del 29 de mayo de 1987 en el que se establecía la descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, mediante la organización de las veinte (20) Juntas Administradoras Zonales, elegidas popularmente en cada zona, y la creación de los Fondos de Desarrollo para el manejo de recursos propios que les permitirían desempeñar ciertas funciones. Aunque este acuerdo no se implementó debido a que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo suspendió y posteriormente lo anuló.

No obstante, (Botero y Suárez, 2010) el momento más importante en el proceso de descentralización en Bogotá se dio con la Constitución de 1991, en donde se señalaron las bases de la actual estructura política administrativa, al consagrar en los artículos 322 al 327 el régimen especial bajo el cual se debe regir Bogotá, otorgándole la calidad de capital de la república y del departamento de Cundinamarca y la facultad para adoptar su propio régimen político, fiscal y administrativo.

Es así como la CN de 1991 estableció los elementos básicos para un proceso de descentralización de la ciudad, ordenó una división del territorio y creó las localidades como entidades político-administrativas. Dos (2) años después, mediante el Decreto Ley 1421 de 1993 se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá; sin embargo, antes de su expedición, se promulgó la Ley 1 del 28 de enero de 1992.

Dicha ley, reguló los ámbitos políticos, fiscales y administrativos del Distrito Capital en el marco local, estableciendo un período fijo para los alcaldes locales y los requisitos

para ser edil y alcalde local, dándole una mayor organización política a las localidades y enfocándola en el principio constitucional de promover la participación ciudadana.

En atención a lo dispuesto en la Ley 1 de 1992, el Concejo de Bogotá D.C. mediante el Acuerdo 2 del 29 de enero de 1992 creó las veinte (20) localidades del Distrito Capital con un territorio y nominación de estas, de conformidad con la organización zonal señalada en el Acuerdo Distrital N° 26 de 1972, que reglamentó a partir del 19 de enero de 1973 la división territorial del Distrito Especial de Bogotá en dieciséis (16) Alcaldías Menores: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Ciudad Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, y Puente Aranda. Con el Acuerdo N° 7 de 1974 se crearon las Alcaldías Menores de La Candelaria y Rafael Uribe Uribe; igualmente, con el Acuerdo N° 8 de 1977 se reorganizaron las Alcaldías Menores, se reglamentó su funcionamiento y se facultó al Alcalde Mayor para delegar unas funciones.

Con el Acuerdo N° 14 de 1983 se creó la Alcaldía de Ciudad Bolívar y, por último, con el Acuerdo N° 9 de 1986 se creó la Alcaldía de Sumapaz perteneciente al área rural, completando así las veinte (20) localidades que conforman el Distrito Capital (Anexo 2):

1. Usaquén
2. Chapinero
3. Santa Fe
4. San Cristóbal
5. Usme
6. Tunjuelito
7. Bosa
8. Kennedy
9. Fontibón
10. Engativá
11. Suba
12. Barrios Unidos
13. Teusaquillo
14. Los Mártires
15. Antonio Nariño
16. Puente Aranda

17. La Candelaria
18. Rafael Uribe Uribe
19. Ciudad Bolívar
20. Sumapaz

El Acuerdo N° 9 de 1986 también determinó la integración de las JAL estableciendo el número de ediles por cada localidad y la elección mediante voto popular.

En virtud de las facultades especiales que le otorgó la CN de 1991 a la ciudad, se adoptó el Estatuto Orgánico de Bogotá – Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993 mediante el cual se creó la estructura político-administrativa de Bogotá, dándole un marco para su organización, administración y funcionamiento, y encaminado en fortalecer el proceso descentralizador de la ciudad.

Asimismo, el Estatuto Orgánico de Bogotá le dio una organización moderna a la ciudad, acorde con las circunstancias derivadas de una metrópoli con una población aproximada de 8,380 millones de habitantes (Anexo 3) y capital de la República, compuesta por veinte (20) localidades, algunas de las cuales se equiparan en población a las cinco (5) principales ciudades del país. Después de Bogotá las ciudades con el mayor número de habitantes son: Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta.

El Distrito Capital como ente territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal consagrado en la Constitución, en el Estatuto Orgánico y las leyes especiales que se emitan para su organización y funcionamiento. A falta de estos, se regirá por las disposiciones constitucionales y legales que aplican para los municipios, prevaleciendo lo dispuesto en el Estatuto sobre las normas de carácter general que rigen para los demás entes territoriales.

El artículo 3 define como objeto del estatuto político, administrativo y fiscal, el de dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le posibiliten el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios, la promoción del desarrollo integral del territorio, y la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. A su vez, precisa: “El Distrito Capital goza de los derechos y tiene las obligaciones que para él determinen expresamente la Constitución y la ley” (Artículo 4, Decreto Ley 1421, 1993).

En este sentido y para el cumplimiento de la función administrativa, las autoridades que tienen a su cargo el gobierno y la administración de la ciudad, enunciadas en el artículo 5 son: el Concejo Distrital, el Alcalde Mayor, las juntas administradoras locales,

los alcaldes y demás autoridades locales, y las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, cree y organice. Asimismo, señala como órganos de control y vigilancia la Contraloría, la Personería y la Veeduría.

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 8, el Concejo Distrital es la suprema autoridad del Distrito Capital, cuyas funciones generales en materia administrativa son de carácter normativo y de control político sobre la gestión de las autoridades distritales. Las atribuciones conferidas al Concejo Distrital están señaladas en el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Por su parte, el Alcalde Mayor es el jefe de gobierno y de la Administración Distrital, y el representante legal, judicial y extrajudicial del Distrito Capital. Sus atribuciones otorgadas se estipulan en el artículo 37 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Cabe destacar que, el artículo 39 consagra la acción administrativa, honesta y eficiente en el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Distrito, los cuales se regirán bajo las normas dictadas por el Alcalde Mayor que garanticen la prevalencia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración.

En cuanto al principio de delegación, el artículo 40 del decreto en mención prescribe que las funciones asignadas mediante leyes y acuerdos al Alcalde Mayor, podrá delegarlas en los secretarios, jefes de departamentos administrativos, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y alcaldes locales.

Con respecto a la organización gubernamental y administrativa, el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 53 determina que el gobierno distrital está constituido por el Alcalde Mayor, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, y en cada caso particular el alcalde y el secretario o jefe de departamento correspondiente, siendo el jefe de la Administración Distrital el Alcalde Mayor, quien ejerce sus atribuciones por medio de los organismos o entidades que cree el Concejo.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 50, la estructura administrativa del Distrito Capital comprende: el sector central compuesto por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos; el sector descentralizado conformado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos; y, el de las localidades por las juntas administradoras y los alcaldes locales.

El título V - Descentralización Territorial define en su artículo 60 los objetivos y propósitos de la división territorial del Distrito Capital en localidades, orientada en garantizar que sus habitantes se organicen y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, su participación efectiva en la prestación de servicios y en la construcción de obras de interés general, así como en su fiscalización y vigilancia.

Adicionalmente, indica que la división territorial está encaminada a permitir la asignación de algunas funciones a las localidades, la construcción de obras y la prestación de servicios a fin de promover su mejoramiento, y bajo este precepto, posibilitar la descentralización territorial y la desconcentración en la prestación de servicios, y el desempeño de funciones a cargo de las autoridades distritales.

El artículo 61 preceptúa que cada localidad está sometida a la autoridad del Alcalde Mayor, una junta administradora y el respectivo alcalde local, estando en cabeza de las autoridades locales la gestión de los asuntos propios de su territorio, mientras que a las autoridades distritales les corresponde garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de servicios a cargo del Distrito.

Es así como el artículo 63 asigna al Concejo Distrital como encargado de fijar las competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, bajo los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, buscando un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios; lo local debe estar en armonía con lo distrital; evitar la duplicidad de funciones en la asignación y delegación de atribuciones; y, no fijar responsabilidades sin la asignación de recursos para su atención.

En cuanto a las JAL, en cada localidad hay una integrada por los ediles, los cuales son elegidos popularmente para períodos de cuatro (4) años, al igual que los concejales distritales y el Alcalde Mayor, y cuyas elecciones se realizan el mismo día. Las atribuciones de las JAL se estipulan en el artículo 69.

Por su parte, los alcaldes locales son designados por el Alcalde Mayor según terna enviada por la JAL y podrán ser removidos por este en cualquier momento. Los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios de la Administración Distrital y sus atribuciones están prescritas en el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993.

En lo que compete a los FDL, el Decreto Ley 1421 de 1993 preceptúa que cada una de las localidades tendrá un FDL con personería jurídica y patrimonio propio, cuyos recursos financiarán la prestación de servicios y la construcción de obras de competencia

de las JAL. Asimismo, precisa que la denominación de los fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad.

Con relación al patrimonio de los FDL, el artículo 88 del decreto en mención, señala los recursos que lo conforman, y el artículo 89 consagra la participación de las localidades en el presupuesto distrital, asignando a partir de 1994, un mínimo del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de la administración central del Distrito, de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada localidad y según los índices que establezca la entidad distrital de Planeación. Dentro de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los de los establecimientos públicos ni las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Distrito.

Igualmente, el mencionado artículo aclara que dicha participación podrá ser aumentada por el Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, en un dos por ciento (2%) cada año, de manera acumulada hasta completar máximo el veinte por ciento (20%) de los ingresos corrientes. Asimismo, podrá disminuir en cualquier momento dicha participación, siempre y cuando no esté por debajo del porcentaje de participación establecido del diez por ciento (10%).

Las JAL serán las encargadas de distribuir y apropiar en el presupuesto local, la asignación global que se haga en el presupuesto distrital para cada localidad, de acuerdo con el respectivo plan de desarrollo y en atención a las necesidades básicas insatisfechas y a los criterios de planeación participativa, para lo cual, deberán escuchar a las comunidades organizadas.

Según lo prescrito en el artículo 90, la representación legal y ordenación del gasto de los FDL corresponde al Alcalde Mayor, quien podrá delegar la totalidad o algunas de estas funciones en los secretarios, jefes de departamentos administrativos, gerentes o directores de entidades descentralizadas, funcionarios de la administración tributaria, y en las JAL y alcaldes locales. Adicionalmente, tendrá a su cargo emitir la reglamentación correspondiente de los FDL. La Contraloría Distrital ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal de los FDL.

De conformidad con lo consagrado en el artículo 93, las JAL podrán apropiar partidas en el presupuesto local a fin de suplir los gastos en que se incurran en el proceso de legalización y titulación de barrios subnormales, la normalización de la prestación de servicios públicos, la celebración de contratos de consultoría, y los requerimientos de dotación y equipos.

Señala además dicho artículo, que los gastos de personal a excepción de los honorarios y seguros de los ediles no podrán ser financiados con los recursos del fondo. Los funcionarios que se requieran para el normal desempeño de funciones técnicas y administrativas en la localidad serán facilitados por otras entidades distritales, quienes estarán sujetos a las leyes y el reglamento del organismo al que están vinculados; sin embargo, estarán bajo la dirección inmediata y control del alcalde local.

En cuanto a la financiación de contratos con recursos del fondo, el artículo 94 precisa que estos podrán celebrarse con organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de la misma localidad, de acuerdo con las normas de contratación vigentes para el Distrito. Igualmente, podrán celebrar convenios interadministrativos para la contratación con entidades distritales u otros organismos públicos.

En este contexto, desde 1993 los veinte (20) FDL ejecutaron el presupuesto asignado a cada localidad, estando la representación legal y ordenación del gasto en cabeza del Alcalde Mayor. Posteriormente, con la expedición del Decreto 022 de 1998 se suspendió la delegación conferida a los alcaldes locales en materia de contratación de los FDL, y mediante el Decreto Distrital 176 del 10 de febrero de 1998, se asignó esta función al sector central y a los establecimientos públicos del Distrito Capital, creando diez (10) UEL, las cuales estaban adscritas a diez (10) instituciones distritales.

Las UEL creadas fueron: Secretaría de Gobierno, Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Secretaría de Educación, Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC), Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y Secretaría de Salud.

Mediante este modelo, las UEL prestaban servicios eminentemente locales y se encargaban de adelantar los procesos contractuales de conformidad con los planes locales de desarrollo; fue así como se les delegó la ordenación del gasto y se les entregó las facultades para contratar que tenían las alcaldías locales, a excepción del objetivo del plan de desarrollo de Gestión Pública Humana.

Lo anterior, se ratificó mediante el Decreto Distrital 854 expedido el 2 de noviembre de 2001, delegando en los secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de establecimientos públicos correspondientes a las UEL adscritas, la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los FDL en

los programas, subprogramas y proyectos del Plan de Desarrollo Local, excepto los correspondientes al objetivo de Gestión Pública Humana.

Para dar cumplimiento a la delegación conferida, los organismos y entidades mantuvieron el personal necesario para conformar bajo su dirección las UEL, a las cuales se les otorgó la función de asesorar y brindar asistencia técnica en la planeación, programación, revisión y elaboración de los proyectos de inversión local, respetando la iniciativa del gasto local y bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales.

Asimismo, por medio del Decreto Distrital 367 del 30 de abril de 2001 se delegó la representación judicial y extrajudicial de los FDL en los alcaldes locales y se hizo énfasis en que las alcaldías locales, encargadas de cumplir con estas funciones, son entes dependientes y pertenecientes al nivel central de la Secretaría de Gobierno.

Posteriormente, mediante el Decreto Distrital 421 del 12 de marzo de 2004, se delegó a las alcaldías locales la facultad de contratar, ordenar gastos y hacer pagos de los programas y subprogramas estipulados en los planes de desarrollo locales, con cargo a los FDL, responsables de la administración y ejecución de los recursos.

En materia de política con la adopción del Plan de Desarrollo de Bogotá 1992-1995, se establecieron reformas institucionales para transferir competencias y recursos a las localidades. A partir de 1993, se transfiere a los FDL como mínimo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la administración central, con base en los índices que la entidad distrital de planeación fija para tal fin. Este monto se ha mantenido dado el comportamiento de dichos ingresos y el nivel de inversión ejecutado en las localidades.

En el periodo 1995-2000, la política de gasto local definió fortalecer el proceso de descentralización con acciones que permitieron dar continuidad a la ejecución de las localidades, mejorando su capacidad de gestión para que atendieran en forma oportuna la realización de las obras, bajo el esquema de complementariedad y georreferenciación de la inversión distrital.

Con el Decreto N° 295 del 1 de junio de 1995, mediante el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas “Formar ciudad” para Santa Fe de Bogotá D.C. 1995-1998¹⁰, se determinó que las inversiones locales guardaran

¹⁰ Alcalde Antanas Mockus Sivickas.

concordancia con las programadas en el nivel central. En consecuencia, los Planes de Desarrollo Local y Distrital empezaron a tener congruencia.

Asimismo, señaló el fortalecimiento de los sistemas de coordinación interinstitucional tanto en la programación como en la ejecución de la inversión, entre el nivel central y el local a través de los procedimientos de concertación y complementariedad en la ejecución de proyectos, con el fin de garantizar el desarrollo armónico de la inversión en el Distrito Capital y el eficiente uso de los recursos destinados a la inversión pública distrital.

De igual manera, se fomentó la cultura de la formulación de proyectos tanto en las entidades como en las localidades, mediante instrumentos como el banco de proyectos, el plan de acción, la reducción del número de proyectos, y la definición de proyectos estratégicos locales e interlocales, con el fin de consolidar la articulación de los procesos de planeación y de presupuestación.

Entre 1998-2001 con el Acuerdo 6 del 30 de mayo de 1998, en el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” se planteó el fortalecimiento de los procesos de planeación local y el aumento de la operatividad de las administraciones locales, mediante el fortalecimiento institucional de todas las localidades y una mayor capacitación de sus funcionarios. Se crearon las UEL, con el fin de fortalecer la contratación local y mejorar los niveles de ejecución de las localidades.

Posteriormente, se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas “Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2004, y mediante el Objetivo Gestión Pública Admirable, se fortalecieron los mecanismos democráticos y la capacidad técnica y administrativa de las localidades con el fin de lograr una gestión efectiva.

Asimismo, se fijaron políticas orientadas a gestionar con entidades del orden nacional, departamental, distrital y organismos no gubernamentales, convenios de cofinanciación para la ejecución de proyectos de inversión. Adicionalmente, para continuar con el fortalecimiento de los sistemas de coordinación interinstitucional mediante acciones de concertación permanente e intercambio de información, se definieron mecanismos de coordinación con el nivel central.

Lo anterior, con la finalidad que los proyectos de inversión contribuyeran al logro de las metas no solo locales sino distritales, con el fin de aunar esfuerzos y evitar la duplicidad en el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión, así como la articulación de los procesos de planeación y programación.

Capítulo 2. Planteamiento del tema/problema

2.1 Formulación del tema/problema

De acuerdo con lo expuesto en la descripción del tema/problema, surgieron los siguientes interrogantes:

En el marco de la reforma administrativa de Bogotá, ¿cómo fue el proceso de descentralización territorial, durante el período 2007-2011?

¿Cuáles fueron las competencias otorgadas a las localidades y a las autoridades locales y distritales?

¿Cómo interactuaron los diferentes niveles de la Administración Distrital?

¿Cómo fue la ejecución del presupuesto del gasto público en las localidades de Bogotá D.C., durante cada vigencia fiscal?

2.2 Objetivos

Objetivo General

Analizar el proceso de descentralización territorial de Bogotá D.C. en el marco de la reforma administrativa, implementada mediante el Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006, durante el período 2007-2011.

Objetivos Específicos

1. Analizar las normas que otorgan competencias a las localidades y a las autoridades locales y distritales, a la luz de los cambios que proponen.

2. Describir los niveles de la Administración Distrital y su interacción.

3. Analizar el presupuesto y la ejecución del gasto público en las localidades que conforman el Distrito Capital, durante cada vigencia fiscal.

2.3 Hipótesis

La hipótesis de trabajo que guía la investigación es:

Existen elementos facilitadores y obstaculizadores en la descentralización territorial de Bogotá D.C. que van a contribuir o van a afectar el presupuesto de gastos e inversiones en las localidades.

Capítulo 3. Marco Teórico

En este capítulo se desarrolla el marco conceptual y el marco normativo de la investigación, para lo cual se estudian la reforma del Estado y la reforma administrativa, con enfoque en la descentralización como una de las modalidades bajo la cual opera la función administrativa. Posteriormente, se revisan algunas definiciones conceptuales de descentralización, desconcentración, delegación y autonomía, entre otras; igualmente, se analiza la vinculación de la descentralización con las políticas públicas. Finalmente, se presenta el marco legal en materia presupuestal que rige en el orden nacional, distrital y local, necesario para el abordaje del análisis de la ejecución del gasto local.

3.1. Reforma del Estado

El Estado se ha visto afectado por grandes cambios en los últimos años, debido principalmente a la globalización, a la internacionalización de la economía y al aumento de su dimensión, tornándose cada vez más complejo y dificultando el cumplimiento de su función administrativa orientada a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. En este sentido, las reformas del Estado surgen como una forma de mejorar las relaciones entre Estado y sociedad, acercando al ciudadano a la institucionalidad, dada la dificultad del Estado de atender y dar solución a la totalidad de las problemáticas consignadas en la agenda estatal.

El Estado como máxima instancia de articulación social ha venido presentando profundas transformaciones que afectan la sociedad en su conjunto y no solo al Estado. Según lo señalado por Oszlak (1997), estos cambios implican una reforma del Estado que involucra, a su vez, una reforma de la sociedad civil, consistente en la redefinición de las reglas de juego que gobiernan las relaciones Estado-sociedad.

Dichas relaciones están orientadas a decidir la forma en que se distribuyen entre Estado y sociedad la gestión de lo público o plano funcional, los recursos de poder o plano de la dominación y el excedente social o plano material, A partir de este análisis de triple relación, Oszlak (1997) construye un modelo analítico que permite observar, interpretar y explicar la lógica en que se inscriben los actuales procesos de reforma del Estado y así deduce los patrones que se están generando en las relaciones Estado-sociedad.

Por su parte, Estévez (2002) señala que la gran reforma de los 80 en los países desarrollados surge como respuesta a la insatisfacción de la sociedad con respecto a la funcionalidad del Estado, a su tamaño, a la calidad de su desempeño, a la pertinencia de sus intervenciones, especialmente en el ámbito económico.; es decir, dicha reforma cuestionó el papel del Estado en la economía y alteró los límites entre Estado, economía y sociedad.

En Colombia, además de disminuir el tamaño del Estado, se cambió el modelo estatal vigente, al pasar del Estado de Bienestar Keynesiano al Estado Neoliberal, instalando nuevos límites entre el Estado y la sociedad, y dejando en manos del libre juego del mercado decisiones que antes dependían del Estado.

Existen dos teorías que explican el crecimiento del Estado, una es la teoría del incremento por procesos históricos, demandas sociales, etc.; la otra, es la teoría del juego político o del imperialismo burocrático (interés individual). A partir de estas, surgen dos visiones de cómo reformar el Estado, la de los que ven al Estado como producto del desarrollo histórico que industrializó o modernizó, es decir como algo positivo; y, la de los que lo ven como un árbitro interesado en el juego político de los grupos de interés y tienden a mostrar una visión negativa del crecimiento.

Así entonces, hay quienes piensan en la transformación del Estado mediante reformas de tipo amigables o flexibles, a fin de permitirle cumplir mejor su función, y los que buscarán reformas de tipo hostiles o duras para tratar de reducir en lo posible el Estado a su mínima expresión, teniendo en cuenta que su presencia o intervención distorsiona el mercado (Estévez, 2002).

De acuerdo con la experiencia internacional acumulada hasta el presente, las reformas de tipo “hostil o duro” se basaron centralmente en una política de privatizaciones, mientras que las de tipo “amigables o flexibles”, utilizaron como medida central la descentralización. (...)” (Estévez, 2002, p.14). Es así como la descentralización del Estado se da cuando éste les transmite facultades propias a organismos estatales de menor rango.

De otra parte, la crisis de los 80 en los países latinoamericanos condujo a una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, dado que gran parte de los países de la región se encontraban en un desafío particular: la combinación entre la voluntad de construcción de regímenes democráticos y una gran crisis económica. Al respecto, Portantiero (1989) considera que estas dos tareas pasan centralmente por reformas en el Estado, lo anterior supone una proyección diferente de las relaciones Estado-sociedad y en

cuya redefinición programática, resulta de fundamental importancia la inclusión de una tercera dimensión, la de lo público "...entendida como un espacio que puede asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones." (Portantiero, 1989, p.93).

Ello implica un crecimiento del poder de la sociedad civil, un fortalecimiento del espacio público con relación a los órdenes estatal y privado, lo cual permite a la teoría democrática la vinculación de la reforma económico-social del Estado con la reforma política del Estado.

En este proyecto de democratización, el Estado deja de absorber lo público y se convierte en un núcleo regulador, en donde tienen cabida todas las formas de expresión de la sociedad. Así entonces, el Estado se descongestiona de demandas y poderes que pasan a ser autoadministrados por la comunidad. Esta forma de democratización "...en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones." (Portantiero, 1989, p.94).

En el ámbito territorial, García Delgado (1998) destaca la aparición de la escena local y su vinculación con el proceso de reforma del Estado, caracterizada por fenómenos tales como: ciudadanos que demuestran un mayor interés en aspectos cercanos y puntuales de la ciudad; programas de participación de gobiernos locales con organizaciones para la ejecución de obras; asociaciones para generar consorcios o entes intermunicipales; planificación estratégica; presupuestos participativos, etc.

Dichos fenómenos evidencian una novedosa articulación público-privada, una mayor asociación horizontal entre los municipios con la incorporación de nuevos roles económicos y sociales en su gestión que, si bien revitalizan la esfera local, es en los municipios donde se concentra la fragmentación social de la crisis, al ser mediadores y no contar con los recursos necesarios para dar solución a las demandas de la población (García Delgado, 1998).

Manifiesta García Delgado (1998) que la reforma del Estado y la globalización son los dos factores que impulsaron un mayor protagonismo de lo territorial. Es así como el proceso de reforma estructural llevado a cabo desde inicios de los 90 en el Estado central tuvo varias incidencias en lo territorial, entre otras, las políticas de descentralización que significaron la cesión de competencias a las provincias y municipios en políticas sociales para educación, salud, vivienda y planes focalizados para combatir la pobreza.

3.2. Reforma administrativa

Desde hace más de medio siglo en América Latina se han implementado reformas administrativas para aumentar las capacidades de respuesta a las necesidades fundamentales de los países, y han sido procesos orientados a fortalecer la Administración Pública Nacional, intentando convertirla en un instrumento adecuado que responda a las exigencias del desarrollo de los países y al cumplimiento de los programas de gobierno en la región (Gómez Cárdenas, 2011).

Las reformas administrativas en un sentido amplio han sido procesos continuos y dinámicos de transformación de actitudes, sistemas y estructuras del aparato estatal que buscan el mejoramiento en el cumplimiento de sus funciones públicas y sociales (Gómez Cárdenas, 2011). Por ello "...hablar de reformas administrativas implica conceptualizar sobre las transformaciones de los aparatos estatales tanto en su nivel nacional como subnacional" (p.44).

A su vez, advierte (Gómez Cárdenas, 2011) que el análisis de las reformas administrativas involucra no solamente los aspectos administrativos, sino que trasciende al plano político dada su comprensión en un sentido más amplio de transformación del manejo de asuntos públicos por parte de las autoridades gubernamentales.

Dussauge (2009) aclara que las reformas alrededor del mundo no se centran únicamente en propuestas de valores como la eficacia, la eficiencia y la efectividad gubernamental, sino también en iniciativas para promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información, la descentralización territorial, la construcción de confianza, el uso de las nuevas tecnologías de información, el control burocrático, la profesionalización administrativa, las redes de políticas, así como la implementación de convenciones internacionales anticorrupción, entre otras.

Para Toonen (2003, citado en Dussauge, 2009) la reforma administrativa "(...) tiene que ver con la calidad administrativa, constituida por valores administrativos, de instituciones del sector público, de los procesos de decisión de las políticas públicas, y de la gestión y las organizaciones públicas" (p.449).

Cassese (2003, citado en Dussauge, 2009) concibe las reformas administrativas como una serie de intervenciones propiciadas por cuerpos políticos o administrativos con el fin de adaptar las administraciones públicas a las situaciones cambiantes en materia económica o social.

Por su parte, Pollitt y Bouckaert (2004, citado en Dussauge, 2009) indican que la reforma de la gestión pública consiste en cambios proyectados en las estructuras y procesos de las organizaciones públicas, a fin de lograr un mejor funcionamiento.

Una definición más breve es la dada por Brunsson (2006, citado en Dussauge, 2009), quien señala: “Las reformas administrativas son intentos de proveer soluciones a problemas” (p.449).

No existe un consenso en relación con la definición conceptual de reformas administrativas (Dussauge, 2009). Sin embargo, hay tres ideas centrales que son comunes a la mayoría de los conceptos: “...a) la presencia de un esfuerzo deliberado, intencional; b) que busca alterar procesos, estructuras, diseños organizacionales; y c) para mejorar, ajustar, modernizar, elevar la calidad de la administración pública y sus componentes.” (p.449).

3.3. División social del trabajo

Retomando el análisis de la triple relación Estado-sociedad, una de las reglas de juego más visible y que más llama la atención es la división social del trabajo, que en corto tiempo produjo un cambio radical, al asumir los estados subnacionales y el sector privado la responsabilidad de la producción de bienes y servicios de los que se ocupaba antes el Estado nacional; fenómeno caracterizado en términos de nuevas fronteras trazadas entre los dominios legítimos de la sociedad y el Estado nacional (Oszlak, 1997).

Lo anterior, ha hecho que algunos académicos y analistas políticos tiendan a confundir la reforma del Estado con la privatización, descentralización, desregulación del aparato institucional, cuando en realidad corresponden a medidas que instrumentalizan el desplazamiento fronterizo y por ende el nuevo tratado de límites entre Estado y sociedad (Oszlak, 1997).

Frente al planteamiento de la cuestión ¿de qué debe ocuparse el Estado nacional?, Oszlak (1997) considera que el rol del Estado desde su creación como instancia suprema de articulación social ha tenido unos contenidos y alcances resultantes de actos relativamente autónomos, así como también ha sido influenciado por grupos clientelares incluida la burocracia estatal, que han ejercido presión mediante el control y el acceso privilegiado en la toma de decisiones.

En algunos casos las funciones adjudicadas al Estado son excluyentes; en otros casos, ha compartido con empresas privadas, Organizaciones No Gubernamentales o gobiernos locales la producción de bienes o prestación de servicios; y, en otras áreas se ha abstenido de intervenir aun tratándose de un asunto de interés general al considerar que empresas privadas o municipios están en mejores condiciones para suministrar algunos servicios (Oszlak, 1997).

Aclara Oszlak (1997), no existe una regla que defina los alcances de las diversas formas de intervención del Estado, sin embargo, dependiendo del peso relativo de distintos factores, los estados nacionales tendieron a cubrir ámbitos de actuación más o menos extensos, cuyos procesos de delimitación funcional que definen su rol frente a la sociedad, se han caracterizado por una continua expansión. “En ese contexto, las reformas del estado fueron, tradicionalmente, búsquedas de mayor eficiencia en la gestión de campos de intervención estatal cuya legitimidad normalmente no se cuestionaba.” (p.12).

No obstante, los procesos de descentralización han generado controversia teniendo en cuenta que solo en algunos países se han completado, sin que hayan dado solución a las problemáticas que aspiraban resolver, debido en parte a que no se realizaron los estudios previos que permitieran establecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales para asumir las responsabilidades transferidas (Oszlak, 1997).

En línea con el análisis que hace Oszlak (1997) del plano funcional o de la división social del trabajo, García, et al. (2010) en su estudio¹¹ señalan a la descentralización, la desconcentración y la delegación como tres formas de división del trabajo y de las tareas que le competen a la administración, mediante las cuales se acerca al problema a resolver o al servicio público a proveer, con la finalidad de ser más eficiente y convertirse además en un espacio de participación ciudadana.

En dicho estudio García, et al. (2010) indican que las normas que confieren atribuciones y competencias, y asignan funciones a las autoridades locales que participan en el gobierno y la Administración Distrital, se pueden clasificar en tres (3) grupos: (i) las que van en dirección de fortalecer los procesos de descentralización (ii) las que apuntan a fortalecer la desconcentración, y (iii) las que se refieren a la delegación. Al actuar bajo una de estas modalidades, la función administrativa establece claramente las atribuciones, competencias y funciones de las diferentes autoridades, dependencias, órganos y cargos.

¹¹ Estudio de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario en el marco del convenio de asociación No.1423 de 2009, suscrito con la Secretaria Distrital de Gobierno.

3.3.1 Descentralización y sus modalidades

El Departamento Nacional de Planeación¹² - DNP (2002) define la descentralización como el proceso mediante el cual una organización transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central a unidades descentralizadas o alejadas del centro, y cuyo propósito general es mejorar la eficiencia en el logro de sus objetivos. Por su parte, la descentralización política tiene como objetivo principal la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación.

Existen cuatro formas de descentralización: espacial, hacia el mercado, política y administrativa, identificadas por Cohen y Peterson (1996, citado en DNP, 2002), siendo la descentralización administrativa la que mayores esfuerzos descentralistas concentra en el sector público, y consiste en "...la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas." (p.15).

A su vez, el DNP (2002) destaca tres tipos de descentralización administrativa: desconcentración, delegación y devolución. "La desconcentración es el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias ya sea que estén ubicadas en la misma ciudad o estén ubicadas en otros sitios del país." (p.16). La desconcentración se produce al interior de una misma organización y en cualquiera de los niveles territoriales. (DNP, 2002).

En cuanto a la delegación, el DNP (2002) la define como un proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del nivel central a unidades, con cierta autonomía jurídica y patrimonial, a fin de brindar una mejor prestación de algunos servicios, para lo cual la entidad del nivel central puede crear una organización y delegarle determinadas funciones, existiendo así una relación de dependencia entre la nueva organización y la del nivel central aunque con autonomía para algunos fines.

La delegación puede presentarse en el orden funcional cuando la unidad que se crea es una entidad descentralizada (establecimiento público o empresa industrial y comercial) y está adscrita a un ministerio, y a nivel territorial, cuando se crea una corporación de

¹² Departamento Administrativo perteneciente al Rama Ejecutiva del poder público del Estado colombiano que depende directamente de la Presidencia de la República. Es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.

desarrollo regional para la prestación de variados servicios, en un territorio específico (DNP, 2002).

Con respecto a la devolución, el DNP (2002) indica que es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial, distinguiéndose así de la delegación por la autonomía política conferida a la entidad territorial que le permite la elección de sus gobernantes y la toma de decisiones con respecto a políticas de desarrollo en el ámbito local.

Advierte (DNP, 2002) que este tipo de descentralización se da más que todo en los países federales en donde sus estados son autónomos, sin embargo, se puede presentar en los países unitarios cuando mediante la constitución y las leyes se les otorga a los entes territoriales un alto grado de autonomía política; por ende, para que haya devolución se requiere previamente que exista descentralización política.

En el caso de Colombia, el DNP (2002) aclara: “(...) se utiliza comúnmente el término descentralización territorial, para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución. Por lo tanto, cuando hablemos de descentralización o de descentralización territorial la entenderemos en este sentido.” (p.16).

Con respecto a la descentralización en el Distrito Capital, el Informe Sectorial del PAE (Contraloría, 2004) hace un análisis a la luz de la jurisprudencia de la situación real en que se encuentran las localidades, de acuerdo con lo indicado en la sentencia N° C-497A de la Corte Constitucional del 3 de noviembre de 1994, proferida por el Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

Según el mencionado informe, al incluir la Corte el concepto de responsabilidad y limitar la autonomía al campo administrativo y financiero, advierte que las autoridades locales están sujetas al poder central, y aclara la descentralización real que existe en las localidades del Distrito Capital; es así como en dicho informe, se afirma que no hay duda de que se trata de una descentralización que podría llamarse de segundo orden.

Dicha denominación, se debe a que la descentralización no se presenta en el campo político porque el Alcalde Mayor es quien elige a los alcaldes locales, y aunque hay elección democrática de ediles, no la hay para los alcaldes locales. El segundo orden se sustenta, además, en el hecho de que las localidades cuentan con recursos propios de mínima cuantía, los cuales no se han fortalecido, por lo que dependen de lo que se les asigne en el presupuesto distrital (Contraloría, 2004).

En el mismo sentido, el Informe Sectorial del PAE (Contraloría, 2004), señala la Sentencia N° Al 047 del Consejo de Estado, del 25 de enero de 2000, en la que el Consejero Ponente Manuel Urueta Ayola refiere al control de tutela que ejerce el Alcalde Mayor sobre las localidades, como jefe de la Administración Distrital y dada su calidad de representante legal y ordenador del gasto de los FDL, a fin de garantizar el funcionamiento armónico entre los niveles central y local.

Lo anterior, señala el Informe Sectorial del PAE, complementa el concepto de descentralización al tener en cuenta el control de tutela, cuyo argumento principal radica en que las localidades no constituyen entes territoriales; en consecuencia, están sometidas a las directrices políticas, disposiciones y normatividad expedidas por el gobierno distrital (Contraloría, 2004).

De acuerdo con las definiciones y la jurisprudencia mencionada sobre la descentralización local de Bogotá, esta constituye un caso atípico ya que no se trata de la descentralización territorial que se enseña en la academia, sino de una nueva forma de gobernabilidad para atender las zonas periféricas y distribuir las cargas funcionales de una jurisdicción de gran tamaño (Contraloría, 2004).

Así entonces, advierte el Informe Sectorial del PAE de la Contraloría (2004), que se trata de una descentralización de segundo orden, al presentar una importante dependencia normativa y administrativa del poder central, situación que le impide la toma de decisiones de manera independiente, lo cual la diferencia de la descentralización territorial o de primer orden.

En cuanto a la desconcentración, Rodríguez¹³ (1996, citado en Contraloría, 2004) considera que es una forma de limitar el absolutismo administrativo a un gobierno central, y precisa: “Consiste en el otorgamiento de funciones a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional para que las ejerza en nombre de estos...” (p.6).

Explica Rodríguez (1996, citado en Contraloría, 2004), a pesar de que las funciones continúan monopolizadas por las entidades nacionales, algunas son desempeñadas por agentes de dichas entidades que se desplazan a diferentes partes del territorio, debido al impedimento de ejercerlas desde la capital. A pesar de que pueden tomar algunas decisiones, lo hacen a nombre de la entidad nacional y no de la colectividad seccional donde ejercen la función.

¹³ Exconsejero de Estado de Colombia. Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo – IIDA. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo – FIDA.

Al respecto, el Informe Sectorial del PAE (Contraloría, 2004) aclara que mediante la desconcentración se otorgan funciones específicas y no competencias. Las competencias son atribuciones de carácter político, en tanto que las funciones corresponden a actividades de carácter administrativo. Es así como la desconcentración corresponde al plano funcional mientras que la descentralización tiene una incidencia estructural.

Desde el punto de vista del origen o del delegante, la descentralización proviene de un gobernante elegido democráticamente y cuya transferencia se realiza mediante la Constitución, la ley o norma estatutaria; mientras que la desconcentración proviene del director de una entidad administrativa y se otorga mediante un acto administrativo interno (Contraloría, 2004).

Por otra parte, la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, define la desconcentración administrativa como el establecimiento de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo, sin perjuicio de las potestades y deberes que les corresponde ejercer a los altos directivos de la Administración. Asimismo, aclara que la desconcentración administrativa no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

En este sentido, dicha norma hace un acercamiento a la situación real de las alcaldías locales, al establecer que la desconcentración puede ser territorial; asimismo, indica que, tanto en la desconcentración territorial como en la jerárquica, el otorgamiento de funciones puede hacerse a dos títulos: por delegación o por adscripción (Contraloría, 2004).

3.3.2 Descentralización y políticas públicas

Oszlak y O'Donnell (1981) conciben la política pública no solo como las acciones sino también como las omisiones o silencios estatales frente a las situaciones socialmente problematizadas y definen las políticas públicas "...como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil." (p.565).

Para Roth (2002) una política pública plantea la existencia de un conjunto integrado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, así como por

medios y acciones que son abordados por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar conductas de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Por su parte, Lahera (2004) define a la política pública como el curso de acción y salidas de información relacionadas con un objetivo político pactado en forma democrática; desarrollados por el sector público y, generalmente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Respecto a una buena política pública señala: "...Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de resultados." (p.8).

De acuerdo con Roth (2010), el campo de investigación de política pública tuvo sus inicios en Norteamérica a mediados del siglo XX, con el desarrollo teórico del concepto de política, desagregado en inglés en tres términos: polity que corresponde a la esfera política en general; politics a la política como actividad para alcanzar el control del poder político, – el juego electoral, los debates en el congreso, las movilizaciones, entre otros; y, policy a las actividades resultantes de las políticas – consecuencias y resultados.

Lo anterior, si bien no fue determinante tuvo un efecto facilitador, y dado que el término policy en inglés significa curso de acción, o programa de acciones adoptados por un individuo, grupo o gobierno, o principios sobre los cuales se basan dichas acciones, al combinarlo con el concepto de public, public policy o política pública corresponde "...al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública" (Roth, 2010, p.19).

Ahora bien, Otálora y Vivas (2011) consideran necesaria la descentralización en la implementación de políticas públicas, teniendo en cuenta la participación de los ciudadanos en la determinación de las agendas públicas, en la definición de las acciones estructuradas del Estado y en la vigilancia de su ejecución.

Dicha participación democrática solo será efectiva en la medida en que sea sistemática y se de en los niveles nacional y local de las políticas públicas, donde interactúen el Estado, la comunidad y otros actores políticos en la atención tanto de situaciones regionales problematizadas como del nivel central, que permitan la generación de condiciones que promuevan el desarrollo (Otálora y Vivas, 2011).

Otálora y Vivas (2011) conciben la descentralización como un mecanismo privilegiado que promueve la democracia, al impulsar la consolidación de un sistema político en el que confluyan diferentes intereses y diversas cosmovisiones, y en donde se

espera que grupos que no tienen capacidad de participar en el ámbito nacional, vean reflejada la acción estatal en el nivel subnacional.

Señalan, además (Otálora y Vivas, 2011) a la descentralización como un mecanismo promotor del ejercicio de la ciudadanía, teniendo en cuenta "...que la interacción de los actores políticos en los procesos de descentralización, demanda no solo un acercamiento sino un reconocimiento de los beneficiarios como ciudadanos dignos y activos, partícipes de la construcción de su sociedad." (p.85).

De acuerdo con los principios de Muller, el enfoque francés de política pública aborda la descentralización desde tres ángulos: la lógica de regulación de las políticas públicas en general, el problema de la crisis de la sectorialidad y las políticas públicas locales, entendidos estos con la introducción del concepto de red de política pública que no hace parte del enfoque francés (Jolly, 2010).

En un primer ángulo, Muller (1997, citado en Jolly, 2010) explica la organización de la acción pública desde dos lógicas de regulación: la lógica territorial y la lógica sectorial. La territorial "se refiere a una relación centro-periferia" (p.240), es una lógica horizontal, plana, multisectorial, no jerárquica, cuyo fin es captar una totalidad social en un territorio determinado. La sectorial alude "a una dialéctica global-sectorial" (p.240), es una lógica vertical, unisectorial, jerárquica, sin interrelaciones entre los sectores del ámbito local.

Por lo anterior, se puede hablar de territorialidad de una política pública al referirse a una situación en donde la lógica de regulación predominante de dicha política es territorial u horizontal. Igualmente, es posible hablar de sectorialidad de una política pública al referirse a una situación en donde la lógica de regulación predominante de esta política pública es una lógica sectorial o vertical (Jolly, 2010).

Para Muller (1997, citado en Jolly, 2010), el segundo ángulo de la crisis de la sectorialidad corresponde a "un cuestionamiento de la capacidad del Estado para hacer admitir un principio de jerarquización y de ordenamiento de las políticas públicas sectoriales" (p.241). Por ello, la tendencia a volver a lo territorial, a fin de dessectorializar la acción del Estado, de manera que permita la integración de diferentes ejes de intervención sectorial, en una perspectiva horizontal entre sectores.

Las políticas locales (políticas públicas locales o políticas de la descentralización) y su vinculación con el juego político local (la política), según el tercer ángulo de Muller (2002, citado en Jolly, 2010), buscan la construcción de un espacio de mediación que otorgue un mínimo de coherencia a las múltiples estrategias de red que actúan en el ámbito

local. Lo anterior, implica, que el que alcalde “actúe con una lógica managerial, como un especialista del management en la proximidad” (p.242).

Asimismo, considera (Muller, 2002, citado en Jolly, 2010) que el alcalde debe ser mediador, quien ponga coherencia entre las múltiples redes posibilitando la construcción de un referencial nuevo. De esta manera, lo local podrá ser realmente un espacio de proximidad en donde la racionalidad pueda reconciliarse con las exigencias de proximidad.

En cuanto a las redes de acción pública o redes de políticas públicas, según Muller y Surel (1998, citado en Jolly, 2010), es un concepto que se ha desarrollado en los últimos 20 años “para dar cuenta de un cierto número de transformaciones que afectaron recientemente las relaciones Estado-sociedad.” (p.243). Igualmente, relacionan el desarrollo de redes de acción pública con el concepto de gobernanza.

Finalmente, al ser las redes de acción pública espacios de mediación (Muller, 2002, citado en Jolly, 2010), dan sentido al accionar de sus actores y generan conocimiento, dado que la identificación, formulación e implementación de políticas públicas es propia de actores que interactúan en redes en cada una de las políticas públicas. Dentro de esta lógica, resulta de fundamental importancia “poner en coherencia las múltiples estrategias de red que existen en el ámbito local.” (p.243).

Siguiendo a Jolly, para el desarrollo de una política pública efectiva son indispensables tres condiciones: una adecuada operación de la descentralización, lo cual implica una concurrencia entre la sectorialización y la territorialización en la definición de esferas y competencias estatales; una real autonomía decisoria de las autoridades locales, sin sometimiento a directrices centrales; y la mínima institucionalidad necesaria para que haya descentralización (Otálora y Vivas, 2011).

Según lo señalado por Otálora y Vivas, (2011), la tercera condición se cumple con una descentralización conformada por el marco normativo, el esquema de organización y operación del aparato estatal, la burocracia y los mecanismos de participación política cuyo eje es la ciudadanía que propicia la descentralización.

3.4. Poder

A partir de la conceptualización del poder dada por Max Weber, entendida como la capacidad de conseguir que otra persona actúe en contra de su voluntad, Rodríguez (2005)

define el poder "...como un fenómeno que solo puede tener lugar en una relación. El poder mismo es una relación entre al menos dos individuos: No puede pensarse que una persona aislada tenga poder en su soledad." (p.166).

Además de su naturaleza relacional, el poder en su forma de proceso es muy dinámico, recurre a diferentes fuentes y puede aumentar o disminuir dependiendo de las alternativas de que puedan disponer las personas involucradas en dicha relación de poder (Rodríguez, 2005). Algunas fuentes de poder según Krieger (2013) son: el control de un recurso clave para la organización, una habilidad técnica, un cuerpo de conocimiento que sea de gran importancia para la organización, y prerrogativas legales que otorgan determinado poder (propiedad).

Dentro de esta lógica, en el ámbito local la interacción de diferentes actores implica, entre otras, relaciones de poder político, comprendiendo las decisiones políticas como resultado de la compleja red de actores individuales y colectivos, tanto públicos como privados. Dicha red determina un sistema de influencia política que incide en las decisiones o imposiciones que el poder político adopte en la distribución de bienes escasos y muy valorados por la sociedad (Díaz y Parmigiani, 1997).

"En este sentido, poder e influencia política son entendidos como conceptos equivalentes" (Díaz y Parmigiani, 1997, p.62). El poder es el resultado del reconocimiento de recursos como autoridad, prestigio, riqueza, información, conocimiento o decisión sobre el manejo de recursos. Igualmente, en el marco de sus competencias, los funcionarios del gobierno involucrados en la red de influencia o poder político gozan del recurso de autoridad política estatal, con atribuciones normativas que crean expectativas por la influencia que puedan tener en la política pública.

Con base en el carácter relacional del poder, Padioleu (1982, citado en Díaz y Parmigiani, 1997) afirma de manera acertada al referirse al Estado "...no existe sino desde el ángulo de relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y más allá de los límites formales jurídico-institucionales..." (p.63). Asimismo, en las diferentes fases de la política pública interactúan diversos actores con variados recursos de poder y preferencias, con incidencia en las decisiones o alternativas de la acción estatal.

Siguiendo a Oszlak (1997), en el plano de la dominación, el poder estatal incluye tres componentes: autonomía, capacidad institucional y legitimidad. Al respecto señala:

La primera implica la posibilidad de definir preferencias en forma independiente; la segunda es una medida de la capacidad de implementar las opciones efectuadas; y la tercera es una manifestación de consenso social acerca del orden establecido y el rol desempeñado por el estado. (p.22)

En relación con la autonomía, sugiere Oszlak (1997) que debe hablarse de autonomía relativa teniendo en cuenta que casi ningún estado es totalmente autónomo, ni está sometido absolutamente a intereses dominantes. Por ello, para que la autonomía relativa tenga sentido se requiere especificar el grado de autonomía, el ámbito institucional o funcional en el que se imparte y los actores políticos y sociales a los cuales el Estado les aplica esa capacidad de acción.

Asimismo, para que una reforma tenga éxito considera como prerequisite la autonomía del estado (Oszlak, 1997) y argumenta que hasta en las reformas cuyo objetivo es la expansión del papel de las fuerzas de mercado, se requiere de capacidades administrativas y técnicas que tanto faltan en los países en desarrollo, así como también de habilidad para coordinar y conciliar reivindicaciones conflictivas en la burocracia.

A pesar de que en algunos casos las crisis económicas pueden forzar a la adopción de algunas reformas estructurales profundas, una efectiva implementación de estas dependerá de otros factores relevantes: a) el poder político de los grupos afectados por las medidas sea para resistirlas, detenerlas o desviarlas; b) la autoridad legal del gobierno central para imponer las reformas unilateralmente; y c) la capacidad administrativa disponible para ejecutar las modificaciones (Oszlak, 1997).

En cuanto a la capacidad institucional del Estado como otro de los atributos del poder, estudios recientes han planteado el problema del rediseño y su solución como prerequisite a fin de que ejerza un gobierno efectivo. Oszlak (1997) afirma: “Un mejor diseño le permitirá una más adecuada distribución de competencias y responsabilidades, un mejor rango de control, una más ajustada relación entre perfiles ocupacionales y dotaciones, etc.” (p.25).

Así entonces, el rediseño del Estado además de aparecer como una exigencia para una gestión eficiente y como un medio de relegitimación social y política de este, surge como un mecanismo de recuperación de poder necesario para atender la asignación de las responsabilidades sociales en la provisión de bienes y servicios, y para asumir roles que exigen capacidad de orientación, dirección, coordinación y sanción (Oszlak, 1997).

Por otra parte, uno de los principales promotores de la reforma administrativa de Bogotá, Jaime Castro Castro, quien participó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y, posteriormente, siendo Alcalde Mayor de Bogotá (1992-1994) diseñó y consiguió la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá – Decreto Ley 1421 de 1993 que demarcó el funcionamiento de la capital del país, al referirse a los objetivos y alcances de la descentralización de la ciudad, manifiesta que un conglomerado con las dimensiones y características como lo es Bogotá, la cual hace las veces de capital política y administrativa de Colombia, no se podía continuar gobernando desde un solo centro de poder.

Considera además Castro (1997) a la descentralización como un proceso de naturaleza esencialmente política, cuyo fin es la distribución del poder ejercido anteriormente por la Alcaldía Mayor, su aparato estatal y el Concejo Distrital, para lo cual requiere crear varios centros de poder local. De esta manera, con la entrega de poder y facultades surge una nueva forma de gobierno y de administración de Bogotá, democrática, pluralista y participativa, creando una nueva cultura política en sus habitantes.

Frente a lo anterior, Maldonado Copello¹⁴ (2010) advierte que el propósito de crear en Bogotá una nueva forma de gobierno con énfasis en lo local que distribuyera el poder y estimulara un modelo pluralista, participativo y democrático, no se cumplió en la ciudad, al señalar que algunos constituyentes propusieron que la capital del país pusiera en marcha un modelo de descentralización territorial. Por ello, la Constitución de 1991 ordenó a Bogotá a tener localidades, con autoridades propias, competencias y recursos.

Al referirse a Jaime Castro, Maldonado Copello (2010) precisa que fue el principal promotor de esta medida democrática y, posteriormente, electo Alcalde Mayor de la ciudad. Sin embargo, en el desempeño del cargo, cambió su posición “...al verse enfrentado a la realidad de compartir el poder con los alcaldes locales y dio marcha atrás, interviniendo activamente en la redacción del Estatuto Orgánico de la ciudad en el cual se limitó sustancialmente el modelo de descentralización.” (p.167).

Con lo anterior, el espíritu descentralizador visualizado en la CN de 1991 no tuvo el alcance pronosticado, lo cual denota una clara falta de voluntad política.

De otra parte, Otálora y Vivas (2011) señalan que la descentralización es el tránsito de un poder institucional centralizado a uno más plural que agrupa variados intereses,

¹⁴ Economista, consultor y profesor de cátedra en el Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes.

culturas y especificidades. Es así como la descentralización construye lo político mediante la formación de redes de actores que en el nivel local organizan la participación.

En consecuencia, la democracia participativa no es el resultado del ejercicio de un poder central efectivo, sino la existencia de gobiernos locales capaces y autónomos que, como indica Jolly (2002, citado en Otálora y Vivas, 2011) “aseguran la mediación entre la sociedad civil y el Estado” (p.86).

3.5. Autonomía

El concepto de autonomía parte de lo consagrado en la CN de 1991: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley.” (Artículo 287). Igualmente, señala como derechos que se adquieren en virtud de dicha autonomía: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y fijar los tributos requeridos para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

En concordancia con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación¹⁵ (2011) indica que las entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y define a las entidades territoriales por tres criterios básicos:

1. Político: Gobernarse por autoridades propias.
2. Administrativo: Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Fiscal: Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (p.21)

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación (2011) define la autonomía territorial, como la capacidad de manejar los asuntos propios que le atañen al ente territorial, con una libertad limitada por lo que establezca la Constitución y la ley. Es así como “La autonomía representa un rango variable que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales.” (p.22).

¹⁵ Máximo órgano del Ministerio Público, encargado de vigilar que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la Constitución y las leyes, para lo cual desarrolla tres funciones principales: preventiva, de intervención y disciplinaria.

Se trata entonces de una autonomía relativa, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado colombiano, y subordinada a lo dispuesto en la Constitución y las leyes que lo rigen, lo que implica determinados niveles de autonomía territorial. Sin embargo, otorga un margen de libertad de acción para que los entes territoriales puedan desarrollar su acción administrativa a fin de satisfacer las demandas de la población.

3.6. Presupuesto

Con respecto al plano material, el principal interrogante que se plantea Oszlak (1997) es: “¿hasta qué punto las transformaciones producidas en el plano de la división social del trabajo entre estado y sociedad y en la estructura de poder, han modificado los patrones de equidad distributiva según niveles de gobierno y clases sociales?” (p.17).

Al respecto, (Oszlak, 1997) menciona algunas alternativas para su análisis desde diferentes ópticas como son: observar el papel del estado como organizador y ejecutor de políticas tributarias; prestar atención a la evasión de impuestos, corrupción o cambios en los precios relativos; examinar las modificaciones de las relaciones fiscales intergubernamentales originadas en los procesos de descentralización; y, evaluar el impacto de los mecanismos redistributivos utilizados por el estado vía gasto público social, en los sectores de ingresos más bajos.

Shah y Nzovankeu (1994, citado en Oszlak, 1997) consideran que los procesos de descentralización mediante los cuales se transfieren competencias administrativas y de servicios del gobierno central a unidades subnacionales, solo tienen sentido si se asignan los recursos financieros requeridos, de lo contrario no podrán asumir las responsabilidades transferidas.

Dentro de las conceptualizaciones de presupuesto, Hintze (2001) lo define como el instrumento de planificación operativa más común, que expresa la voluntad política y, por consiguiente, es la versión oficial disponible de la matriz de producción externa, así como también de los recursos para la producción interna y las transformaciones organizativas.

Martner (2008) concibe al presupuesto como una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado. En desarrollo de su función administrativa y como financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios, contribuye a que se generen

las condiciones para alcanzar un desarrollo social para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables.

Ante todo, el presupuesto es un instrumento técnico y político orientado a satisfacer necesidades básicas apoyadas democráticamente, dada su naturaleza política que permite entender claramente los objetivos del ejercicio presupuestal agrupados en 3 categorías: macroeconómicos que buscan la consistencia entre los recursos disponibles y el nivel del gasto total; de equidad en la distribución de recursos de acuerdo con los requerimientos sociales y sectoriales; y, de eficiencia en la ejecución o inversión de los recursos públicos (Martner, 2008).

En cuanto a las normas nacionales y distritales que rigen la materia, el Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional y el Decreto 714 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital, establecen que el presupuesto como instrumento financiero está llamado a permitir al Estado garantizar el cumplimiento de la función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos.

3.7. Plan de desarrollo

La definición conceptual parte de lo consagrado en el artículo 339 de la CN de Colombia de 1991, al precisar que "...habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional."

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias de la política económica, social y ambiental que serán implementadas por el gobierno. Por su parte, el plan de inversiones contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública, así como los recursos financieros necesarios para su ejecución que garanticen la sostenibilidad fiscal.

Señala además el mencionado artículo, que las entidades territoriales elaborarán sus planes de desarrollo en concordancia con el gobierno nacional, a fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de funciones asignadas por mandato

constitucional y legal. Igualmente, los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Por otra parte, el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital - Resolución N° SDH-000226 del 8 de octubre de 2014, mediante la cual se adopta y consolida el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, define al Plan de Desarrollo como el instrumento rector de la planeación y del desarrollo de la ciudad que contiene las políticas, objetivos y lineamientos generales y estratégicos en materia económica, social y política del programa de gobierno del alcalde electo, en el marco del plan de ordenamiento territorial y de los planes maestros.

Asimismo, la Ley 152 del 15 de julio de 1994¹⁶ sobre los planes de las entidades territoriales precisa: “Se adoptarán a fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones y para su elaboración se tendrán en cuenta las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.” (Ley 152, 1994, Artículo 38).

En el ámbito local, el Acuerdo 13 de 2000 define el Plan de Desarrollo Local como:

Un instrumento de la planeación en el que se establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado. (Artículo 1)

3.8. Marco normativo

En este contexto, es preciso definir el marco legal bajo el cual se rige el Distrito Capital dado el régimen especial otorgado por la CN de 1991, prescrito en el Capítulo IV del Título XI. Del Régimen Municipal, así como las normas presupuestales vigentes del orden nacional que incluyen en orden jerárquico: las consagradas en la CN de 1991, Capítulo III del Título XII. Del Régimen Económico y de Hacienda Pública, la Ley Orgánica de Presupuesto - Decreto 111 de 1996 y sus decretos reglamentarios.

¹⁶ “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

En el ámbito distrital, las principales normas presupuestales que reglamentan los FDL y que enmarcan el gasto a nivel local son las definidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 - Régimen Especial para el Distrito Capital, el Decreto 714 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, y el Decreto 1139 del 29 de diciembre de 2000 que reglamentó inicialmente el proceso presupuestal para los FDL.

Para llegar a él se surtieron varios cambios: Decretos 586 de 1993, 676 de 1993 y 1228 de 1997; posteriormente, fue derogado por el artículo 54 del Decreto 372 del 30 de agosto de 2010, el cual se encuentra vigente actualmente. Por lo anterior, el análisis de la ejecución del presupuesto local del período a estudiar se realizó del 2007 hasta agosto de 2010 bajo el marco del Decreto 1139 de 2000, y a partir de septiembre de 2010 se aplicó lo reglamentado por el Decreto 372 de 2010.

El Decreto Ley 1421 de 1993 crea los FDL con personería jurídica y patrimonio propio, para que a través de éstos se financie la prestación de los servicios, la construcción de las obras necesarias en las veinte (20) localidades del Distrito Capital, y se garantice la descentralización territorial y la desconcentración en el ejercicio de las funciones de las autoridades distritales.

Por su parte, el Decreto 714 de 1996 en su artículo 4 establece la conformación del Sistema del Presupuesto Distrital: Plan Financiero Plurianual, Plan Operativo Anual de Inversiones y Presupuesto Anual del Distrito Capital. A su vez, estos tres componentes se articulan con una serie de elementos de planificación y gestión presupuestal.

Es así como el Plan Financiero como instrumento de planeación financiera, de preparación de los presupuestos anuales y de referencia para la toma de decisiones en un horizonte de diez (10) años, junto con las metas anuales de balance primario requeridas para garantizar la sostenibilidad fiscal, hacen parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo que se presenta cada año al Concejo de Bogotá, a título informativo, junto con el Proyecto de Presupuesto.

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es un anexo informativo del presupuesto anual, conformado por el conjunto de proyectos a ejecutar, los cuales deben estar registrados en el Banco Local de Programas y Proyectos, administrado por la Secretaría Distrital de Planeación, debe entregarse en cada una de las anualidades del periodo de gobierno, considerando individualmente su costo, la fuente de financiación y la asignación presupuestal anual. El POAI es aprobado previamente por el CONFIS. En su elaboración toma como insumos el plan de desarrollo, el programa de gobierno, el Plan de

Ordenamiento Territorial (POT), los planes maestros, entre otros. El presupuesto se ejecuta a través de los planes de acción de las entidades y el PAC.

Con respecto a los FDL, el Decreto 714 de 1996 los incluye dentro de la cobertura del Presupuesto General del Distrito, aplicando para ellos las normas y principios presupuestales que sobre los mismos contiene el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital; adicionalmente, se aplica la reglamentación expedida por el gobierno distrital.

Por lo anterior, el Decreto 372 de 2010 constituye la norma que regula el Sistema Presupuestal de los FDL y establece las directrices en materia presupuestal especialmente las relacionadas con la elaboración, programación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto de los FDL, así como la inversión de sus excedentes.

A continuación, se describen los aspectos normativos más relevantes en la evolución del gasto local en la ciudad:

En 1996 se expide normatividad reguladora en materia de gasto para el Distrito Capital mediante el Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto de Bogotá, reglamentado por el Decreto 1228 del 26 de diciembre de 1997 para el ámbito local. En estos instrumentos normativos se introducen los lineamientos estratégicos para la elaboración del presupuesto de las localidades, y también los mecanismos para ejercer control sobre el gasto local. Las obligaciones por pagar de otras vigencias distintas a la que estaba en ejecución se manejaban extra-presupuestalmente.

En 1998 se crean las UEL conformando unidades en las diez (10) entidades con incidencia en el gasto social, con el objeto de facilitar los procesos de contratación y en consecuencia aumentar los niveles de inversión.

En el año 2000 se adopta una nueva reglamentación del proceso presupuestal local, con la nueva estructura presupuestal de los FDL se contemplan las obligaciones por pagar dentro del presupuesto, lo cual le da un mayor control y posibilidad de seguimiento a aquellos compromisos adquiridos en otras vigencias, y que por diversas razones no fueron pagadas al finalizar la vigencia anterior.

En el año 2001, con la entrada en funcionamiento del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS), los esfuerzos por consolidar las cifras de las localidades y obtener información sobre el nivel de ejecución del gasto local, dan sus frutos. Con ello, se facilita enormemente la labor de los encargados del presupuesto de los FDL, se agiliza el proceso presupuestal e imprime un mayor control a la ejecución de recursos.

A su vez, el sistema PREDIS permite obtener información ágil y consolidada de la ejecución del gasto local y contacto permanente con las localidades para la prestación de asesoría y asistencia técnica presupuestal por parte de la DDP de la SDH.

A partir de 2003, se hizo el diseño del nuevo modelo de programación presupuestal, gastos mínimos esenciales para operación y definición de mínimos recurrentes. Se registra un avance importante en el control del gasto local al determinar gastos mínimos de operación para cada localidad según sus características. Desde dicho año, se incrementa la coordinación interinstitucional, durante el proceso de programación, ejecución y cierre con aquellas entidades con incidencia en el ámbito local, con el fin de aunar esfuerzos y coordinar acciones, especialmente con la Subsecretaría de Asuntos Locales de la SDG, la SDP y las UEL.

El Presupuesto Orientado a Resultados (POR) para las localidades, a partir del 2005, permitió democratizar la inversión y dar un manejo elemental y una mayor comprensión del gasto local, traduciendo el presupuesto financiero a objetivos y metas. Este instrumento acercó al ciudadano a los procesos de rendición de cuentas y permitió una mayor comprensión del presupuesto y una mayor interacción del ciudadano.

Adicionalmente, se ajustó el modelo de asignación de recursos de las localidades a partir de criterios de eficiencia y equidad. A su vez, desde el 2005 se inició un proceso de información y participación ciudadana mediante la coordinación interinstitucional para priorizar la inversión pública local, que permitió contar con la posibilidad de concertar las prioridades de inversión en el eje social en las veinte (20) localidades del D.C.

La importancia de este proceso radica en que es un ejercicio preliminar a la elaboración de los presupuestos y permitió que la ciudadanía opinara y priorizara los programas y objetos de inversión en las áreas en las que aspiraban a que se concentraran los recursos de sus POAI.

Capítulo 4. Metodología

4.1 Tipo de estudio/diseño

De acuerdo con lo señalado por Fassio y Pascual (2015), el tipo de investigación realizado corresponde a un estudio descriptivo teniendo en cuenta que detalla cómo es, cómo se manifiesta y cuáles son los aspectos que componen un fenómeno investigado. Se trata específicamente de un estudio transversal, sin pretender medir cambios en las variables y sus relaciones, sino por el contrario, recoger la información en un momento dado en el tiempo.

El diseño de la investigación es no experimental, dado que arroja información sobre cómo se manifiesta y qué características tienen los procesos del fenómeno estudiado, sus componentes y posible interpretación, sin llegar a generalizar sus resultados; asimismo, permite comprender las complejas interacciones que se producen en los grupos humanos.

En este sentido, el fenómeno estudiado es la descentralización territorial de Bogotá, en el marco de la reforma administrativa implementada mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006.

La investigación realizada es de tipo mixto teniendo en cuenta que integra ambos enfoques: cualitativo y cuantitativo. La investigación cualitativa implica un énfasis en las cualidades de entidades y en los procesos y significados que no son experimentalmente examinados ni medidos en términos de cantidad, número, intensidad o frecuencia. Por el contrario, los estudios cuantitativos enfatizan la medición y análisis de relaciones causales entre variables, y no de procesos (Denzin y Lincoln, 2005).

4.2 Fuentes de datos/herramientas de recolección utilizadas/herramientas de procesamiento de datos

La principal técnica de recolección de datos que se utilizó fue la entrevista a informante clave, quien, dado su conocimiento a profundidad en el seguimiento a la programación y ejecución del presupuesto de las localidades, tiene la capacidad de transmitir desde su óptica, información calificada sobre el tema de estudio (Fassio y Pascual, 2015).

Otra técnica de recolección de datos fue el análisis de documentación que posibilitó el relevamiento de información de tipo normativo y presupuestal, así como de estudios e investigaciones.

A partir de las bases de datos de las ejecuciones presupuestales de gastos e inversiones de los veinte (20) FDL, suministradas por la Subdirección de Finanzas Distritales de la DDP, se diseñaron matrices consolidadas por cada una de las vigencias del período 2007-2012.

Lo anterior, permitió la evaluación de la ejecución del gasto local mediante el análisis de ejecución de recursos comprometidos y de giros realizados frente a la apropiación de recursos, tanto a nivel general como por orientación del gasto.

Asimismo, se obtuvo información de la página web www.shd.gov.co de la SDH en donde la entidad pone a disposición de la ciudadanía, de manera periódica, toda la información relacionada con el tema presupuestal vigente y futuro, en cumplimiento de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014, mediante la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

4.3 Universo, muestra y unidad de análisis/variables/ejes temáticos relevantes

El universo son los FDL de las veinte (20) localidades que conforman el Distrito Capital y se consideró relevante evaluar el gasto público del sector local, mediante el análisis de la ejecución presupuestal en todas las localidades de la ciudad, bajo los mismos parámetros, durante el período 2007-2012.

La unidad de análisis es la descentralización territorial y las variables estudiadas son tres: competencias, niveles y presupuesto. Las competencias y los niveles se analizaron con un enfoque cualitativo y el presupuesto con un enfoque cuantitativo.

Para los fines propuestos, los métodos cualitativos se aplicaron en el análisis de las normas que otorgan competencias a las localidades y a las autoridades locales, así como en la descripción de los niveles de la Administración Distrital y su interacción. En tanto, los métodos cuantitativos se emplearon en el análisis de la ejecución del presupuesto de gastos e inversiones de las localidades.

Capítulo 5. Análisis normativo del proceso descentralizador

El Estatuto Orgánico de Bogotá estudiado en los antecedentes, ha tenido varios desarrollos vía leyes, decretos y acuerdos, que han hecho girar el proceso de descentralización de la ciudad; uno de los más importantes es el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, mediante el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento del Distrito Capital.

A su vez, las administraciones han impulsado la descentralización en sus planes de desarrollo, incluso se convirtió en una política pública a ejecutar en la ciudad y se enfocó inicialmente en el fortalecimiento de la democracia participativa y la participación ciudadana y, posteriormente, en la modernización de la estructura administrativa de la ciudad, tanto a nivel central como local.

En este sentido, en el presente capítulo se analiza la normatividad expedida en desarrollo de la descentralización territorial, en el proceso de implementación de la reforma administrativa de Bogotá aprobada con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, durante el período 2007-2011, es decir, a partir del plazo establecido de un (1) año para su implementación.

El desarrollo del capítulo inicia con la contextualización de la situación real de las localidades y autoridades locales, en el marco del Proyecto de Acuerdo 261 de 2006, necesarias para entender el contexto en el que se desempeñaban antes de la promulgación de la reforma administrativa de la ciudad.

Posteriormente, se estudian los principales aspectos del Acuerdo 257 de 2006, que abarcan cinco (5) ámbitos mediante los cuales se buscó afianzar el modelo descentralizador.

Finalmente, se analiza la normatividad expedida durante el período objeto de estudio, en torno a la ejecución de la política de descentralización, el cual abarca el último año de gobierno del Alcalde Mayor, Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y el período de gobierno de Samuel Moreno Rojas (2008-2011), reemplazado por Clara López Obregón (2010-2011), quien se desempeñaba como Secretaria de Gobierno.

5.1 Proyecto de Acuerdo 261 de 2006

El Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 fue presentado por el Secretario General y el Secretario de Gobierno de la Administración Distrital (2004-2007) del alcalde Luis Eduardo Garzón al Concejo de Bogotá D.C., a fin de que surtiera el trámite ante esa Corporación durante el período de sesiones ordinarias, siendo aprobado el texto definitivo el 15 de noviembre de 2006.

Dicho proyecto fue el preámbulo para la aprobación de la reforma administrativa de la ciudad, implementada con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, y mediante el cual se realizó la exposición de motivos que soportaron la propuesta de reforma ordenados bajo los siguientes puntos: (i) los desarrollos esenciales de la imagen objetivo de ciudad, (ii) los objetivos de la reforma y, (iii) la sustentación del articulado.

Los grandes retos de la reforma se perfilaron en tres desarrollos primordiales de imagen objetivo de ciudad: Una Bogotá moderna y humana, una Bogotá democrática y descentralizada y una Bogotá buena vecina. A partir de estos, se precisaron los propósitos de la administración presentados al Concejo de la ciudad en el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006.

Aunque la CN de 1991 y el Decreto Ley 1421 de 1993 crearon una nueva figura de descentralización territorial, propia del Distrito Capital, esta no fue lo suficientemente desarrollada, situación que afectó en gran medida los problemas en la gestión y en el cumplimiento de los objetivos de las localidades. Por lo anterior, en el plan de desarrollo 2004-2007, la Administración Distrital se comprometió a implantar un modelo de descentralización que otorgara más autonomía a las localidades.

La CN de 1991 consideró que Bogotá no debía ser una ciudad gobernada desde un solo centro de poder y estimó conveniente establecer para la capital un régimen propio de descentralización. Fue así como creó las localidades con autoridades propias (los alcaldes y las JAL) y garantizó la transferencia de recursos para su funcionamiento.

No obstante, con respecto a la profundización de la democracia, el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 señaló: "...requiere que los sitios de decisión se multipliquen, se desarrolle una mayor autonomía, se amplíen los espacios de participación políticos y se generen nuevos liderazgos. La descentralización territorial es un instrumento para distribuir el poder y para estimular la educación democrática." (p.2).

Acorde con la intención de la CN de 1991, de crear una nueva forma de gobierno de la ciudad con un sector descentralizado por territorio (de las localidades), la propuesta de la Administración Distrital fue la búsqueda del reconocimiento de las localidades como entidades descentralizadas territorialmente, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal.

De esta manera, las localidades que ya existían cumplirían con los requisitos fundamentales para interactuar como una persona jurídica responsable de los asuntos propios de su territorio. Por otra parte, el proyecto contempló organizarlas para que fueran objeto de control por parte de las JAL quienes efectuarían el control político, la Personería el administrativo, la Contraloría el fiscal, y el social se realizaría mediante los mecanismos ciudadanos consagrados en la ley.

La propuesta de reforma distribuyó competencias y funciones en asuntos de carácter local, a fin de que las comunidades más próximas les pudieran exigir responsabilidades a sus autoridades. Igualmente, precisó funciones adicionales a los alcaldes locales para resaltar su papel como coordinador y ejecutor de acciones de desarrollo en la localidad, y a las JAL para confirmar su papel de control político.

A su vez, el proyecto de reforma reconoció que la descentralización tiene dos componentes, uno político y, otro administrativo y técnico; razón por la cual, estableció un proceso gradual de transferencia de competencias y de ajuste institucional, en el que se fijaría un proceso a cumplir en la segunda etapa de ejecución, una vez aprobado el acuerdo por el Concejo de Bogotá D.C.

Por otra parte, el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 en el título VII. Descentralización Territorial del Distrito Capital, presentó un diagnóstico del sector local de la ciudad, cuyas problemáticas incidían en el desempeño de las localidades, originadas entre otros, en factores como:

- 1) Debilidades en el diseño del modelo de descentralización desde la propia Constitución y la ley.
- 2) Carencias en la gestión de la descentralización por parte de la administración.
- 3) Insuficiencias en la gestión por parte de los funcionarios locales.
- 4) Incidencia negativa de costumbres políticas tradicionales que en ciertos casos entraban la gestión y estimulan la corrupción.

De acuerdo con dicho diagnóstico, el proyecto de reforma consideró que Bogotá tenía un modelo de descentralización territorial incompleto o limitado, que necesitaba ser desarrollado para consolidar su potencial democrático y administrativo. Asimismo, dentro del espíritu de la CN de 1991, era necesario avanzar en el desarrollo del modelo propio de descentralización territorial que allí se visualizó, de conformidad con lo consagrado en el artículo 322.

Los problemas que esta propuesta buscó resolver y los retos que el Distrito Capital debió afrontar, fueron abordados puntualmente en el articulado del proyecto de acuerdo, el cual consta de ocho títulos, cada uno de los cuales trata los aspectos que consideró necesarios actualizar o transformar, a fin de darle mayor gobernabilidad y eficiencia a la Administración Distrital.

El articulado del Título VII. Descentralización Territorial del Distrito Capital presentado en el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006, fue el siguiente:

- Artículo 128. Principios de la descentralización territorial del Distrito Capital.
- Artículo 129. Objetivos de la descentralización territorial del Distrito Capital.
- Artículo 130. Naturaleza jurídica de las localidades.
- Artículo 131. Competencias y funciones administrativas de la localidad.
- Artículo 132. Funciones del alcalde o alcaldesa local.
- Artículo 133. Control político ejercido por las Juntas Administradoras Locales.
- Artículo 134. Presupuesto de la Localidad.
- Artículo 135. Fondos de Desarrollo Local.
- Artículo 136. Cofinanciación.
- Artículo 137. Acción Interlocal.
- Artículo 138. Asistencia técnica, seguimiento, control y evaluación de la gestión de las localidades.
- Artículo 139. Recursos de las localidades.

Así entonces, el proyecto contenía la propuesta que de haber sido aprobada les habría conferido el carácter de entidades descentralizadas territorialmente a las localidades y hubiese sentado las bases institucionales para el desarrollo del proceso de descentralización territorial, dado que asignaba funciones a las autoridades locales, trataba los temas presupuestales, y establecía para el nivel central la responsabilidad por la asistencia técnica, así como el seguimiento y la evaluación efectivos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la reforma.

5.2 Reforma Administrativa - Acuerdo 257 de 2006

Mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se dictaron normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital, y se expidieron otras disposiciones. Según el Proyecto de Acuerdo, el objetivo general fue el de “realizar una reforma estructural e integral de la administración distrital que permita mejorar la capacidad de dirección y coordinación del alcalde mayor y fortalecer la gestión de las entidades del Distrito para el cumplimiento adecuado de sus competencias.” (Proyecto de Acuerdo 261, 2006).

Asimismo, el proyecto de reforma precisó los objetivos específicos:

- La materialización de los derechos dentro del marco del Estado social de derecho, mediante la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos.
- Consolidar una verdadera descentralización territorial en el Distrito, mediante el desarrollo del sector de las localidades precisando su naturaleza jurídica y asignando con claridad sus competencias y funciones administrativas.
- Organizar los sectores administrativos mediante la vinculación o adscripción de las entidades a cada sector atendiendo a su objeto y naturaleza jurídica.
- Establecer un sistema de coordinación interinstitucional que fortalezca una gestión pública integral mediante mecanismos sectoriales, intersectoriales y trans-sectoriales y la racionalización de los existentes.
- Fortalecer la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los procesos de corresponsabilidad en la construcción de las políticas públicas, así como su papel de agente de control social. (Proyecto de Acuerdo 261, 2006)

La propuesta de reforma también buscó afianzar el modelo de descentralización interna en la ciudad a fin de ampliar los espacios de participación políticos, desarrollar nuevos liderazgos, multiplicar las opciones de decisión para acercar el servicio público a los habitantes y, desarrollar instancias que propicien una mayor autonomía de las comunidades con el fin de potenciarlas en la construcción de los asuntos públicos, con miras a una descentralización territorial efectiva.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el Acuerdo 257 de 2006 reglamentó cinco grandes ámbitos:

- 1) Disposiciones fundamentales de la función administrativa en el Distrito.
- 2) Estructura administrativa del Distrito Capital.
- 3) Sistema de coordinación de la Administración Distrital.
- 4) Mecanismos de control, democratización y control social de la Administración Pública Distrital.
- 5) Organización sectorial administrativa del Distrito Capital.

En la sección de Disposiciones Fundamentales, la reforma estableció como principios de la función administrativa distrital, los de “democratización y control social de la Administración Pública Distrital, moralidad, transparencia, publicidad, igualdad, imparcialidad, efectividad, economía, celeridad y buena fe, así como a los principios de distribución de competencias, coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.” (Artículo 3, Acuerdo 257, 2006).

Según lo señalado en el artículo 14, las modalidades mediante las cuales el Distrito Capital desarrollará la acción administrativa son: la descentralización funcional o por servicios, la desconcentración, la delegación, la asignación y la distribución de funciones, mediante la adopción de las instancias de coordinación a fin de garantizar la efectividad de los derechos humanos, individuales y colectivos, el correcto cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de servicios a cargo de la Administración Distrital.

Con respecto a la descentralización funcional o por servicios, la autoridad competente, de conformidad con la ley y cuando la eficiente gestión y la naturaleza de la función o servicio público lo requieran, creará o autorizará la creación de entidades u organismos descentralizados, funcionalmente o por servicios, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Estarán adscritos o vinculados a la respectiva entidad del sector central y bajo su dirección, coordinación y control administrativo o de tutela.

En cuanto a la desconcentración, el artículo 16 le dio la opción a los organismos y entidades distritales de constituir sedes u oficinas en las localidades, asignándoles funciones que garanticen una gestión eficiente, un mejor servicio a la ciudadanía y una pronta atención y solución a sus quejas, reclamos, sugerencias y peticiones, así como también la presencia institucional adecuada en el Distrito Capital.

En relación con la delegación de funciones, el artículo 17 precisó: “Las autoridades administrativas del Distrito Capital podrán delegar el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, de conformidad con la Constitución Política y la ley, especialmente con la Ley 489 de 1998.”

Por su parte, el artículo 18 le otorgó la potestad al Alcalde Mayor de asignar o distribuir negocios y funciones entre los organismos y entidades distritales, de acuerdo con su objeto y sus funciones generales. A su vez, el artículo 19 indicó que las autoridades distritales de conformidad con la ley y las normas consagradas en la Ley 489 de 1998, podrán autorizar a personas naturales o jurídicas de derecho privado, el ejercicio de funciones administrativas en casos excepcionales en que la administración pública no lo pueda hacer.

Determinó además el mencionado artículo, que la autoridad o entidad pública titular de la función administrativa se encargará de su regulación, control, vigilancia y orientación; por lo tanto, impartirá las instrucciones y directrices requeridas para su ejercicio. Aclaró también, que las autoridades distritales podrán dar por terminada la autorización otorgada a los particulares para el ejercicio de las funciones administrativas, en cualquier tiempo y por motivos de interés público o social.

En lo que concierne a la juridicidad de las competencias, el Acuerdo advirtió: “Los organismos y entidades distritales solo podrán ejercer las potestades, atribuciones y funciones que les hayan sido asignadas expresamente por la Constitución Política, la ley, los acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá, o los decretos del Gobierno Distrital.” (Artículo 20, Acuerdo 257, 2006).

Con relación a la estructura administrativa del Distrito y dando alcance a lo dispuesto mediante el Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico de Bogotá, estableció que la Administración Distrital está compuesta por el sector central, el sector descentralizado funcionalmente o por servicios, y el sector de las localidades. Asimismo, determinó que el control político de la administración está a cargo del Concejo de Bogotá D.C.

A continuación, se relaciona la conformación de cada uno de esos sectores:

Sector central:

1. El Despacho del Alcalde Mayor.
2. Los Consejos Superiores de la Administración Distrital.

3. Las Secretarías de Despacho.
4. Los Departamentos Administrativos.
5. Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.

Sector descentralizado:

1. Establecimientos Públicos.
2. Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica.
3. Empresas Industriales y Comerciales del Estado.
4. Empresas Sociales del Estado.
5. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales.
6. Sociedades de Economía Mixta.
7. Sociedades entre entidades públicas.
8. Entidades Descentralizadas Indirectas.
9. Entes Universitarios Autónomos.

Sector de las localidades:

1. Juntas Administradoras Locales
2. Alcaldes Locales.

Cabe destacar que, el componente de la reforma propuesta en el articulado del Título VII. Descentralización Territorial del Distrito Capital, del Proyecto de Acuerdo 261 de 2006, no fue acogido por el Concejo de Bogotá y, por lo tanto, no hizo parte del contenido del Acuerdo 257 de 2006.

De esta manera, el objetivo pretendido en la reforma administrativa de consolidar una verdadera descentralización territorial en la ciudad no respondió al espíritu descentralista y democrático del mandato constitucional, como quiera que uno de sus propósitos fue avanzar en la descentralización de Bogotá.

Por otra parte, el Acuerdo 257 de 2006 introdujo una de las mayores novedades con relación a la estructura distrital, el Sistema de Coordinación de la Administración Distrital, el cual integra en forma dinámica y efectiva las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre sí, y establece mecanismos de interrelación entre estos y las formas organizadas de la sociedad.

A su vez, el artículo 33, estableció las instancias que conforman el Sistema de Coordinación del Distrito Capital, las cuales facilitan a la administración actuar de manera armónica para la realización de sus fines y para hacer eficiente e integral la gestión pública distrital. Estas instancias son: El Consejo de Gobierno Distrital, el Consejo Distrital de Seguridad, los Consejos Superiores de la Administración Distrital, los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, los Comités Intersectoriales, los Consejos Consultivos y los Consejos Locales de Gobierno.

Respecto a los mecanismos de control para el seguimiento de la implementación de las políticas públicas, el acuerdo decretó que el alcalde y las cabezas de las secretarías “ejercen control administrativo sobre los organismos y entidades que conforman el Sector Administrativo de Coordinación a su cargo. Asimismo, ejercerán el control administrativo sobre las localidades en lo de su competencia” (Artículo 41, Acuerdo 257, 2006).

Además de supervisar la ejecución de políticas, a los cargos nombrados les corresponde asegurarse del cumplimiento de las actividades y funciones de los organismos y entidades, en concordancia con las políticas generales y sectoriales, los principios de la función administrativa, las misiones y objetivos de los organismos y las entidades, y con el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas de la ciudad.

En cuanto a la democratización y control social de la Administración Pública Distrital, la reforma dio a la participación ciudadana un papel principal en la vigilancia de la gestión pública distrital, por lo que propende por el fortalecimiento de los espacios de interlocución Gobierno - ciudadanía y del acceso a información “...para llevar a cabo procesos de orientación sectorial y territorial de la inversión; de evaluación de la eficiencia de la gestión pública y de los impactos y resultados de la acción pública” (Artículo 42, Acuerdo 257, 2006).

El Acuerdo en su artículo 43, estableció instrumentos específicos para el fomento de la participación ciudadana en la orientación del gasto público distrital, como el diseño de un sistema de indicadores para medir el impacto de los planes de desarrollo sobre la evolución de la calidad de vida; presentación y sustentación ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) de los criterios de asignación sectorial o territorial del plan plurianual de inversiones, con sus POAI y el POT, antes de presentarlos al Concejo Distrital; y, diseño e implementación de un Sistema de Presupuesto Participativo y del Sistema Distrital de Participación.

5.3 Política de descentralización

Botero y Suárez (2010) plantean la división social del trabajo entre la Administración Central y los agentes locales como resultado de la implementación de la política de descentralización, y precisan:

(...) una división del trabajo entre la Administración Central (Alcaldía Mayor y sus entidades adscritas) y los agentes locales (Alcaldes Locales), donde la primera tiene como función fundamental definir la política, supervisar y controlar el desarrollo de la ciudad como un todo y ejecutar aquellas obras o acciones que tengan una cobertura global, mientras los segundos quedan encargados de apoyar la tarea de gobierno mediante la implementación de la política, el control de cumplimiento de las normas, la recolección de información y la ejecución de obras y acciones en las que, su naturaleza local, les da ventajas comparativas importantes en términos de eficacia y eficiencia. (p.30)

De otra parte, en desarrollo de la política de la Administración Distrital 2004-2007, la propuesta de reforma administrativa de Bogotá incluyó el tema de descentralización territorial bajo la clara necesidad de consolidarla de manera gradual y progresiva en el Distrito, mediante el desarrollo del sector de las localidades precisando su naturaleza jurídica y asignando con precisión las competencias y funciones administrativas.

Debido a que esta iniciativa no fue objeto de debate en el Concejo de Bogotá, quedó la tarea de continuar trabajando para dar vigencia al mandato constitucional, en línea con la política general de “integración territorial para la sostenibilidad de acuerdo con la cual, la ciudad se abordará en una perspectiva sostenible a partir de la descentralización y la desconcentración en lo local”, establecida en el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”¹⁷.

Dicho plan, se estructuró en tres ejes: el eje social, el eje urbano regional y el eje de reconciliación, y un objetivo central que corresponde a Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz. No obstante, el enfoque social de esta administración, en su último año de gobierno se emitió reglamentación para afianzar el proceso de implementación de descentralización territorial en la ciudad.

¹⁷ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2004-2008, aprobado por el Concejo Distrital mediante el Acuerdo N° 119 del 3 de junio de 2004.

Entre las políticas formuladas del eje de reconciliación del plan, se destaca la descentralización, que prevé la consolidación de un proceso gradual de desarrollo autónomo de las localidades, en el cual la administración central fortalezca los gobiernos locales para que promuevan la integración y coordinación de las instancias de participación y control ciudadano respecto de los asuntos propios de su territorio.

En las estrategias del eje en mención enunciadas en el artículo 18 del Plan de Desarrollo, se identifica el diseño y puesta en marcha de un modelo propio de descentralización para Bogotá "...progresivo en su ejecución en consonancia con las condiciones de cada localidad, basado en la corresponsabilidad de la Administración central y la local, y fundamentado en la consolidación de las capacidades locales." (p.59).

Asimismo, en las estrategias del objetivo de Gestión Pública Humana se encuentra el desarrollo progresivo y gradual de la autonomía de las localidades, mediante un modelo propio de descentralización, basado en un criterio de corresponsabilidad que compromete a las autoridades locales y a la Administración Distrital; las primeras, en el logro de procesos de organización, participación y control social, y la segunda, en el fortalecimiento de la capacidad técnica, jurídica, administrativa, financiera e informática de las localidades.

Para dar cumplimiento a lo anterior, dentro de los programas de Gestión Pública Humana se formuló el de Localidades modernas y eficaces, encargado de adelantar el proceso de descentralización de funciones de forma gradual y progresiva, y las acciones de modernización de las localidades, a fin de promover el acercamiento a los ciudadanos, agilizar y simplificar los procesos y trámites, como también una mayor participación y control social que permitiera estabilidad en la gobernabilidad de Bogotá.

Bajo este marco, se creó el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración, mediante el Decreto 623 del 28 de diciembre de 2007 expedido por el Alcalde Mayor Luis Eduardo Garzón "como instancia consultiva de la política pública que en materia de descentralización y desconcentración adopte la ciudad." (Artículo 1).

Según lo dispuesto en el decreto en mención, el objeto del Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración es: "Servir de instancia para estudiar, investigar, analizar, conceptuar, apoyar y coordinar la toma de decisiones sobre la política de descentralización y desconcentración a través de la cual se busca brindar mayor autonomía local y fortalecer la gobernabilidad distrital y local." (Artículo 2, Decreto 623, 2007).

En cuanto a su conformación y funciones, señaladas en los artículos 3 y 5, respectivamente, del Decreto 623 de 2007, estos fueron modificados por el Decreto 461 del 23 de diciembre de 2008, entre cuyas funciones define:

- a. Formular recomendaciones a la administración distrital sobre las políticas y acciones en materia de descentralización y desconcentración en la ciudad.
- b. Emitir recomendaciones sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos que presente a su consideración la administración distrital.
- c. Analizar la ejecución de las políticas de descentralización y desconcentración.
- d. Proponer y coordinar, con el apoyo de la Secretaría de Gobierno y el Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal, IDPAC, actividades de consulta y discusión de las políticas de descentralización y desconcentración.

(...) (Artículo 5, Decreto 461, 2008).

Por su parte, el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor” 2008-2012, adoptado mediante el Acuerdo N° 308 del 9 de junio de 2008, se soportó en siete objetivos estructurantes siendo uno de estos el de descentralización, a partir del cual se establecieron los programas, proyectos y las metas para llevar a cabo la política de descentralización y desconcentración territorial, así como los recursos asignados para el cumplimiento de los propósitos de este objetivo.

El objetivo de descentralización se organizó en tres estrategias y tres programas dentro del plan de desarrollo. Las estrategias implementadas buscaron en primer lugar, gestionar la reforma del marco normativo existente para ajustar el modelo de descentralización de la ciudad, en aspectos como claridad de competencias, reconocimiento de personería jurídica, logro de una mayor autonomía administrativa, y ajuste de la división político-administrativa de la ciudad.

Como segunda instancia, buscaron precisar las líneas de inversión del nivel local para contribuir al mejoramiento de la eficiencia del gasto público, y optimizar la inversión en las localidades mediante esquemas de cofinanciación atendiendo los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad con el nivel central, como contrapartidas en proyectos en educación, salud, vivienda e integración social entre otros,

que generaran impacto social y disminución de la pobreza, guardando coherencia entre la planeación distrital y local.

En tercer lugar, buscaron consolidar un modelo de gestión que incorporara la perspectiva local en el diseño y la implementación de los instrumentos de planeación sectoriales, territoriales y del gasto, para facilitar la intervención integral y la articulación entre los distintos niveles.

En este contexto, en el plan de desarrollo se formularon tres programas:

1. **Gestión distrital con enfoque territorial.** Establecer un esquema de planeación, presupuestación y ejecución de las entidades distritales, con metas y acciones por localidades, con el fin de mejorar la coordinación entre las acciones del nivel central y el local.
2. **Localidades efectivas.** Mejorar la capacidad física, técnica y humana de las administraciones locales, con el fin de optimizar su gestión y orientar su operación al logro de resultados eficaces y eficientes, dando cuenta de las necesidades de la comunidad.
3. **Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración.** Promover las reformas normativas requeridas para fortalecer la desconcentración y la descentralización territorial en la ciudad, en el marco de la acción unificada del gobierno. (Artículo 23, Acuerdo 308, 2008).

El principal instrumento normativo para la ejecución del objetivo de descentralización fue la aprobación del Decreto 101 del 11 de marzo de 2010, mediante el cual se tomaron medidas para aumentar la autonomía local y fortalecer la capacidad de gestión de las localidades, y para poner en marcha un esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades, abordando por tanto estos dos programas centrales del objetivo.

Los aportes del Decreto 101 de 2010 se muestran asociados a cada programa, y entre las principales decisiones están:

- 1) Implementación de un esquema de gestión territorializada integral entre la administración central y la local.
- 2) Formalización y ajuste del funcionamiento de instancias de coordinación interinstitucional para la gestión en los territorios locales.
- 3) Evaluación de las delegaciones realizadas por los sectores en cabeza de los alcaldes locales y confirmación o corrección de estas.

4) Creación de un sistema de información local sobre la gestión y el impacto de las acciones de la alcaldía local y del nivel central en el territorio.

5) Devolución de la competencia de contratación de la totalidad de los recursos de los FDL a los alcaldes locales, a partir del 12 de julio de 2010.

6) Reorganización de las alcaldías locales – Propuesta de estructura administrativa.

En relación con lo mencionado anteriormente, la decisión de gran relevancia adoptada mediante este acto administrativo fue la delegación en los alcaldes locales de la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los FDL, cuatro (4) meses después de la expedición de este decreto. Durante este periodo de transición, las entidades distritales que contaran con UEL, realizarían la asistencia técnica requerida para acompañar la ejecución de las funciones delegadas.

Con respecto a la elaboración de proyectos locales, determinó que las Secretarías cabeza de sector, prestarían asesoría y asistencia técnica para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los presupuestos de los FDL, suministrando para ello a las alcaldías locales, la información correspondiente a los diagnósticos y estudios sobre la competencia del sector en la localidad, las líneas de inversión y los criterios técnicos y legales de formulación y viabilización de proyectos.

Señaló que dicha información se entregaría a más tardar en agosto de cada año, de modo que las alcaldías locales pudieran hacer observaciones oportunas antes de que se formularan los POAI. A su vez, estableció que los compromisos contractuales realizados por los Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos y de Establecimientos Públicos, con cargo a los presupuestos de los FDL continuarían en cabeza de las entidades creadas o transformadas por el Acuerdo 257 de 2006, de acuerdo con su competencia.

El citado decreto previó, entre otras disposiciones, la obligación de territorializar la inversión; adicionalmente, dictó directrices para avanzar decididamente en el proceso descentralizador, entre ellas algunas tendientes a la reorganización de las alcaldías locales. De esta manera, se pretendió fortalecer la autonomía administrativa y financiera, como también reforzar la gestión democrática y transparente de las localidades, es decir le devolvió la competencia de contratación total de los recursos a los FDL.

Consideraciones finales

La propuesta de reforma promulgada mediante el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006, presentada al Consejo de Bogotá para su estudio y aprobación, y que contenía el articulado del Título VII. Descentralización Territorial del Distrito Capital, no hizo parte del Acuerdo 257 de 2006. De esta manera, el objetivo pretendido en la reforma administrativa de consolidar una verdadera descentralización territorial en la ciudad no respondió al espíritu descentralista y democrático del mandato constitucional, como quiera que uno de sus propósitos fue avanzar en la descentralización de Bogotá.

No obstante, uno de los objetivos de la Administración Distrital del período 2008-2011 fue el desarrollo de la política de descentralización, cuya materialización se dio con la expedición del Decreto 101 del 11 de marzo de 2010, mediante el cual les devolvió la facultad a los alcaldes locales para asumir la contratación y la ordenación de los gastos y pagos, fortaleciendo institucionalmente a las alcaldías locales; facultad que estuvo en cabeza de las UEL desde 1998.

A la luz de las normas expuestas, el análisis permite evidenciar una complejidad normativa en cuanto a la asignación de competencias y facultades otorgadas a las autoridades locales, lo cual ocasiona que muchas de las funciones se superpongan y obliguen a que el alcalde desarrolle preponderantemente funciones de inspector de policía, desatendiendo su principal función de dirigir y coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

A pesar del tiempo transcurrido desde el mandato constitucional de 1991 y desde la promulgación del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993, algunos expertos y estudiosos de la descentralización territorial en Bogotá opinan que este es un tema inconcluso, al no contar con la normatividad tanto constitucional como legal para la implementación del proceso descentralizador que demanda la ciudad. Para ello, se requiere adelantar reformas constitucionales y del Estatuto Orgánico de Bogotá, a fin de lograr los instrumentos necesarios que permitan un efectivo proceso de descentralización.

Capítulo 6. Niveles de la Administración Distrital y su interacción

Al gobierno de una ciudad del tamaño de Bogotá le corresponde distribuir el poder y limitar su concentración absoluta combinando la existencia de autoridades distritales y locales con márgenes de autonomía. Para ello, se requiere de la coordinación de las actuaciones entre la administración central y las autoridades locales, a fin de facilitar la gestión pública, garantizar la complementariedad y concurrencia entre el ámbito local y los demás niveles territoriales, y fortalecer el desarrollo integral de la ciudad.

Lo anterior, garantiza la presencia de la Administración Pública Distrital en todo el territorio, al interactuar en la solución a los inconvenientes que se presenten en la localidad desde dos frentes: uno de parte de la Alcaldía Mayor a través de sus entidades descentralizadas funcionalmente, las cuales atienden problemas de acuerdo con su misión institucional y, de otra parte, mediante la gestión de las alcaldías locales en la solución de los asuntos de su territorio.

Dentro de esta lógica, para el desarrollo del capítulo en primera instancia se describe la estructura administrativa y la nueva estructura sectorial del Distrito Capital a partir de la implementación del Acuerdo 257 de 2006, se analizan los cambios orgánicos que implican la reforma, así como los logros de la nueva configuración orgánica.

En segundo lugar, es importante conocer el quehacer de las localidades, su ubicación dentro de la estructura administrativa del Distrito Capital, la entidad del sector central a la cual están adscritas, y su rol en el ámbito local de la ciudad conforme a las atribuciones y competencias otorgadas y a las funciones asignadas, así como a sus autoridades locales.

Finalmente, en tercera instancia es relevante analizar el quehacer del Distrito en las localidades, cómo se relacionan las localidades con el poder central distrital en el ejercicio de sus competencias, a partir del estudio de las diferentes instancias y mecanismos de coordinación y articulación para el logro de los fines esenciales del Estado en Bogotá.

6.1 Nueva estructura administrativa de Bogotá D.C.

La estructura, organización y funcionamiento de la Administración Distrital no había sido objeto de una reforma desde 1977 cuando el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, expidió el Acuerdo N° 7 el 25 de julio de dicho año, mediante el cual se dictaron normas

generales para su organización y funcionamiento y se clasificaron los trabajadores de esta. Por lo anterior, una de las principales razones que justificaron la aplicación de una reforma fue la necesidad de actualizar la estructura institucional, teniendo en cuenta las transformaciones en el concepto de Estado en general, y los cambios que venía experimentando la ciudad en distintos ámbitos.

A su vez, la configuración organizativa dificultaba la gobernabilidad debido a la existencia y dispersión de sesenta y cuatro (64) entidades con las cuales el gobierno distrital debía interactuar y desarrollar los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas. Adicionalmente, la falta de claridad en la distribución de competencias y la inexistencia o inoperancia de mecanismos de coordinación entre entidades había conllevado a la pérdida de eficiencia.

En respuesta a estos problemas, la reforma se propuso dotar a la Administración Distrital de una nueva organización que agrupara en doce sectores de coordinación el conjunto de entidades y organismos que estaban dispersos, y crear un sistema de coordinación intra, inter, y trans-sectorial que brindara coherencia a la Administración Pública del Distrito y le permitiera elevar la eficacia y eficiencia de su actividad.

Por ello, con la reforma administrativa uno de los cambios en la estructura distrital radicó en la composición sectorial del Distrito, introduciendo una nueva cultura institucional al crear Sectores Administrativos de Coordinación, liderados por una secretaría y a los que pertenecen tanto entidades del sector central como del sector descentralizado. La dinámica sectorial apunta a la conjunción política y técnica, y al desarrollo de intervenciones integrales desde cada sector administrativo, así como también a la coordinación entre estos para responder a la cambiante dinámica de la ciudad.

Es así como a partir del Acuerdo 257 de 2006, la Administración Distrital se agrupó en doce (12) Sectores Administrativos de Coordinación (Anexo 4). Asimismo, se determinó la misión de las entidades que conforman cada sector, al igual que la naturaleza, objeto y funciones básicas. A continuación, se relacionan los sectores creados:

1. Sector Gestión Pública
2. Sector Gobierno, de Seguridad y Convivencia
3. Sector Hacienda
4. Sector Planeación

5. Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo
6. Sector Educación
7. Sector Salud
8. Sector Integración Social
9. Sector Cultura, Recreación y Deporte
10. Sector Ambiente
11. Sector Movilidad
12. Sector Hábitat

Cada uno de estos sectores está encabezado por su respectiva secretaría de despacho, las cuales son organismos pertenecientes al sector central del Distrito Capital, con autonomía administrativa y financiera, bajo la dirección del respectivo secretario y cuyo objetivo fundamental es la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo de Coordinación al que pertenecen, así como la coordinación y supervisión de su ejecución.

Esta nueva estructura permite redimensionar el papel de la descentralización en la actividad del Estado pues, aunque se mantiene la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas, estas deben actuar de manera conjunta con el sector central, a fin de garantizar la coherencia, eficacia y eficiencia, ya que con una mayor coordinación se evita la duplicidad de funciones y la dispersión conceptual y práctica de las políticas públicas.

En este sentido, la organización por Sectores Administrativos de Coordinación posibilita el control de tutela del sector central sobre las entidades descentralizadas, en virtud de la adscripción o vinculación de estas a cada secretaría. Asimismo, se reorganiza la Administración Distrital al establecer claramente los roles de cada entidad y organismo, a partir de una visión sobre los procesos como conjunto.

No obstante, esta configuración sectorial no se traduce en la exclusión de las entidades descentralizadas como partícipes del proceso de construcción de políticas públicas, sino que, por el contrario, hacen parte de los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, cuyo objeto es la articulación para la formulación de las políticas y estrategias del sector, así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo.

Los principales cambios orgánicos que implicó la reforma fueron:

Los sectores son liderados por secretarías, mientras que la gran mayoría de departamentos administrativos fueron transformados bien en secretarías, o bien en entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios. Los únicos departamentos administrativos que quedaron después de la reforma son el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital en el Sector Gestión Pública y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público en el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia.

Las siguientes entidades se transformaron:

1) Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) en Secretaría Distrital de Planeación.

2) Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) en Secretaría Distrital de Integración Social.

3) Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) en Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

4) Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) en Secretaría Distrital de Ambiente.

5) Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC) en Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.

6) Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) en Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) con personería jurídica.

7) Fondo de Ventas Populares en Instituto para la Economía Social (IPES).

8) Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) en Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP).

9) Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) con personería jurídica.

10) Corporación La Candelaria en Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC).

11) Secretaría de Obras Públicas en Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial con personería jurídica.

Se crearon las siguientes entidades:

- 1) Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
- 2) Secretaría Distrital de Movilidad.
- 3) Secretaría Distrital del Hábitat.
- 4) Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá sin personería jurídica (antes dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno).

Entre los logros de la nueva configuración orgánica de la Administración Distrital, se destaca la aparición de un nuevo tema de importancia central para el Distrito, esto es la industria, asumido por el Sector Administrativo de Coordinación de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, entendiendo el concepto de desarrollo no solo como el crecimiento económico sino en la traducción de dicho crecimiento en una mejor calidad de vida para la población.

6.2 Las localidades en la estructura administrativa distrital

Con la nueva estructura de la Administración Distrital, implementada con el Acuerdo 257 de 2006, la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) es cabeza del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, y tiene como objeto "...orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local..." (Artículo 52).

Según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Distrital 539 de 2006, las alcaldías locales hacen parte de la estructura organizacional de la SDG. Igualmente, el Decreto Distrital 101 del 11 de marzo de 2010 en su artículo 2 señala que la alcaldía local es una dependencia de la SDG responsable de apoyar la ejecución de las competencias asignadas a los alcaldes locales.

En este sentido, deberán coordinar la acción del Distrito en las localidades y participar en la definición de las políticas de promoción y gestión del desarrollo de su territorio. Asimismo, fomentar la organización de las comunidades, la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública, la promoción de la convivencia y la resolución de conflictos.

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 3 del citado decreto, las funciones de la alcaldía local se clasifican en misionales, administrativas y de coordinación entre niveles.

Las misionales están orientadas en promover la organización social y estimular la participación ciudadana y de organizaciones en los procesos de gestión pública; promover la convivencia pacífica, la aplicación de normas de policía y coordinar los distintos mecanismos e instancias de resolución pacífica de conflictos; y contribuir a las metas del Plan de Desarrollo Distrital.

Las administrativas están encaminadas en desarrollar los procesos de gestión pública requeridos para el cumplimiento de sus funciones misionales y de las funciones de los alcaldes locales. Por su parte, la de coordinación entre niveles está enfocada en adelantar los procesos de apoyo a los alcaldes locales en la atribución de coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Ley 1421 de 1993.

Con respecto al personal de las alcaldías locales, el artículo 6 del Decreto 101 de 2010 señaló que a partir del 1° de julio de 2010, los alcaldes locales realizarían postulaciones ante el Secretario de Gobierno mediante el sistema de terna, para suplir los cargos de libre nombramiento y remoción asignados a su despacho y que existían en la planta global de la SDG.

Asimismo, el artículo 7 del decreto en mención, refiere que conforme a lo dispuesto en el artículo 93 del Decreto Ley 1421 de 1993, las entidades distritales que están bajo la coordinación de la SDG a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales determinarán los funcionarios que se asignarán a cada alcaldía local para el cumplimiento de sus competencias y la adecuada ejecución de recursos de los FDL. Por su parte, los funcionarios de las localidades dependen de la SDG, quienes pertenecen a la planta de personal de dicha entidad.

En cuanto a las localidades, estas cumplen un papel fundamental en el desarrollo de Bogotá, teniendo en cuenta que son divisiones político-administrativas en cuyos espacios se desarrolla la vida política, económica, cultural y social de sus habitantes. Las localidades son el ámbito de expresión de las relaciones de convivencia y desarrollo de la ciudad, y se caracterizan por tener un territorio definido y unas autoridades propias como son los alcaldes y las JAL.

Las localidades tienen facultades políticas en el sentido de elegir a sus representantes que conforman la JAL, y esta a su vez, participa en la escogencia y designación del alcalde local, los cuales son elegidos mediante un sistema mixto y nombrados por el Alcalde

Mayor de terna enviada por la JAL. Las atribuciones son dadas a la figura del alcalde y no a la localidad como tal.

Esta división territorial denominada localidad cuenta con organización administrativa llamada alcaldía local, que hace parte de la estructura de la SDG, entidad que provee la planta y, en algunos casos, ciertos gastos de funcionamiento. Igualmente, en las localidades se encuentran unidades administrativas de otros sectores del Distrito, que funcionan desconcentradamente y que, de acuerdo con la normatividad, deben estar bajo la coordinación del alcalde local.

De conformidad con lo preceptuado en el capítulo 2 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, la Subsecretaría de Asuntos Locales, como integrante fundamental del Sector Gobierno, tiene como función velar por la gobernabilidad distrital y local. En este sentido, un objetivo es orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa de la ciudad.

Por esta razón, la Subsecretaría de Asuntos Locales al ser la dependencia responsable dentro de la SDG, tiene la responsabilidad de fortalecer la autonomía local en el marco de una unidad de ciudad, mediante el reconocimiento del liderazgo del alcalde local, de la JAL, de la ciudadanía y de las posibilidades de articulación de esfuerzos y acciones entre ellos.

Entre las principales funciones de esta Subsecretaría, están la de liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas necesarios para el mejoramiento de la gestión pública local y la consolidación de los procesos de la gobernabilidad local. Con tal objeto, participa en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de descentralización, desconcentración y participación, a fin de mejorar las condiciones de gobernabilidad y autonomía local.

Además, la Subsecretaría de Asuntos Locales cumple las siguientes funciones que tienen directa incidencia en la vida de las localidades, tanto en materia de la gestión del desarrollo, como de la convivencia ciudadana:

- 1) Asesorar y acompañar a las localidades con el fin de que alcancen el máximo de sus capacidades de gestión y el aprovechamiento óptimo de sus recursos.

- 2) Realizar la coordinación de las UEL para la efectiva ejecución de los proyectos de inversión local.

3) Fortalecer la capacidad técnica, jurídica, administrativa, financiera e informática de las localidades.

4) Formular la política de participación y aquellas referidas a la gestión pública local.

Por otra parte, el artículo 13 del Decreto 101 de 2010 reglamentó el Consejo de Alcaldes como instancia interna de coordinación del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, conformado por el Secretario Distrital de Gobierno y los veinte (20) Alcaldes Locales, quienes designarán los delegados a los Comités Sectoriales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 21 del Decreto 505 del 31 de octubre de 2007¹⁸.

El Consejo de Alcaldes tiene por objeto la construcción colectiva de insumos requeridos para la formulación de la política, planes y programas que permitan mejorar la gestión pública local y consolidar los procesos de gobernabilidad local, a partir de su participación en todos los Comités Sectoriales.

6.3 Instancias de coordinación y articulación

El artículo 209 de la CN de 1991 consagra la función administrativa al servicio del interés general, la cual se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Asimismo, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Con respecto a la función administrativa del Estado, la Ley 489 de 1998 señala que esta busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución. Igualmente, regula el principio de coordinación expresando que "... las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales." (Artículo 6).

¹⁸ "Por el cual se reglamenta el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales."

En concordancia con lo anterior, el Decreto Ley 1421 de 1993 determina que las JAL tienen la atribución de “vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos”, y, por su parte, los alcaldes locales tienen la atribución de coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad, es decir, les corresponde coordinar la acción de las entidades distritales en su territorio.

Sin embargo, no se había dado cumplimiento efectivo a esta atribución, debido en parte a la falta de compromiso de la propia Administración Distrital con este propósito. Es así como la coordinación de las entidades distritales requería de la voluntad política y de instrumentos que otorgaran a los alcaldes locales la posibilidad de cumplir con esta función. Asimismo, requería de soporte técnico y administrativo que no se había dado en los niveles requeridos.

Por lo anterior, la Secretaría General, en su calidad de líder y coordinadora de la Reforma Administrativa Distrital, adelantó un proceso de reglamentación del Acuerdo 257 de 2006 mediante la expedición de los decretos de estructura interna y funcional de las entidades distritales, en el marco de la Directiva 10 de diciembre 15 de 2006, promulgada por el Alcalde Mayor para iniciar el proceso de implementación de la Reforma Administrativa denominada Segunda Fase, impartió los criterios y políticas para adelantar la implementación de la reforma.

De igual forma, en el curso de la implementación de la Reforma Administrativa reglamentó las instancias que conforman el Sistema de Coordinación de la Administración Distrital, definido en el artículo 32 como:

(...) el conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, de manera que se garantice la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios a sus habitantes. El Sistema integra, en forma dinámica y efectiva, las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre sí y establece mecanismos de interrelación entre éstos y las formas organizadas de la sociedad. (Acuerdo 257, 2006).

El Sistema de Coordinación de la Administración Distrital está compuesto por las siguientes instancias, previstas en el artículo 33 del Acuerdo 257 de 2006:

Instancias	Funciones
Consejo de Gobierno Distrital Reglamentado por el Decreto 505 de 2007	Es la máxima instancia de formulación de políticas. Se compone de: <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde/ Alcaldesa Mayor • Secretarios/ Secretarias de Despacho • Cabezas del Sector Administrativo de Coordinación • Demás Servidores/as Públicos que la Alcaldesa o el Alcalde convoquen.
Consejo Distrital de Seguridad Reglamentado por el Decreto 657 de 2011 (Art. 38)	Es la instancia de formulación y adopción de lineamientos de política de seguridad ciudadana.
Consejos Superiores de la Administración Distrital (Reglamentados por el Decreto Ley 1421 de 1993)	Son instancias de coordinación que tienen por objeto adoptar políticas y decisiones que vinculan a los organismos y entidades territoriales
Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo (Reglamentados por el Decreto 505 de 2007)	Funcionan en cada sector Administrativo y su objeto es la articulación en cuanto a la formulación de las políticas y estrategias del sector respectivo, así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo.
Comités Intersectoriales (Reglamentados por el Decreto 546 de 2007)	Son instancias de coordinación de la gestión distrital, su principal función es orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometan organismos o entidades que pertenezcan a diferentes sectores administrativos de Coordinación.
Consejos Consultivos (Reglamentados por diferentes decretos, entre ellos: Decreto 403 de 2007 , Decreto 293 de 2008)	Pueden estar conformados con la representación de organismos o entidades estatales y con la participación del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias. Su objetivo es servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico.
Consejos Locales de Gobierno (Reglamentados por el Decreto 340 de 2007)	Son la principal instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en cada localidad, con el fin de atender las necesidades de la comunidad y cumplir con las competencias propias de los asuntos del territorio local.

Figura 1. Sistema de Coordinación de la Administración Distrital

Fuente: Dirección Distrital de Desarrollo Institucional – Alcaldía Mayor de Bogotá

En cuanto a los Consejos Locales de Gobierno, establecidos en el artículo 40 del Acuerdo 257 y reglamentados por el Decreto 340 de 2007, estos fueron conformados por el alcalde local, quien lo preside; el comandante de la Policía que opere en la respectiva localidad; los representantes de los Sectores Administrativos de Coordinación que el alcalde considere deban hacer parte, así como otras instituciones, o representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias, que asistirán como invitados de acuerdo con los temas a tratar en la respectiva sesión.

Igualmente, al establecer la obligación de nombrar delegados sectoriales con capacidad de decisión expresa, articula las diferentes instancias de coordinación y participación al Consejo Local de Gobierno y al determinar que sus propuestas deben ser canalizadas por medio de éste, establece un vínculo claro entre la gestión territorial de las

entidades distritales en la localidad y las funciones de coordinación del Consejo, el cual se reforzó aún más al incluir dentro de las funciones la concertación de las políticas y acciones distritales en la localidad y al exigir que los programas operativos anuales de inversión de las entidades, reflejen la territorialización de la inversión que sean acordados en estos consejos.

Por otra parte, conforme a lo señalado en el artículo 23 del Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”, dentro del programa Gestión Distrital con enfoque territorial, se contempló el establecimiento de un modelo de gestión distrital en lo local, con el fin de mejorar la coordinación de acciones entre niveles, apuntando a reforzar la competencia otorgada a los Consejos Locales de Gobierno, consistente en poder crear las instancias de coordinación que requieran y fijar las reglas para su funcionamiento.

En la concreción del enfoque de gestión territorial, los Consejos Locales de Gobierno tienen un rol central, en tanto constituyen el espacio institucional para coordinar la acción de las entidades del nivel central y de la alcaldía local en el territorio, particularmente en las sesiones trimestrales con presencia de directivos de los sectores. Para el efecto, todos los sectores designan sus delegados a través de actos administrativos de su respectiva secretaría cabeza de sector.

Igualmente, dentro del programa Localidades Efectivas se buscó mejorar la capacidad física, técnica y humana de las administraciones locales, con el fin de optimizar su gestión y orientar su operación al logro de resultados eficaces y eficientes con enfoque territorial, y se contempla un objetivo en el que se establece un modelo de gestión distrital en lo local, que busca mejorar la coordinación de acciones entre niveles.

Lo anterior, ha generado estabilidad en la interlocución debido a un mayor y más cualificado flujo de información y deliberación entre el nivel central y el local.

En las sesiones con directivos, que se realizan trimestralmente, se construyeron los planes de acción de los Consejos, se hizo seguimiento a los objetivos y acciones allí concertados y seguimiento a la inversión de los sectores en la localidad.

Esta nueva dinámica de los Consejos Locales de Gobierno presentó avances significativos, entre los cuales cabe destacar la presencia de directivos sectoriales en las localidades, creando una nueva cultura institucional de interlocución desde el territorio, que contribuyó a mejorar la coordinación con las autoridades locales, al tiempo que las entidades del nivel central mejoraron su conocimiento de lo local.

A su vez, las alcaldías locales recibieron información y lineamientos más precisos para su gestión, y construyeron mejor información de las acciones de la administración y de su impacto en las localidades, para responder de manera oportuna y clara a las inquietudes de las personas en sus territorios. Se pasó de los informes que simplemente comunicaban decisiones ya tomadas en el nivel central, a reuniones con mayores esfuerzos por coordinar acciones.

Al interior del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital se crearon los Comités Intersectoriales como las instancias para la coordinación de la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial, mediante el Decreto 546 de 2007, que en su artículo 8, establece la conformación de catorce (14) Comisiones Intersectoriales en la Administración Distrital, entre las cuales se encuentra la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local del Distrito Capital.

Esta comisión integrada por el Secretario Distrital de Gobierno, el Subsecretario de Asuntos Locales de la SDG y un (1) funcionario de cada uno de los doce sectores administrativos, fue puesta en funcionamiento por la Administración Distrital (2008-2011), y coordinó la acción del Distrito en las localidades, buscando la complementariedad y territorialización de las políticas distritales y la articulación de acciones y estrategias en la implementación de las políticas distritales en lo local, así como la construcción conjunta de mecanismos e instrumentos para atender con eficiencia y eficacia la dinámica local, desde los sectores central y descentralizado del Distrito Capital.

La Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local jugó un papel importante en la discusión y puesta en marcha de la política de descentralización, en cuyo marco se discutieron varias propuestas de reforma preparadas por la SDG, como el proyecto de acuerdo sobre la naturaleza jurídica de las localidades y la distribución de competencias entre estas y el nivel central.

En la comisión se discutieron e hicieron ajustes a las propuestas y herramientas normativas para el desarrollo del objetivo de Descentralización del Plan de Desarrollo, que luego fueron puestas a consideración y aprobadas por el alto gobierno. En particular se ajustó el documento de política de descentralización y se construyó el proyecto del Decreto 101 de 2010.

Es importante destacar que, la identificación y construcción de los indicadores para medir el impacto de la gestión distrital en lo local, constituyó un esfuerzo para la

consolidación del modelo de gestión con perspectiva territorial, al permitir tener información estadística acumulada de la acción sectorial en el territorio.

La comisión fue igualmente escenario de discusión de los estudios y proyectos normativos ordenados por el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, en temas como la división territorial del Distrito, la definición de competencias exclusivas y de la naturaleza jurídica de las localidades, la reorganización del modelo de Inspección, Vigilancia y Control que constituyeron documentos de consulta indispensables para la nueva administración, los académicos y los grupos de ciudadanos interesados en la dinámica territorial en el Distrito.

Finalmente, en desarrollo de la política de la administración, se creó el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración mediante el Decreto 623 de 2007, y se modificó su composición mediante el Decreto 461 de 2008, con el objeto de servir de instancia para estudiar, investigar, analizar, conceptuar, apoyar y coordinar la toma de decisiones sobre la política de Descentralización y Desconcentración, a través de la cual, la Administración se propuso brindar mayor autonomía local y fortalecer la gobernabilidad distrital y local.

La administración puso en marcha este Consejo cuyo propósito principal fue el de servir de foro de discusión de las políticas sobre descentralización y desconcentración, avalar el proyecto del decreto para el fortalecimiento institucional de las alcaldías locales y del esquema de gestión territorial, que la administración había construido a través de la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local.

Por lo anterior, los avances en la implementación del modelo de gestión con perspectiva territorial, concretado en el Decreto 101 de 2010 y la propuesta de distribución de competencias para las localidades, que adelantó la SDG como parte del diagnóstico sobre competencias de las localidades y sus autoridades, fueron temas adelantados en este escenario, como resultado de los avances en la descentralización territorial en el Distrito Capital.

Consideraciones finales

La reforma no se basó en la reducción del aparato administrativo, sino en que la Administración Distrital contara con una estructura moderna y flexible que le permitiera garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la ciudadanía. En tal sentido,

la supresión de entidades no fue la regla, sino más bien la excepción, a fin de hacer más eficaz la función administrativa en relación con la materialización de los fines esenciales del Estado en la ciudad.

Asimismo, la garantía de los derechos laborales fue premisa de la reforma, para lo cual se planteó su integración a la nueva estructura orgánica. Fue así como los funcionarios pertenecientes a las entidades que fueron transformadas pasaron a hacer parte de las plantas de personal de las nuevas entidades, sin que se presentara despido de personal.

La simplificación del sistema de coordinación se pensó como un instrumento para garantizar la participación efectiva de las entidades y organismos distritales en la concepción, construcción y aplicación de las políticas públicas, definiendo roles claros mediante las figuras de adscripción y vinculación a las secretarías que encabezan cada sector.

A pesar de la creación de diferentes instancias de coordinación interinstitucional, estas no alcanzaron los resultados esperados, en razón a que, si bien se logró una verdadera articulación interinstitucional, los recursos en pro del desarrollo local no fueron ejecutados generando impactos en los niveles de desarrollo y en la disminución de la línea de pobreza de las localidades.

La descentralización territorial es un medio necesario para profundizar la democracia política mediante la distribución del poder y la educación ciudadana en los procesos básicos tanto de la democracia representativa como participativa. Sin embargo, en la medida en que implica una distribución de poder, existe siempre un conflicto más o menos fuerte entre el nivel central y las localidades. Es así como el accionar de los alcaldes locales en desarrollo de su función administrativa en las localidades, está limitado por la falta de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, ya que está supeditado a las directrices del nivel central con la concentración absoluta del poder, que distancia a la Administración Distrital de los ciudadanos e impide las posibilidades para ahondar en el aprendizaje democrático.

Capítulo 7. Ejecución presupuestal de gastos e inversiones de los FDL

Una vez analizada la normatividad que otorga competencias a las localidades y a las autoridades locales y distritales en el marco de la reforma administrativa, así como la nueva estructura administrativa del Distrito Capital y las diferentes instancias de coordinación y articulación entre los niveles central y local, en el presente capítulo se valida la hipótesis formulada mediante el análisis de la ejecución del gasto local.

Para tal fin, inicialmente se describe el proceso presupuestal en los FDL, así como el tiempo estimado para la viabilización de un proyecto de inversión local y su efecto en las finanzas locales; se expone de manera general la composición por ejes estructurales u objetivos estructurantes de los planes de desarrollo para el período objeto de estudio; y, se presentan las líneas de inversión definidas por el CONFIS para dichas vigencias, de acuerdo con los planes y políticas públicas distritales.

Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos de la evaluación de la ejecución del gasto local en los veinte (20) FDL para el período 2007-2011, mediante el análisis de la ejecución de recursos comprometidos y de giros realizados frente a la apropiación de recursos, tanto a nivel general como por orientación del gasto. Debido a que en el transcurso de la investigación se conoció que el período de los alcaldes locales no está a la par con el período de gobierno del Alcalde Mayor de la ciudad, sino que finaliza un año después, se incluye el análisis de los informes de ejecución de la vigencia 2012.

Finalmente, se analiza el comportamiento de las obligaciones por pagar en los presupuestos locales de dichas vigencias.

7.1 Proceso presupuestal de los FDL

Los procesos de planeación y presupuesto locales son reglamentados mediante acuerdos del Concejo y básicamente replican las normas nacionales y distritales. En este sentido, los FDL se administran dentro del marco del sistema presupuestal Distrital regido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996), así como por las indicaciones impartidas desde el CONFIS, dada su calidad de rector de la Política Fiscal y coordinador del sistema presupuestal Distrital.

La estructura presupuestal del Distrito se subdivide en tres niveles de acuerdo con la forma de aprobación del presupuesto así: el Presupuesto Anual que corresponde a los niveles de gobierno Administración Central, Establecimientos Públicos, Contraloría Distrital y Universidad Distrital, el cual surte trámite de aprobación ante el Concejo Distrital; el presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y de las Empresas Sociales del Estado (ESE) son aprobados por el CONFIS; y, en otro nivel se sitúa el presupuesto de los FDL, el cual es aprobado por cada una de las 20 JAL.

La estructura del presupuesto de los FDL comprende el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos (Figura 2), así como la composición a nivel de agregados presupuestales y/o las instancias para la aprobación y/o modificación de las apropiaciones contenidas en el presupuesto local.

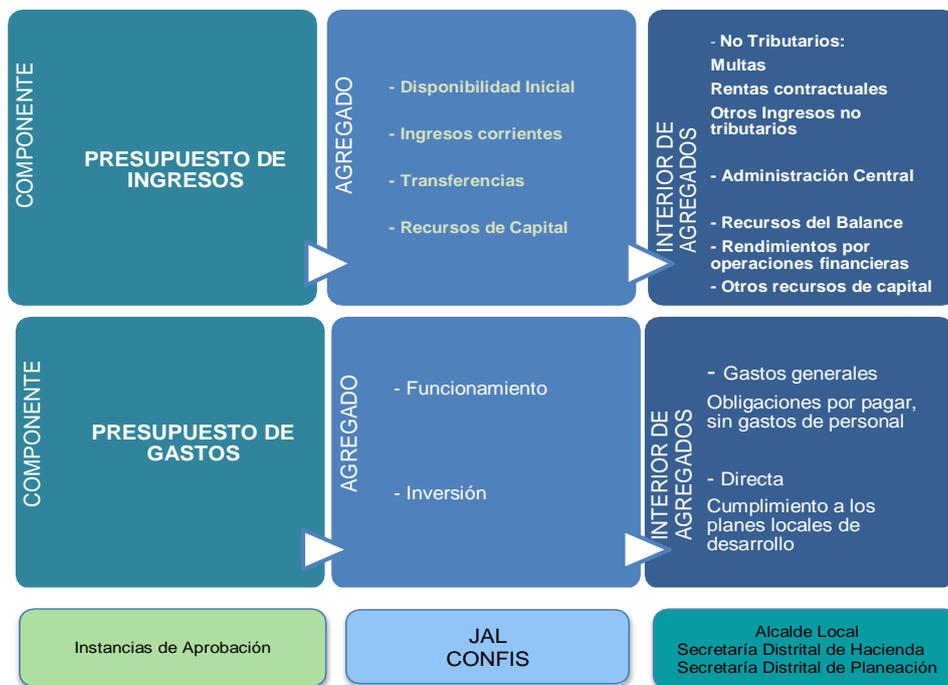


Figura 2. Composición del Presupuesto de los FDL

Fuente: Adaptada del Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. Resolución N° SDH-000226 de 2014

Inicialmente, el proceso presupuestal de los FDL fue reglamentado por el Decreto 1139 del 29 de diciembre de 2000; sin embargo, fue derogado posteriormente por el artículo 54 del Decreto 372 del 30 de agosto de 2010, con el ánimo de modificar los niveles de aprobación del presupuesto y hacer menos complejas las modificaciones presupuestales y el ajuste de obligaciones por pagar.

De esta forma, el Decreto 372 de 2010 se constituyó en la norma que reglamenta el Sistema Presupuestal de los FDL. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal se rigen por este, especialmente las relacionadas con las directrices y controles que las localidades deben cumplir en la elaboración, programación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto, así como en la inversión de sus excedentes.

El sistema presupuestal local está compuesto por el Presupuesto de los FDL y el POAI. El Presupuesto Anual de los FDL debe prepararse y ejecutarse conforme a la normatividad presupuestal vigente, al Plan de Desarrollo Local y a los lineamientos que expida el Gobierno Distrital en la materia.

La programación presupuestal para 2011 se hizo con base en el Decreto 372 de 2010, incluyendo por primera vez los gastos de funcionamiento, específicamente gastos generales. Lo anterior, con la finalidad de que el presupuesto 2011 iniciara la ejecución conforme a la estructura allí definida.

Por lo anterior, en el presupuesto se incluyó la estimación de ingresos, de gastos generales relacionados con su operación, de los proyectos de inversión contemplados en el POAI en concordancia con los planes de desarrollo local y distrital, y las obligaciones por pagar constituidas sobre los compromisos debidamente perfeccionados pero que no se alcancen a pagar al cierre de cada vigencia.

Asimismo, el ciclo presupuestal anual correspondiente a los FDL se compone de las etapas de programación, ejecución, cierre, y una permanente y continua de seguimiento y evaluación.



Figura 3. Ciclo presupuestal

Fuente: Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. Resolución N° SDH-000226 de 2014

La etapa de programación presupuestal corresponde al proceso mediante el cual se establecen los lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, presentación, estudio y aprobación del presupuesto de los FDL, y en el que se calculan todos los ingresos y gastos a financiar con el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

Este proceso inicia con la expedición de los lineamientos de política presupuestal y finaliza con la aprobación del acuerdo por parte de la JAL o con la expedición por decreto del presupuesto anual, y en él participan los equipos locales de planeación y presupuesto, las Secretarías Distritales de Hacienda, Planeación y Gobierno, el CONFIS, las JAL y los alcaldes locales. Esta etapa de programación comprende las siguientes actividades:

Los FDL envían a la SDH – DDP la proyección de sus ingresos corrientes, de acuerdo con las pautas establecidas en el marco de los supuestos macroeconómicos comunicados por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en los lineamientos de política presupuestal.

Una vez aprobado el Plan Financiero Plurianual del Distrito Capital, la SDH – DDP comunica la cuota de asignación correspondiente a cada FDL, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 10 del Decreto 372 de 2010, para la elaboración del respectivo anteproyecto de presupuesto.

La comunicación de la cuota de asignación se detalla para cada FDL así: (i) en el ingreso se indica el monto de la estimación de ingresos corrientes, recursos de capital y la transferencia correspondiente a cada FDL por la participación en los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del Distrito; y, (ii) en el gasto se informa el monto de gastos generales y lo correspondiente a la inversión directa.

Comunicada la cuota, el equipo local encabezado por el alcalde local con la asesoría de la DDP de la SDH y de la SDP, distribuye internamente los recursos entre los proyectos de inversión formulados con el fin de contribuir al cumplimiento de los planes de desarrollo distrital y local, construyendo así el POAI para ser presentado al CONFIS dentro del anteproyecto de presupuesto del FDL.

El documento de anteproyecto se remite a las siguientes entidades: (i) SDH – DDP, (ii) SDG – Subsecretaría de Asuntos Locales, (iii) SDP – Subsecretaría de Planeación y Seguimiento a la Inversión, y (iv) Secretaría Técnica del CONFIS, quienes en las mesas de trabajo conjuntas evalúan y recomiendan los ajustes respectivos, de acuerdo con su competencia.

A fin de que el CONFIS emita dicho concepto, se requiere que cada alcalde local presente el Proyecto de Presupuesto Anual del FDL, a nivel agregado, es decir Disponibilidad Inicial, Ingresos Corrientes, Transferencias y Recursos de Capital en los ingresos; y Funcionamiento, Inversión y Disponibilidad Final en el Gasto, ajustado para su consolidación a la SDH - DDP y a la SDP - Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local. Las recomendaciones hechas por el CONFIS al proyecto de presupuesto deben ser consideradas por los alcaldes locales antes de su presentación a las JAL.

Efectuados los ajustes correspondientes, la DDP consolida el anteproyecto de los FDL y lo presenta al CONFIS, quien lo evalúa y emite el concepto favorable a nivel de grandes agregados. Los anteproyectos de presupuesto consolidados se convierten en los Proyectos de Presupuesto Locales para ser presentados por la SDH al CONFIS para concepto previo favorable.

Emitido el concepto favorable por el CONFIS, el alcalde local presenta ante la JAL durante los tres (3) primeros días del período de sesiones ordinarias del mes de diciembre, el proyecto de acuerdo de presupuesto para su estudio y aprobación junto con los documentos y anexos correspondientes. La JAL expedirá el Presupuesto Anual del respectivo FDL mediante acuerdo antes de la media noche del 15 de diciembre.

En caso de que no lo haga, regirá el proyecto presentado por el alcalde local incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas durante los debates, para lo cual, expedirá el Presupuesto Anual mediante decreto a nivel de agregados y, posteriormente, lo liquidará mediante decreto a nivel de programas y proyectos.

Con base en el acuerdo aprobado por la JAL, el alcalde local liquidará mediante decreto local, el Presupuesto Anual de los FDL a nivel de rubros en los gastos de funcionamiento y a nivel de programas y proyectos en los gastos de inversión; igualmente, desagregará a estos niveles las obligaciones por pagar de la vigencia que está culminando, tanto de funcionamiento como de inversión.

Se da paso así a la etapa de ejecución del presupuesto, la cual consiste en el proceso mediante el cual se recaudan los ingresos (ejecución activa), se adquieren los compromisos y se ordenan los gastos (ejecución pasiva). Inicia con el registro de las apropiaciones en el Sistema PREDIS, conforme a los valores establecidos en el decreto de liquidación y el plan de cuentas vigente, y se desarrolla durante toda la vigencia fiscal.

Adelantado el proceso de apropiación de los recursos por parte de cada uno de los FDL, entendido como las autorizaciones máximas de gasto para cada proyecto de inversión y en general para todo el presupuesto, se realizan los compromisos presupuestales, que son obligaciones adquiridas con cargo a una apropiación presupuestal, mediante un contrato, orden de compra, orden de prestación de servicio, convenio o cualquier otro acto administrativo legalmente constituido. Deben adquirirse entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los saldos no comprometidos expiran sin excepción alguna.

El procedimiento de contratación inicia con la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP), documento de carácter obligatorio expedido por el Responsable de Presupuesto o quien haga sus veces, con el cual se garantiza la existencia de la apropiación disponible y libre de afectación para atender un determinado compromiso con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal o a vigencias futuras aprobadas.

Una vez surtida la expedición del CDP, se realiza el proceso de contratación de acuerdo con la normatividad que rige para la materia y se efectúa el certificado de registro presupuestal (CRP), mediante el cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que sólo se utilizará para tal fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos y deberá efectuarse después de la firma del contrato y antes del acta de iniciación de este en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales vigentes.

De esta forma se lleva a cabo la ejecución de compromisos, la cual no puede definirse como una ejecución real teniendo en cuenta que un contrato legalmente constituido con su correspondiente CRP, aunque es el primer paso para el logro de los objetivos, no significa una ejecución real o entrega de bienes y servicios a la comunidad. Por lo tanto, existe también el concepto de ejecución de giros que se aproxima más al de ejecución real e implica, básicamente, un mayor avance en la provisión de bienes y servicios contratados.

Según lo señalado en el Manual Operativo Presupuestal, la ejecución de giros es entendida como el “registro final del proceso presupuestal de gastos que se realiza para cancelar los valores o sumas pactadas una vez se reciban a satisfacción los bienes o servicios contratados” (p.94). Definición que puede interpretarse en la mayoría de los

casos, como la ejecución real o entrega efectiva de bienes y servicios por parte de las administraciones locales durante la vigencia fiscal; no obstante, en algunos casos se efectúan giros sin la entrega de los productos.

Por su parte, los recursos apropiados que no se comprometan al finalizar la vigencia fiscal y están libres de afectación presupuestal, se constituyen en excedentes financieros y son distribuidos y reasignados por el CONFIS, de conformidad con las determinaciones de este.

A su vez, los giros de los compromisos adquiridos que no se realicen en su totalidad, es decir, que la Tesorería Distrital no efectúe el desembolso de recursos, se convierten en obligaciones por pagar para la vigencia siguiente. Al respecto, el Manual Operativo Presupuestal precisa: “Las Obligaciones por Pagar son los compromisos legalmente adquiridos por el FDL durante la vigencia en curso y anteriores que no se alcancen a pagar al cierre de la vigencia.” (p.276).

En cuanto a la etapa del cierre presupuestal, es el proceso que se realiza al finalizar la vigencia fiscal para determinar la situación financiera a fin de año de los FDL. Para el efecto, se reportan las obligaciones por pagar constituidas al cierre de la vigencia y se determina el excedente financiero a 31 de diciembre. Con base en la información del cierre y la liquidación de los excedentes de cada FDL se realiza el ajuste, tanto en ingresos como en gastos, del presupuesto de la vigencia en curso.

Finalmente, para garantizar el seguimiento y evaluación al presupuesto local, se requiere que cada FDL reporte los diferentes informes con la periodicidad solicitada de acuerdo con el cronograma establecido. Este procedimiento se realiza durante toda la vigencia y en el intervienen el responsable de presupuesto del FDL y la DDP de la SDH.

Por otra parte, para poder ejecutar un proyecto de inversión se requería contar con el concepto de viabilidad expedido por las UEL con el fin de determinar si un proyecto a registrar en el Banco de Programas y Proyectos Locales reúne los requisitos necesarios para determinar la conveniencia de su ejecución. Al respecto, la Contraloría de Bogotá realizó varios estudios sobre los tiempos de viabilización de los proyectos y su contratación y los resultados del último estudio evidenciaron que el tiempo invertido en todo el proceso fue tres veces más que el utilizado en otras entidades distritales.

La mayor deficiencia del modelo de descentralización se presenta en la etapa de formulación, aval de los proyectos y suscripción de los respectivos contratos. Dicho problema está vinculado con el hecho de que los FDL no disponen de personal idóneo para

la formulación de proyectos; razón por la cual, con frecuencia los proyectos son presentados con deficiencias técnicas y, en consecuencia, devueltos por las UEL (Contraloría, 2004).

A esto se adiciona que, por ser un proceso compartido, la responsabilidad sobre los bajos niveles de ejecución de los proyectos formulados frecuentemente no era asumida por las partes involucradas. En la figura 4 se observan las etapas del proceso de contratación de los recursos de los FDL y los tiempos utilizados por las entidades involucradas:

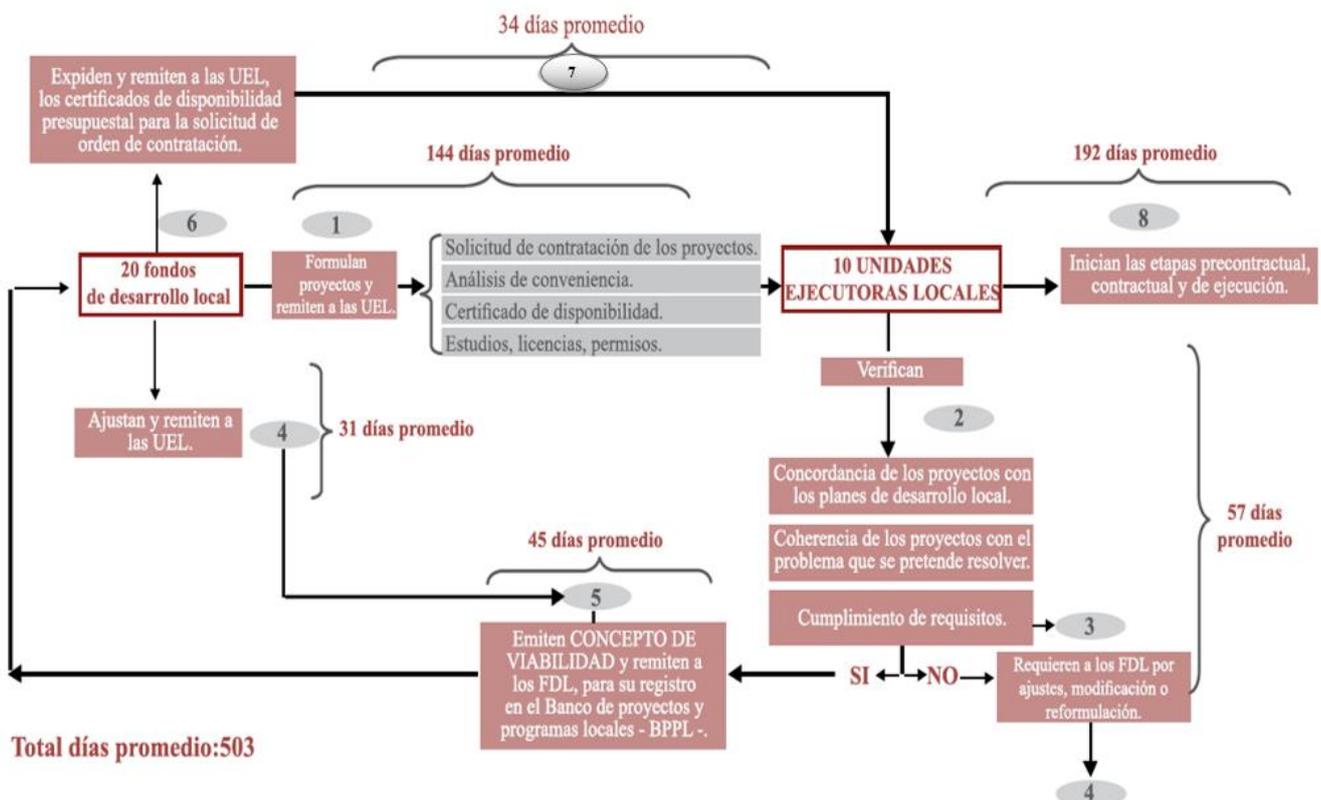


Figura 4. Etapas proceso contratación FDL – UEL

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. “La contratación en las localidades y el debate descentralizador”.

7.2 Políticas y líneas de inversión local

El Plan de Desarrollo Distrital (PDD) sirve de marco para la elaboración del Plan de Desarrollo Local (PDL), cuya estructura de estrategias y programas es tomada de este y cada localidad determina a cuáles de ellas destinará recursos, de acuerdo con las líneas de inversión local definidas por el CONFIS con base en los lineamientos de política.

Es así como las líneas de inversión local se constituyen en un instrumento de planeación para la ejecución de los recursos de inversión de los FDL, cuyo propósito es garantizar la unidad y coherencia en la implementación de políticas públicas en el territorio mediante las acciones contratadas con recursos de inversión local.

Al respecto, el Documento CONFIS Distrital N° 1 del 26 de agosto de 2008, precisa:

Las líneas de inversión local son la descripción de las finalidades de gasto de inversión autorizadas a los Fondos de Desarrollo Local. Por lo tanto, constituyen una herramienta de carácter indicativo y general que señala las inversiones que pueden adelantar las localidades a partir de 2009.” (p.3).

En este sentido, las líneas de inversión local establecen el marco de referencia con el cual la Administración Distrital determina una orientación estratégica de las inversiones que se podrán adelantar en el horizonte del PDL, buscando coherencia entre los objetivos estratégicos de los sectores y las inversiones que se adelanten desde el nivel local, garantizando así el aporte de las localidades a la consecución de dichos objetivos.

Asimismo, sirven para armonizar la gestión local con el PDD y promueven la generación de condiciones institucionales posibilitando que las entidades del nivel central y las alcaldías locales coordinen sus acciones desde una dimensión territorial, aplicando los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de la función administrativa distrital, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

Por su parte, el Decreto 372 de 2010 en el artículo 4 describe los principios del Sistema Presupuestal y en su numeral 2 define el principio de planificación como aquel en el que: “El presupuesto de los FDL, deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo Local, Plan Operativo Anual de Inversión y del Plan de Desarrollo Distrital y Presupuesto Distrital”.

En este sentido, el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” 2004-2008, definió la optimización de la inversión local a través de esquemas de cofinanciación entre el gobierno distrital y los gobiernos locales, en los cuales se potencializaron los recursos de los FDL como contrapartidas en proyectos de gran impacto social y consecuentes con la coherencia entre la planeación local y distrital.

Para su cumplimiento se estructura en objetivos y temas centrales planteados y desarrollados en tres ejes estructurales y un objetivo. Los ejes son el Social, el Urbano Regional y el de Reconciliación, cada uno de los cuales tiene un objetivo central con sus respectivas políticas y cada lineamiento político incluye las estrategias que, a su vez, comprenden programas concretos cuya ejecución es responsabilidad de las diferentes entidades del Distrito de acuerdo con sus objetivos misionales. El Objetivo es el de Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz que articula al conjunto de acciones.

El Eje Social concreta la convocatoria de la Administración a la lucha por la inclusión social, en el cual se materializan los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de una política rectora basada en la garantía y el restablecimiento de derechos.

El Eje Urbano Regional cuyas políticas, estrategias y programas buscan atender asuntos relacionados con tres campos: ordenamiento territorial, región y competitividad.

El Eje de Reconciliación abarca las políticas de seguridad, convivencia, justicia, acción política no violenta, participación ciudadana, descentralización, derechos humanos y los asuntos políticos relacionados con la Administración Distrital.

El Objetivo de Gestión Pública Humana promueve la reorganización y adecuación de la estructura organizacional del Distrito Capital y el desarrollo institucional a fin de lograr una institucionalidad pública fuerte y dinámica, necesaria para la construcción de un Estado social de derecho que garantice la mayor eficacia posible de la gestión pública distrital en la provisión de bienes y servicios.

Por su parte, el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor” (2008-2012), adoptado mediante el Acuerdo N° 308 del 9 de junio de 2008, tiene como objetivo general afianzar un modelo de ciudad que reconozca, garantice y restablezca los derechos humanos, que involucre más personas en la discusión y decisión de los asuntos públicos.

Lo anterior, con el fin de posibilitar la reconciliación, la paz y la convivencia; consolidar una ciudad próspera, solidaria y competitiva; construir una ciudad incluyente, justa y equitativa; mejorar la calidad de vida; generar recursos y oportunidades, y distribuir equitativamente la riqueza; e integrar la ciudad con su territorio circundante, con la nación y con el mundo.

La estructura de dicho plan de desarrollo está conformada por siete (7) objetivos estructurantes que responden a un proyecto integral de ciudad, centrado en los derechos de las personas, a saber: Ciudad de derechos, Derecho a la ciudad, Ciudad global,

Participación, Descentralización, Gestión pública efectiva y transparente, y Finanzas sostenibles.

Por orientación de la SDP, los planes de desarrollo locales abordaron 5 de los 7 objetivos estructurantes del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, los cuales se enuncian a continuación con una breve descripción:

- 1) Ciudad de derechos: garantizar los derechos fundamentales de las personas.
- 2) Derecho a la ciudad: crear condiciones para el ejercicio de los derechos.
- 3) Ciudad global: crecimiento económico al servicio del desarrollo humano.
- 4) Participación: garantizar inclusión ciudadana en las decisiones de políticas públicas.
- 5) Gestión pública efectiva y transparente: generar condiciones administrativas para responder a los retos planteados.

7.3 Ejecución del gasto público en las localidades

La entrega de bienes y servicios exige al gobierno local una correcta programación y ejecución presupuestal. En tal sentido y conforme a lo establecido en el artículo 92 del Decreto 714 de 1993¹⁹, sobre el control administrativo, la SDH – DDP diseña los métodos y procedimientos de información, seguimiento, evaluación e imparte instrucciones para el adecuado manejo financiero y presupuestal.

Ahora bien, el presupuesto de los FDL está constituido por el Presupuesto de Rentas e Ingresos y el Presupuesto de Gastos e Inversiones de las alcaldías locales, este último está compuesto por gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Los primeros están asociados con el funcionamiento y operatividad de los FDL, y los gastos de inversión están asociados a inversión directa que representa los recursos destinados a la ejecución del PDL, a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Los presupuestos locales se preparan anualmente y se ejecutan de acuerdo con la normatividad presupuestal, el PDL y los lineamientos del Gobierno Distrital. En el

¹⁹ “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.”

Presupuesto de Gastos e Inversiones se señalan los proyectos de inversión clasificados por sectores, prioridades y programas.

De esta manera, el gasto público local corresponde a las inversiones realizadas en las localidades del Distrito Capital, con recursos asignados a los respectivos FDL, las cuales son presentadas en cada vigencia por los alcaldes locales y aprobadas por las respectivas JAL, conforme al plan de desarrollo adoptado para cada localidad. Así entonces, el presupuesto asignado para cubrir la inversión en los FDL está distribuido en inversión directa y obligaciones por pagar.

Bajo este marco se efectúa el análisis financiero, a partir de los Informes de Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones de los veinte (20) FDL, correspondientes a las vigencias del período 2007-2012.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la evaluación de la ejecución del gasto local, mediante el análisis de la ejecución de recursos comprometidos y de giros realizados frente a la apropiación de recursos, de acuerdo con los datos consolidados por localidad para cada una de las vigencias enunciadas anteriormente:

Tabla 1. *Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2007*

FDL	Millones de \$					
	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Usaquén	28.053	27.626	98,48%	14.557	51,89%	
Chapinero	15.651	15.425	98,56%	8.560	54,69%	
Santa Fe	26.303	25.794	98,06%	15.404	58,57%	
San Cristóbal	69.517	68.656	98,76%	40.404	58,12%	
Usme	34.709	33.785	97,34%	19.050	54,88%	
Tunjuelito	22.995	22.558	98,10%	13.835	60,17%	
Bosa	45.914	43.318	94,35%	24.093	52,47%	
Kennedy	59.544	58.975	99,04%	30.234	50,78%	
Fontibón	25.576	25.118	98,21%	11.772	46,03%	
Engativá	60.670	59.631	98,29%	35.602	58,68%	
Suba	55.123	53.993	97,95%	24.544	44,53%	
Barrios Unidos	17.219	17.121	99,43%	9.140	53,08%	
Teusaquillo	17.541	17.447	99,47%	8.761	49,95%	
Los Mártires	10.374	10.322	99,50%	6.535	62,99%	
Antonio Nariño	14.640	14.600	99,73%	7.600	51,91%	
Puente Aranda	32.492	30.924	95,18%	14.548	44,78%	
La Candelaria	4.433	4.326	97,58%	2.445	55,14%	
Rafael Uribe Uribe	58.883	57.699	97,99%	31.560	53,60%	
Ciudad Bolívar	84.831	80.319	94,68%	42.255	49,81%	
Sumapaz	34.701	34.084	98,22%	19.557	56,36%	
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	719.167	701.721	97,57%	380.458	52,90%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

Para la vigencia 2007 las localidades tuvieron un presupuesto definitivo de \$719.167 millones, con una asignación máxima de \$84.831 millones a Ciudad Bolívar y una mínima de \$4.433 millones a La Candelaria. La ejecución promedio en compromisos fue de 97,57% y en giros de 52,90% del total apropiado, lo cual refleja las dificultades para desarrollar completamente el plan de acción durante la vigencia.

Durante dicha vigencia, los FDL alcanzaron una ejecución presupuestal consolidada de \$701.721 millones que representaron el 97,57% del total de recursos apropiados, porcentajes que fluctuaron entre 94,35% y 99,73%. Aparentemente todos los FDL alcanzaron una ejecución satisfactoria de compromisos, dejando muy pocos recursos sin comprometer por \$17.446 millones equivalentes al 2,43% de la apropiación total.

Al revisar los giros efectuados sobre este nivel de compromisos adquiridos, de los \$719.167 millones apropiados en el presupuesto, las veinte (20) localidades giraron \$380.458 millones correspondientes al 52,90% en promedio, alcanzando una ejecución no satisfactoria de giros que fluctuaron entre 62,99% y 44,53%, y dejando compromisos por \$321.263 millones sin autorización de giros, equivalente al 47,10%.

Contrastado esto con los niveles de ejecución de compromisos, se observa que el porcentaje de recursos sin girar fue del 47,10%, lo cual, evidencia un porcentaje bastante elevado considerando que la finalidad de los recursos que hacen parte del presupuesto de los FDL es la satisfacción de necesidades primarias de la población, mediante la entrega oportuna de bienes y servicios.

Lo anterior, significa que al cierre de la vigencia 2007 los recursos no comprometidos o sin afectación presupuestal de \$17.446 millones se constituyeron en excedentes financieros²⁰, según lo determinado por el CONFIS; asimismo, los compromisos adquiridos y no girados por \$321.263 millones se convirtieron en obligaciones por pagar para la vigencia 2008.

En general todas las localidades tuvieron porcentajes de ejecución de compromisos satisfactorios, obteniendo el más alto Antonio Nariño con el 99,73% y el más bajo Bosa con el 94,35%. En cuanto a los giros, las ejecuciones más altas fueron logradas por Los Mártires con un 62,99% y Tunjuelito con el 60,17%, y las más bajas correspondieron a Suba y Puente Aranda con el 44,53% y 44,78%, respectivamente.

²⁰ Los recursos apropiados y no comprometidos al cierre de cada vigencia se constituyen en excedentes financieros cuya distribución y reasignación es determinada por el CONFIS.

Tabla 2. Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2008

Millones de \$						
FDL	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Usaquén	29.813	27.564	92,46%	13.743	46,10%	
Chapinero	15.382	14.592	94,86%	7.921	51,50%	
Santa Fe	25.193	23.038	91,44%	11.050	43,86%	
San Cristóbal	68.242	66.185	96,99%	28.460	41,70%	
Usme	36.751	32.904	89,53%	14.786	40,23%	
Tunjuelito	23.041	22.261	96,61%	9.743	42,28%	
Bosa	49.012	46.562	95,00%	17.579	35,87%	
Kennedy	64.424	62.765	97,42%	21.807	33,85%	
Fontibón	28.121	25.126	89,35%	11.564	41,12%	
Engativá	59.696	55.043	92,21%	27.968	46,85%	
Suba	63.075	61.686	97,80%	26.564	42,11%	
Barrios Unidos	18.367	18.040	98,22%	7.115	38,74%	
Teusaquillo	18.590	17.569	94,51%	9.389	50,51%	
Los Mártires	10.154	9.868	97,18%	4.455	43,87%	
Antonio Nariño	15.120	13.990	92,52%	5.327	35,23%	
Puente Aranda	36.216	33.621	92,84%	17.664	48,77%	
La Candelaria	4.831	4.729	97,89%	2.713	56,16%	
Rafael Uribe Uribe	55.667	52.291	93,93%	23.833	42,81%	
Ciudad Bolívar	86.949	80.705	92,82%	29.895	34,38%	
Sumapaz	35.593	32.170	90,38%	15.647	43,96%	
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	744.238	700.709	94,15%	307.223	41,28%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

En la vigencia 2008, se apropiaron recursos por \$744.238 millones en los presupuestos locales, correspondiendo el mayor valor asignado de \$86.949 millones a Ciudad Bolívar y el menor valor de \$4.831 millones asignado a La Candelaria. Al finalizar la vigencia, los FDL presentaron una ejecución presupuestal consolidada de \$700.709 millones, equivalentes al 94,15% de los recursos apropiados, con porcentajes de ejecución de compromisos que oscilaron entre 89,35% y 98,22% dejando recursos sin comprometer por \$43.529 millones equivalentes al 5,85% del total apropiado.

Del total apropiado de \$744.238 millones, las veinte (20) localidades realizaron giros por \$307.223 millones correspondientes al 41,28%, porcentajes que oscilaron entre 56,16% y 33,85%, demostrando una ejecución no satisfactoria de giros con \$393.486 millones sin autorización. A diferencia de los niveles de ejecución de compromisos, se observa que el porcentaje de recursos sin girar fue del 58,72%.

Las localidades con la ejecución de compromisos más altas en 2008 fueron Barrios Unidos y La Candelaria con el 98,22% y el 97,89%, respectivamente, y las que presentaron las ejecuciones más bajas fueron Fontibón con el 89,35% y Usme con el 89,53%. En cuanto a los giros, las localidades con la ejecución de giros más altas fueron La Candelaria y Chapinero con el 56,16% y 51,50%, respectivamente, y las que presentaron la más baja ejecución fueron Kennedy con el 33,85% y Ciudad Bolívar con el 34,38%.

Tabla 3. Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2009

Millones de \$						
FDL	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Usaquén	35.407	33.908	95,76%	15.437	43,60%	
Chapinero	18.871	17.939	95,06%	9.154	48,51%	
Santa Fe	31.640	30.441	96,21%	14.882	47,04%	
San Cristóbal	84.254	81.668	96,93%	48.372	57,41%	
Usme	48.178	46.368	96,24%	22.980	47,70%	
Tunjuelito	30.437	28.809	94,65%	15.497	50,92%	
Bosa	65.202	62.096	95,24%	28.288	43,38%	
Kennedy	83.500	80.274	96,14%	46.597	55,81%	
Fontibón	33.698	32.723	97,11%	15.649	46,44%	
Engativá	70.355	65.989	93,79%	33.877	48,15%	
Suba	74.165	72.862	98,24%	41.696	56,22%	
Barrios Unidos	23.737	22.926	96,58%	11.901	50,14%	
Teusaquillo	21.659	21.070	97,28%	10.891	50,28%	
Los Mártires	14.606	14.362	98,33%	8.062	55,20%	
Antonio Nariño	20.350	19.476	95,70%	10.149	49,87%	
Puente Aranda	38.940	37.180	95,48%	19.398	49,81%	
La Candelaria	7.750	7.390	95,35%	3.623	46,75%	
Rafael Uribe Uribe	63.338	57.367	90,57%	28.743	45,38%	
Ciudad Bolívar	109.349	105.682	96,65%	62.867	57,49%	
Sumapaz	43.119	40.989	95,06%	19.708	45,71%	
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	918.554	879.516	95,75%	467.771	50,92%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

Para la vigencia 2009 las localidades tuvieron un presupuesto definitivo de \$918.554 millones, con un valor máximo de \$109.349 millones en Ciudad Bolívar y un mínimo de \$7.750 millones en La Candelaria. El total de ejecución presupuestal ascendió a \$879.516 millones, equivalentes al 95,75% del valor apropiado, con porcentajes de compromisos que variaron entre 90,57% y 98,33%, dejando recursos sin comprometer por \$39.038 millones equivalentes al 4,25% de la apropiación total.

De los \$918.554 millones apropiados, las veinte (20) localidades giraron en promedio el 50,92% correspondiente a \$467.771 millones que fluctuaron entre 57,49% y 43,38%, alcanzando una ejecución no satisfactoria de giros al dejar \$411.745 millones de compromisos sin autorización de giros. Contrastado esto con los niveles de ejecución de compromisos, el porcentaje de recursos sin girar fue del 49,08%.

En general durante la vigencia 2009 todas las localidades tuvieron porcentajes de ejecución de compromisos satisfactorios, obteniendo el más alto Los Mártires con el 98,33% y presentando el más bajo Rafael Uribe Uribe con el 90,57%. En cuanto a los giros, las ejecuciones más altas fueron logradas por Ciudad Bolívar con un 57,49% y San Cristóbal con el 57,41%, y las más bajas correspondieron a Bosa y Usaquén con el 43,38% y 43,60%, respectivamente.

Tabla 4. Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2010

Millones de \$						
FDL	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Usaquén	35.631	34.489	96,80%	16.985	47,67%	
Chapinero	19.279	18.692	96,95%	9.377	48,64%	
Santa Fe	31.278	29.722	95,02%	15.719	50,25%	
San Cristóbal	69.779	68.014	97,47%	40.298	57,75%	
Usme	49.278	48.728	98,88%	22.512	45,68%	
Tunjuelito	29.473	28.600	97,04%	15.504	52,61%	
Bosa	65.838	64.267	97,61%	25.151	38,20%	
Kennedy	69.494	67.793	97,55%	29.888	43,01%	
Fontibón	32.333	31.921	98,73%	17.066	52,78%	
Engativá	64.454	62.681	97,25%	26.132	40,54%	
Suba	64.299	64.275	99,96%	33.109	51,49%	
Barrios Unidos	23.831	22.580	94,75%	10.507	44,09%	
Teusaquillo	22.051	21.909	99,36%	10.478	47,51%	
Los Mártires	20.862	20.711	99,27%	8.568	41,07%	
Antonio Nariño	19.615	19.369	98,75%	8.699	44,35%	
Puente Aranda	35.778	35.572	99,42%	14.716	41,13%	
La Candelaria	10.800	10.760	99,63%	4.890	45,28%	
Rafael Uribe Uribe	59.549	57.998	97,40%	27.842	46,75%	
Ciudad Bolívar	89.408	87.505	97,87%	40.712	45,53%	
Sumapaz	41.023	40.907	99,72%	21.171	51,61%	
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	854.055	836.494	97,94%	399.323	46,76%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

En la vigencia 2010, se apropiaron recursos por \$854.055 millones en los presupuestos locales, con una asignación máxima de \$89.408 millones a Ciudad Bolívar y una mínima de \$10.800 millones a La Candelaria. Al cierre, el total ejecutado de los FDL ascendió a \$836.494 millones representando el 97,94% promedio del total del presupuesto apropiado, con porcentajes que oscilaron entre 94,75% y 99,96%, quedando recursos sin comprometer por \$17.561 millones equivalentes al 2,06% del total presupuestado.

De los \$854.055 millones apropiados, se alcanzaron giros por \$399.323 millones que representan un nivel promedio del 46,76%, con porcentajes que oscilaron entre 57,75% y 38,20%, quedando giros no autorizados por \$437.171 millones de los compromisos alcanzados de \$836.494 millones, equivalentes al 53,24% del total apropiado en la vigencia 2010.

Las localidades con la ejecución de compromisos más altas fueron Suba y Sumapaz con el 99,96% y el 99,72%, respectivamente, y las que presentaron las ejecuciones más bajas fueron Barrios Unidos con el 94,75% y Santa Fe con el 95,02%. Por su parte, las localidades con la ejecución de giros más altas fueron San Cristóbal y Fontibón con el 57,75% y 52,78%, respectivamente, y las que presentaron la más baja ejecución fueron Bosa con el 38,20% y Engativá con el 40,54%.

Tabla 5. Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2011

FDL	Millones de \$					
	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Usaquén	46.113	36.181	78,46%	18.511	40,14%	
Chapinero	21.033	20.713	98,48%	10.288	48,91%	
Santa Fe	31.147	30.396	97,59%	16.737	53,74%	
San Cristóbal	63.696	60.691	95,28%	39.844	62,55%	
Usme	57.289	53.468	93,33%	30.623	53,45%	
Tunjuelito	31.457	30.907	98,25%	14.680	46,67%	
Bosa	75.121	74.302	98,91%	34.712	46,21%	
Kennedy	76.037	73.558	96,74%	39.945	52,53%	
Fontibón	31.530	31.049	98,47%	17.787	56,41%	
Engativá	68.809	67.837	98,59%	31.256	45,42%	
Suba	65.851	65.488	99,45%	41.868	63,58%	
Barrios Unidos	25.173	22.514	89,43%	10.404	41,33%	
Teusaquillo	21.870	21.381	97,77%	13.614	62,25%	
Los Mártires	23.723	23.263	98,06%	12.823	54,05%	
Antonio Nariño	22.777	21.367	93,81%	12.935	56,79%	
Puente Aranda	37.510	37.144	99,03%	20.739	55,29%	
La Candelaria	15.728	15.172	96,46%	7.913	50,31%	
Rafael Uribe Uribe	60.980	60.519	99,24%	30.677	50,31%	
Ciudad Bolívar	115.302	103.829	90,05%	67.909	58,90%	
Sumapaz	39.673	39.667	99,98%	26.512	66,83%	
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	930.819	889.446	95,56%	499.777	53,69%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

Para la vigencia 2011 las localidades tuvieron un presupuesto definitivo de \$930.819 millones, con un valor máximo de \$115.302 millones en Ciudad Bolívar y un mínimo de \$15.728 millones en La Candelaria. Al cierre, presentaron una ejecución presupuestal consolidada de \$889.446 millones, equivalentes a un nivel promedio de ejecución de compromisos del 95,56%, con porcentajes que oscilaron entre 78,46% y 99,98%, dejando \$41.373 millones sin comprometer que representan el 4,44% del disponible.

Del total apropiado de \$930.819 millones, las veinte (20) localidades realizaron giros por \$499.777 millones correspondientes a un nivel promedio del 53,69%, porcentajes que fluctuaron entre 66,83% y 40,14%, quedando \$389.669 millones de los compromisos sin autorización de giros. En contraste con el nivel de ejecución de compromisos promedio del 95,56%, el nivel de giros promedio solo alcanzó el 53,69%.

Las localidades con la ejecución de compromisos más altas en 2011 fueron Sumapaz y Suba y con el 99,98% y el 99,45%, respectivamente, y las que presentaron las ejecuciones más bajas fueron Usaquén con el 78,46% y Barrios Unidos con el 89,43%. A su vez, las localidades con la ejecución de giros más altas fueron Sumapaz y Suba con el 66,83% y 63,58%, respectivamente, y las que presentaron la más baja ejecución fueron Usaquén con el 40,14% y Barrios Unidos con el 41,33%.

Tabla 6. Ejecución Presupuestal de Gastos Consolidada por Localidad Vigencia 2012

Millones de \$						
FDL	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Usaquén	48.333	44.456	91,98%	21.355	44,18%	
Chapinero	23.748	22.566	95,02%	15.953	67,17%	
Santa Fe	33.137	32.104	96,88%	17.227	51,99%	
San Cristóbal	64.893	56.704	87,38%	42.981	66,23%	
Usme	67.887	67.219	99,02%	39.056	57,53%	
Tunjuelito	38.180	36.979	96,85%	25.581	67,00%	
Bosa	82.103	79.640	97,00%	49.094	59,80%	
Kennedy	77.086	74.058	96,07%	43.071	55,87%	
Fontibón	32.628	32.003	98,08%	18.213	55,82%	
Engativá	70.557	69.611	98,66%	43.715	61,96%	
Suba	63.177	59.994	94,96%	33.411	52,88%	
Barrios Unidos	27.609	26.518	96,05%	16.972	61,47%	
Teusaquillo	19.555	19.377	99,09%	11.741	60,04%	
Los Mártires	25.504	25.144	98,59%	16.830	65,99%	
Antonio Nariño	23.885	21.220	88,84%	13.573	56,82%	
Puente Aranda	34.087	32.259	94,64%	19.772	58,01%	
La Candelaria	20.994	20.333	96,85%	12.957	61,72%	
Rafael Uribe Uribe	77.914	68.958	88,51%	41.054	52,69%	
Ciudad Bolívar	103.681	95.646	92,25%	60.965	58,80%	
Sumapaz	34.541	33.422	96,76%	15.395	44,57%	
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	969.500	918.212	94,71%	558.916	57,65%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

En la vigencia 2012 se asignaron recursos en los presupuestos de los veinte (20) FDL por \$969.500 millones, correspondiendo el mayor valor de \$103.681 millones a Ciudad Bolívar y el menor valor de \$19.555 millones a Teusaquillo. Se comprometieron \$918.212 millones con un nivel de ejecución promedio del 94,71%, cuyos porcentajes oscilaron entre 87,38% y 99,09%. Quedaron así, recursos sin afectación presupuestal de \$51.288 millones que representan el 5,29% de la apropiación presupuestal.

Con respecto a los giros, los FDL autorizaron giros por \$558.916 millones alcanzando un nivel promedio del 57,65% con porcentajes que variaron entre 44,18% y 67,17%, dejando recursos comprometidos sin autorización de giros por \$359.296 millones, equivalentes al 42,35% del total apropiado en la vigencia 2012. A diferencia del nivel de ejecución promedio logrado del 94,71%, el nivel de giros promedio solo llegó al 57,65%.

En general durante la vigencia 2012 todas las localidades tuvieron porcentajes de ejecución de compromisos satisfactorios, obteniendo el más alto Teusaquillo con el 99,09% y presentando el más bajo San Cristóbal con el 87,38%. En cuanto a los giros, las ejecuciones más altas fueron logradas por Chapinero con un 67,17% y Tunjuelito con el 67,00%, y las más bajas correspondieron a Usaquén y Sumapaz con el 44,18% y 44,57%, respectivamente.

Tabla 7. Comparativo Ejecución Consolidada por Vigencia y Alcaldía Mayor 2007-2012

								Millones de \$
ALCALDÍA	AÑO	FDL	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS	
Luis E. Garzón	2007	Total	719.167	701.721	98%	380.458	53%	
Samuel Moreno	2008	Total	744.238	700.709	94%	307.223	41%	
	2009	Total	918.554	879.516	96%	467.771	51%	
	2010	Total	854.055	836.494	98%	399.323	47%	
	2011	Total	930.819	889.446	96%	499.777	54%	
Gustavo Petro	2012	Total	969.500	918.212	95%	558.916	58%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

La ejecución presupuestal de los compromisos de los FDL estuvo cercana al 100% del presupuesto asignado para cada una de las vigencias del período estudiado; sin embargo, la ejecución de los giros presupuestales no alcanzó a llegar al 60% en ninguna de las vigencias analizadas.

En la vigencia 2008, se encuentran los porcentajes de ejecución de compromisos y de giros más bajos de todo el período estudiado, este fenómeno sucede por la necesidad de ejecutar el último año del presupuesto correspondiente al anterior Alcalde Mayor, es decir, la vigencia 2007 fue el último año de Luis E. Garzón.

Sin embargo, para los FDL los PDL que estuvieran en concordancia con el PDD de Luis E. Garzón tuvieron vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008. Lo anterior, puede significar que el alcalde Samuel Moreno decidió reorientar recursos en la inversión de los FDL para fortalecer la ejecución de metas de interés para su plan de desarrollo.

Aunque para las localidades el último año de ejecución del plan de desarrollo de esa alcaldía fue el 2008, quien impartía lineamientos de política presupuestal y líneas de inversión era Samuel Moreno, pues el primer año de un nuevo mandatario implica definir las líneas de inversión local, dictar los lineamientos de política presupuestal y elaborar su PDD. Por lo tanto, ese primer año de gobierno implica una desaceleración en la ejecución presupuestal.

Durante los cuatro (4) años del período del alcalde Samuel Moreno (2008-2011), se observa que se presentaron bajos niveles de ejecución tanto de giros como de compromisos, fenómeno provocado por la inestabilidad y el tener que compartir su período con dos alcaldes encargados, luego de resultar inhabilitado para continuar en el cargo.

Al revisar el primer año de gobierno del alcalde Gustavo Petro, se pensaría que nuevamente los niveles de ejecución descenderían, tal como sucedió cuando Samuel

Moreno asumió como Alcalde Mayor del D.C.; sin embargo, el porcentaje de compromisos fue del 95% y el de giros del 58% siendo el más alto alcanzado en el período estudiado.

La diferencia radica en que el alcalde Petro buscó profundizar en la descentralización, con líneas de inversión locales más flexibles y amplias para evitar la atomización del presupuesto local, por ejemplo, exigió que el porcentaje del presupuesto de cada localidad destinado al mantenimiento y la reparación de las vías fuese del 60%.

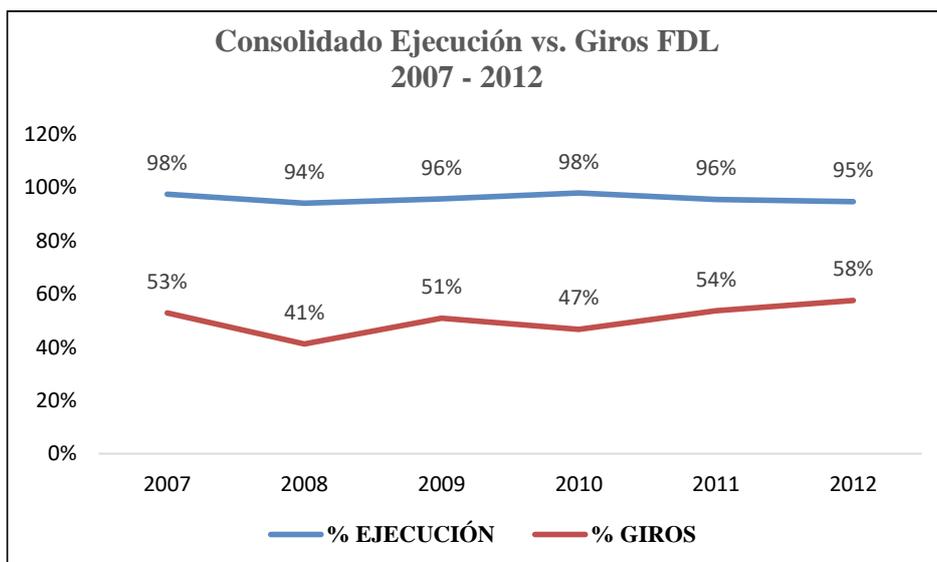


Figura 5. Comparativo Ejecución Consolidada por Vigencia 2007-2012

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los datos de la ejecución presupuestal para los veinte (20) FDL en el período 2007-2012, y tal como se detalla en la Figura 5, se observa una tendencia constante con altos porcentajes de recursos comprometidos, frente a un bajo nivel de ejecución en giros. Es así como para los años analizados se observa que, los compromisos fluctuaron entre el 94% y el 98% %, frente al promedio de giros que oscilaron entre el 41% y el 58%.

A continuación, se analiza el comportamiento de la orientación del gasto consolidado para cada una de las vigencias del período 2007-2011, así como de la vigencia 2012 debido a que se presenta un desfase en las etapas de los Planes de Desarrollo Local (PDL) que son posteriores al del Plan de Desarrollo Distrital (PDD).

Aunque los PDL empiezan a regir a partir de la fecha de su sanción²¹, que coincide con el primer año de gobierno distrital, estos son posteriores al PDD. Es así como la ejecución de los PDL empieza el 1 de enero del año inmediatamente siguiente a su adopción, con una duración de cuatro (4) años, situación que hace que finalicen en el primer año de gobierno de la siguiente administración.

Tabla 8. Asignación Inversión Directa PDL Bogotá sin Indiferencia 2007-2008

EJE ESTRUCTURAL	2007		2008		Total	
	Apropiación	Part.	Apropiación	Part.	Apropiación	Part.
Eje Social	164.111	43%	188.170	44%	352.282	44%
Eje Urbano Regional	146.704	39%	150.759	36%	297.463	37%
Eje de Reconciliación	22.638	6%	24.620	6%	47.259	6%
Objetivo de Gestión Pública Humana	47.584	12%	59.418	14%	107.002	13%
Total	381.037	100%	422.968	100%	804.005	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

Del total asignado a inversión directa de los FDL, la mayor apropiación la presenta el eje social con \$164.111 y \$188.170 millones en 2007 y 2008 equivalentes al 43% y 44%, respectivamente; le sigue el eje urbano regional con \$146.704 millones (39%) en 2007 y \$150.759 millones (36%) en 2008; luego, el objetivo de gestión pública humana con \$47.584 millones (12%) en 2007 y \$59.418 millones (14%) en 2008; y, finalmente, el eje de reconciliación con \$22.638 y \$24.620 millones en 2007 y 2008, respectivamente, representando el 6% del presupuesto asignado en cada vigencia.

Tabla 9. Ejecución Inversión Directa PDL Bogotá sin Indiferencia 2007-2008

VIGENCIA	BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA	EJE SOCIAL	EJE URBANO REGIONAL	EJE DE RECONCILIACIÓN	OBJETIVO DE	TOTAL
					GESTIÓN PÚBLICA HUMANA	
2007	Total Apropiación	164.111	146.704	22.638	47.584	381.037
	Total Compromisos	158.105	145.109	22.125	43.774	369.113
	% Ejecución	96%	99%	98%	92%	97%
	Total Giros	53.745	60.989	4.377	28.836	147.946
	% Giros	33%	42%	19%	61%	39%
2008	Total Apropiación	188.170	150.759	24.620	59.418	422.968
	Total Compromisos	175.198	139.985	20.807	50.841	386.831
	% Ejecución	93%	93%	85%	86%	91%
	Total Giros	40.741	27.862	1.950	27.339	97.892
	% Giros	22%	18%	8%	46%	23%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

²¹ Artículo 30 del Acuerdo 13 de 2000, mediante el cual se establecen competencias a las JAL para decidir sobre la aprobación de los Planes de Desarrollo Local de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Ley 1421 de 1993.

El comportamiento consolidado de la ejecución de los PDL Bogotá sin Indiferencia, muestra un alto nivel promedio de recursos comprometidos del 97% en 2007 y del 91% en 2008, registrando en cada uno de los ejes estructurales y en el objetivo, niveles que fluctuaron entre 92% y 99% en 2007 y entre 85% y 93% en 2008, en contraste con los niveles promedio de giros no satisfactorios del 39% y del 23%, respectivamente.

Se observa como en 2007 los ejes de reconciliación y social solo alcanzaron un nivel de giros del 19% y del 33%, respectivamente, por debajo del promedio del 39%; asimismo, en 2008 los ejes de reconciliación, urbano regional y social tan solo registraron niveles de giros del 8%, 18% y 22%, respectivamente, por debajo del promedio del 23%.

Tabla 10. Asignación Inversión Directa PDL Bogotá Positiva 2009-2012

OBJETIVO ESTRUCTURANTE	2009		2010		2011		2012		Total	
	Apropiación	Part.	Apropiación	Part.	Apropiación	Part.	Apropiación	Part.	Apropiación	Part.
Ciudad de Derechos	236.186	45%	213.607	48%	213.186	42%	179.546	32%	842.525	41%
Derecho a la Ciudad	188.842	36%	134.657	30%	210.328	42%	302.882	54%	836.709	41%
Ciudad Global	24.503	5%	22.065	5%	18.977	4%	13.821	2%	79.367	4%
Gestión Pública Efectiva y Transparente	57.902	11%	57.710	13%	46.879	9%	51.570	9%	214.061	11%
Participación	21.545	4%	16.507	4%	16.027	3%	8.206	1%	62.286	3%
Total	528.978	100%	444.546	100%	505.398	100%	556.026	100%	2.034.948	100%

Millones de \$

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

En las vigencias 2009-2012 se evidencia que la mayor parte de la inversión local se destinó a los objetivos estructurantes Ciudad de Derechos con \$842.525 millones y Derecho a la Ciudad con \$836.709 millones, con una participación cada uno del 41% del total de la inversión programada. Los restantes objetivos estructurantes tuvieron una menor asignación de recursos, así: Gestión Pública Efectiva y Transparente \$214.061 millones (11%), Ciudad Global \$79.367 millones (4%) y, finalmente, Participación \$62.286 millones (3%).

Por objetivo estructurante se observa que, del total asignado a inversión directa, la mayor apropiación presupuestal la tuvo Ciudad de Derechos en las vigencias de 2009, 2010 y 2011, con el 45%, 48% y 42%, respectivamente; sin embargo, en 2012 disminuyó al 32%. Similar comportamiento tuvo los demás objetivos estructurantes con disminuciones en la apropiación de 2012 con respecto a 2009, a excepción de Derecho a la Ciudad que tuvo apropiaciones del 36% en 2009, 30% en 2010 y 42% en 2011, aumentando al 54% en 2012.

Tabla 11. Ejecución Inversión Directa PDL Bogotá Positiva 2009-2012

Millones de \$

VIGENCIA	BOGOTÁ POSITIVA	CIUDAD DE DERECHOS	DERECHO A LA CIUDAD	CIUDAD GLOBAL	GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA Y TRANSPARENTE	PARTICIPACIÓN	TOTAL
2009	Total Apropriación	236.186	188.842	24.503	57.902	21.545	528.978
	Total Compromisos	217.851	182.637	21.147	54.611	18.543	494.788
	% Ejecución	92%	97%	86%	94%	86%	94%
	Total Giros	47.342	95.044	6.221	33.699	4.331	186.636
	% Giros	20%	50%	25%	58%	20%	35%
	2010	Total Apropriación	213.607	134.657	22.065	57.710	16.507
Total Compromisos		209.776	132.024	21.674	55.783	15.826	435.083
% Ejecución		98%	98%	98%	97%	96%	98%
Total Giros		54.714	41.578	7.108	34.577	3.576	141.554
% Giros		26%	31%	32%	60%	22%	32%
2011		Total Apropriación	213.186	210.328	18.977	46.879	16.027
	Total Compromisos	208.057	189.132	18.641	45.906	12.747	474.483
	% Ejecución	98%	90%	98%	98%	80%	94%
	Total Giros	86.573	73.233	9.075	31.336	3.296	203.512
	% Giros	41%	35%	48%	67%	21%	40%
	2012	Total Apropriación	179.546	302.882	13.821	51.570	8.206
Total Compromisos		172.308	282.154	13.228	46.701	6.844	521.235
% Ejecución		96%	93%	96%	91%	83%	94%
Total Giros		54.470	197.486	4.241	28.988	2.816	288.002
% Giros		30%	65%	31%	56%	34%	52%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

El comportamiento consolidado de la ejecución de los PDL Bogotá Positiva, durante las vigencias 2009-2012, muestra altos niveles de recursos comprometidos en cada uno de los objetivos estructurantes, con promedios del 94% a excepción del 2010 que logró el máximo del 98%. Sin embargo, los resultados de los niveles de giros fueron no satisfactorios con promedios mínimos del 32% y del 35% en 2010 y 2009, respectivamente, y alcanzando promedios del 40% en 2011 y del 52% en 2012.

Al analizar los datos por objetivo estructurante en 2009, Ciudad de Derechos y Participación apenas alcanzaron un nivel de giros del 20% cada uno y Ciudad Global del 25%, por debajo del promedio registrado del 35%. Igualmente, en 2010 los niveles de giros de los objetivos de Participación (22%), Ciudad de Derechos (26%) y Derecho a la Ciudad (31%) estuvieron por debajo del promedio del 32%.

Para 2011, los objetivos de Participación y Derecho a la Ciudad presentaron niveles de giro del 21% y 35%, respectivamente, inferiores al promedio del 40%; y, finalmente, para 2012 los objetivos Derecho a la Ciudad (30%), Ciudad Global (31%) y Participación (34%) estuvieron por debajo del promedio alcanzado del 52%.

Ahora bien, es preciso relacionar la equivalencia entre los ejes estructurales definidos en el PDD “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” (2004-2008), y los objetivos estructurantes que constituyen el PDD “Bogotá Positiva: para vivir mejor” (2008-2012), a fin de comparar la orientación de la inversión directa local durante el período 2007-2012:

1. Eje Social = Ciudad de Derechos
2. Eje Urbano Regional = Derecho a la Ciudad
3. Eje de Reconciliación = Ciudad Global + Participación
4. Objetivo de Gestión Pública Humana = Gestión Pública Efectiva y Transparente.

Tabla 12. Consolidado Apropiación Inversión Directa por Orientación del Gasto FDL 2007-2012

							Millones de \$
CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Eje Social = Ciudad de Derechos	164.111	188.170	236.186	213.607	213.186	179.546	1.194.807
Eje Urbano Regional = Derecho a la Ciudad	146.704	150.759	188.842	134.657	210.328	302.882	1.134.171
Eje de Reconciliación = Ciudad Global + Participación	22.638	24.620	46.049	38.572	35.005	22.027	188.912
Objetivo de Gestión Pública Humana = Gestión Pública Efectiva y Transparente	47.584	59.418	57.902	57.710	46.879	51.570	321.063
TOTAL	381.037	422.968	528.978	444.546	505.398	556.026	2.838.953

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

Del total de \$2.838.953 millones asignado a inversión directa de los FDL durante el período 2007-2012, la mayor parte de recursos se enfocaron al Eje Social = Ciudad de Derechos con \$1.194.807 millones y al Eje Urbano Regional = Derecho a la Ciudad con \$1.134.171 millones, equivalentes a una participación del 42% y 40%, respectivamente; luego al Objetivo de Gestión Pública Humana = Gestión Pública Efectiva y Transparente con \$321.063 millones y una participación del 11%; y finalmente, al Eje de Reconciliación = Ciudad Global y Participación con \$188.912 millones, representando el 7% de la apropiación programada.

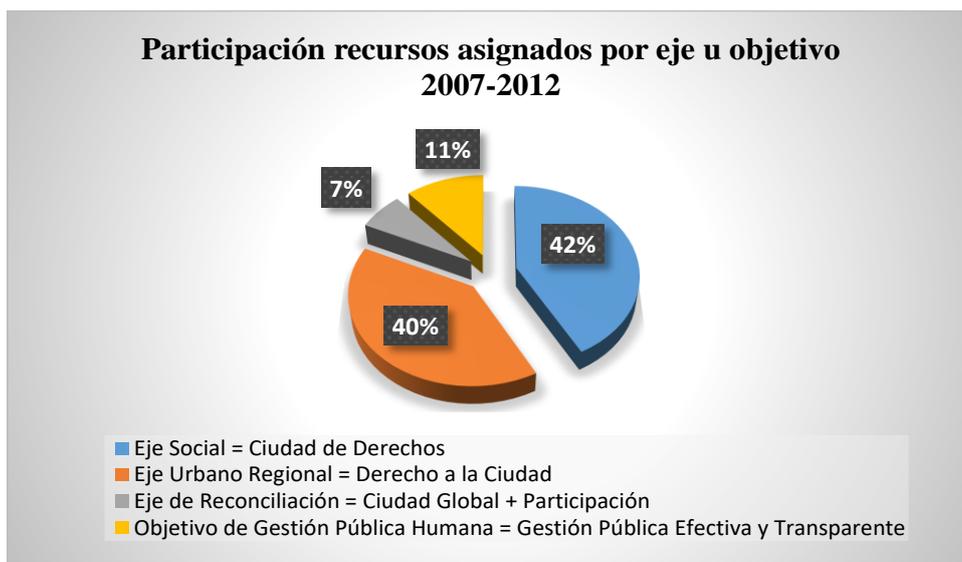


Figura 6. Consolidado Orientación del Gasto en la Inversión Directa FDL

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta el consolidado de la ejecución presupuestal por orientación del gasto:

Tabla 13. Consolidado Ejecución Presupuestal Inversión Directa por Orientación del Gasto 2007-2012

Millones de \$

ORIENTACIÓN DEL GASTO	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS
Eje Social = Ciudad de Derechos	1.194.807	1.141.294	96%	337.585	28%
Eje Urbano Regional = Derecho a la Ciudad	1.134.171	1.071.041	94%	496.192	44%
Eje de Reconciliación = Ciudad Global + Participación	188.912	171.581	91%	46.991	25%
Objetivo de Gestión Pública Humana = Gestión Pública Efectiva y Transparente	321.063	297.616	93%	184.775	58%
TOTAL	2.838.953	2.681.532	94%	1.065.543	38%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

A pesar de que la mayor parte de recursos de inversión directa asignados a los veinte (20) FDL, durante las vigencias 2007-2012, se orientaron al Eje Social = Ciudad de Derechos y al Eje Urbano Regional = Derecho a la Ciudad, obteniendo los niveles más altos de ejecución del 96% y 94%, respectivamente, los giros autorizados fueron no satisfactorios alcanzado apenas el 28% el primero y 44% el segundo.

Lo anterior, dificulta el cumplimiento de los planes de desarrollo distrital y locales teniendo en cuenta los niveles no satisfactorios de giros del eje social, cuya finalidad es la

de satisfacer necesidades primarias de la población, mediante la entrega oportuna de bienes y servicios en el mismo año al que corresponden los recursos apropiados en los presupuestos de los FDL.

Por su parte, el nivel de giros más alto durante el período analizado fue el obtenido por el Objetivo de Gestión Pública Humana = Gestión Pública Efectiva y Transparente con el 58%, resultado que podría asociarse con el hecho de que los recursos asignados a los FDL para este enfoque eran ejecutados en su totalidad por los alcaldes locales quienes tenían a su cargo la ordenación del gasto y las facultades para contratar, sin injerencia de las UEL.

Los resultados obtenidos de la evaluación de la orientación del gasto en los veinte (20) FDL para el período 2007-2012, mediante el análisis de la ejecución por recursos comprometidos frente a los niveles de giros, se observa en la siguiente figura:

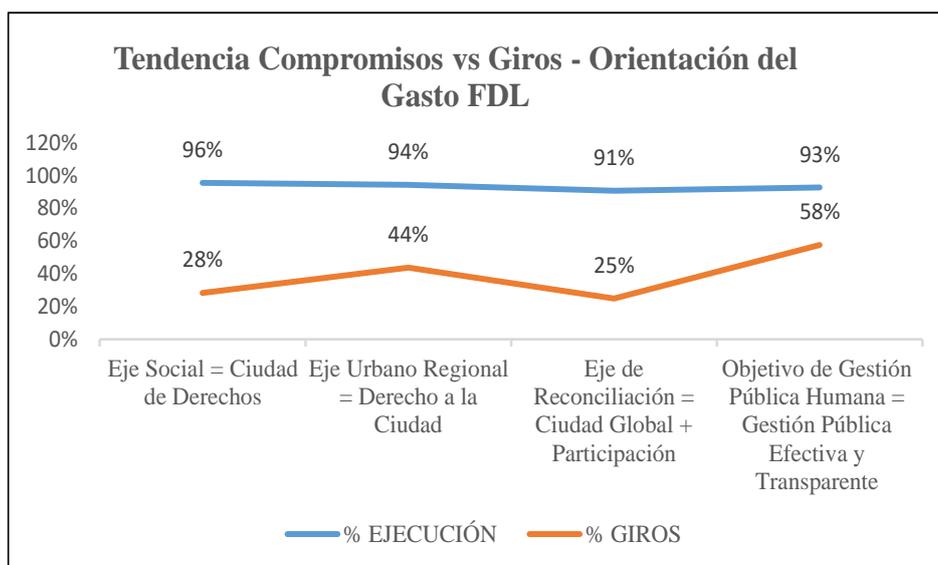


Figura 7. Consolidado Ejecución Presupuestal Inversión Directa 2007-2012

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los datos de la ejecución presupuestal por ejes estructurales y objetivos estructurantes, se evidencia una tendencia constante con altos porcentajes de recursos comprometidos, frente a un bajo nivel de ejecución de giros. Es así como para la serie de tiempo analizada se observa que, del valor apropiado total, los compromisos en promedio fluctuaron entre el 91% y el 96%, frente al promedio de giros que variaron entre el 25% y el 58%.

El bajo nivel de giros en la ejecución de la inversión determina una tendencia creciente en las obligaciones por pagar cuyo comportamiento es lo que constituye el rezago presupuestal, entendido como las obligaciones por pagar legalmente constituidas al cierre de la vigencia fiscal y que deben ser pagadas en la vigencia siguiente. Es decir, son los recursos comprometidos en la vigencia pero que no fueron girados, debido a que no se completaron las formalidades necesarias para el pago antes de finalizar el año.

Tabla 14. Consolidado Ejecución Presupuestal Inversión FDL 2007-2012

Millones de \$

AÑO	CONCEPTO	APROPIACIÓN	% TOTAL INVERSIÓN	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% GIROS
2007	Inversión Directa	381.037	53%	369.113	97%	147.946	39%
	Obligaciones por Pagar	338.129	47%	332.608	98%	232.511	69%
	Total Inversión	719.167	100%	701.721	98%	380.458	53%
2008	Inversión Directa	422.968	57%	386.831	91%	97.892	23%
	Obligaciones por Pagar	321.270	43%	313.879	98%	209.331	65%
	Total Inversión	744.238	100%	700.709	94%	307.223	41%
2009	Inversión Directa	528.978	58%	494.788	94%	186.636	35%
	Obligaciones por Pagar	389.576	42%	384.728	99%	281.134	72%
	Total Inversión	918.554	100%	879.516	96%	467.771	51%
2010	Inversión Directa	444.546	52%	435.083	98%	141.554	32%
	Obligaciones por Pagar	409.509	48%	401.411	98%	257.766	63%
	Total Inversión	854.055	100%	836.494	98%	399.320	47%
2011	Inversión Directa	505.398	55%	474.483	94%	203.512	40%
	Obligaciones por Pagar	405.781	45%	398.256	98%	286.710	71%
	Total Inversión	911.179	100%	872.738	96%	490.222	54%
2012	Inversión Directa	556.026	59%	521.235	94%	288.002	52%
	Obligaciones por Pagar	383.378	41%	370.837	97%	253.393	66%
	Total Inversión	939.403	100%	892.071	95%	541.395	58%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

El presupuesto asignado para cubrir la inversión en los FDL (Total inversión) está distribuido en inversión directa, es decir recursos para atender cada uno de los PDL, con porcentajes que fluctuaron entre el 52% en 2010 y el 59% en 2012, y en obligaciones por pagar cuyos porcentajes de recursos apropiados oscilaron entre el 41% en 2012 y el 48% en 2010. En cada uno de los años analizados, se evidencian dos situaciones constantes: alto nivel de recursos comprometidos y bajo nivel de giros.

Al analizar la vigencia 2007, de los \$719.167 millones de presupuesto de los FDL, se asignaron \$338.129 millones para obligaciones por pagar, representando el 47% del total, frente al 53% restante de \$381.037 millones asignados a inversión directa. A su vez, del total apropiado se adquirieron compromisos por \$701.121 millones, de los cuales \$332.608

millones correspondían a obligaciones por pagar, y se autorizaron giros por valor total de \$380.458 millones que representan el 53% de los recursos asignados a los FDL.

En cuanto al comportamiento de los giros, del total efectuado se autorizaron \$232.511 millones por concepto de obligaciones por pagar equivalentes al 69% de la apropiación, mientras que por inversión directa se giraron recursos por \$147.946 millones que representan el 39% del total apropiado por dicho concepto.

Así entonces, el nivel de giros más alto en 2007 lo registró obligaciones por pagar (69%), manteniéndose en las demás vigencias analizadas con porcentajes que fluctuaron entre 63% y 72% en 2010 y 2009, respectivamente. Por el contrario, el nivel de giros autorizados en inversión directa (39%) mantuvo porcentajes no satisfactorios que oscilaron entre el 23% y el 52% en las vigencias de 2008 y 2012, respectivamente.

Tabla 15. *Apropiación Obligaciones por Pagar vs. Total Inversión FDL 2007-2012*

Millones de \$				
AÑO	INVERSIÓN DIRECTA	OBLIGACIONES POR PAGAR	TOTAL INVERSIÓN	OBLIGACIONES POR PAGAR / TOTAL INVERSIÓN
2007	381.037	338.129	719.167	47%
2008	422.968	321.270	744.238	43%
2009	528.978	389.576	918.554	42%
2010	444.546	409.509	854.055	48%
2011	505.398	405.781	911.179	45%
2012	556.026	383.378	939.403	41%
TOTAL	2.838.953	2.247.643	5.086.596	44%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

La composición del presupuesto de inversión entre inversión directa y obligaciones por pagar para las vigencias 2007 a 2012, indica que las obligaciones por pagar alcanzaron un 44%, en promedio, en dicho período. En cuanto al comportamiento de las apropiaciones en cada una de estas vigencias, en la tabla anterior se observa que en las vigencias 2009 y 2012 se constituyeron las obligaciones por pagar con menor porcentaje de representación frente al total de los recursos de inversión destinado a las veinte (20) localidades, alcanzando el 42% y 41%, respectivamente.

Asimismo, sobresalen las vigencias 2007 y 2010 con las más altas tasas de representaciones de las obligaciones frente al total de inversión, alcanzando el 47% y 48%, respectivamente, como se observa a continuación:



Figura 8. Apropiación Inversión Total FDL 2007-2012.

Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento de las obligaciones por pagar demuestra las deficiencias del esquema UEL con el aumento insostenible del rezago, que generaron un año o más de retraso en la ejecución física de los proyectos financiados con recursos de los FDL. De acuerdo con el estudio sobre los tiempos de viabilización de los proyectos y la contratación para su ejecución, realizado por la Contraloría de Bogotá D.C., el total de días promedio en las etapas del proceso de contratación FDL-UEL fue de 503 días.

Tal como se anotó en la exposición de motivos del Decreto 101 de 2010 para la devolución de las competencias de ordenación de gasto a los alcaldes locales, las UEL generaron un retraso de un año y, en ocasiones superior, en la ejecución física de los proyectos financiados con recursos de las localidades, concretamente de los FDL.

Este rezago se tradujo en el aumento progresivo e indiscriminado de las obligaciones por pagar, que en la inversión local corresponden a los recursos que soportan contratos que llevan más de dos vigencias presupuestales en ejecución. Estos contratos cuyo atraso en su ejecución física ocasionaron demoras en la entrega de bienes y servicios dentro de la anualidad en la cual fueron contratados, han llegado a representar un porcentaje de recursos mayor a los de la vigencia en ejecución.

Con el fin de validar la hipótesis planteada: *Existen elementos facilitadores y obstaculizadores en la descentralización territorial de Bogotá D.C. que van a contribuir o van a afectar el presupuesto de gastos e inversiones de las localidades*, es preciso cotejar los porcentajes de ejecución y de giros consolidados de los veinte (20) FDL, durante los años previos a la implementación de la reforma administrativa de 2006.

Tabla 16. Tendencia de la Ejecución de Compromisos y Giros Consolidada FDL 2001 – 2012

Año	% Ejecución	% Giros
2001	87,24%	41,22%
2002	84,49%	46,69%
2003	91,62%	48,53%
2004	91,42%	44,68%
2005	90,79%	39,69%
2006	96,34%	43,04%
2007	97,57%	52,90%
2008	94,15%	41,28%
2009	95,75%	50,92%
2010	97,94%	46,76%
2011	95,56%	53,69%
2012	94,71%	57,65%

Fuente: Sistema de Información del Presupuesto Distrital PREDIS

Es así como las cifras anteriores demuestran un incremento en los niveles de ejecución y de giros a partir del 2006, debido en parte a la creación de las diferentes instancias de coordinación que posibilitaron la coordinación interinstitucional mediante la acción conjunta de la localidad con la entidad cabeza de sector, con el fin de articular las acciones necesarias para realizar una determinada inversión.

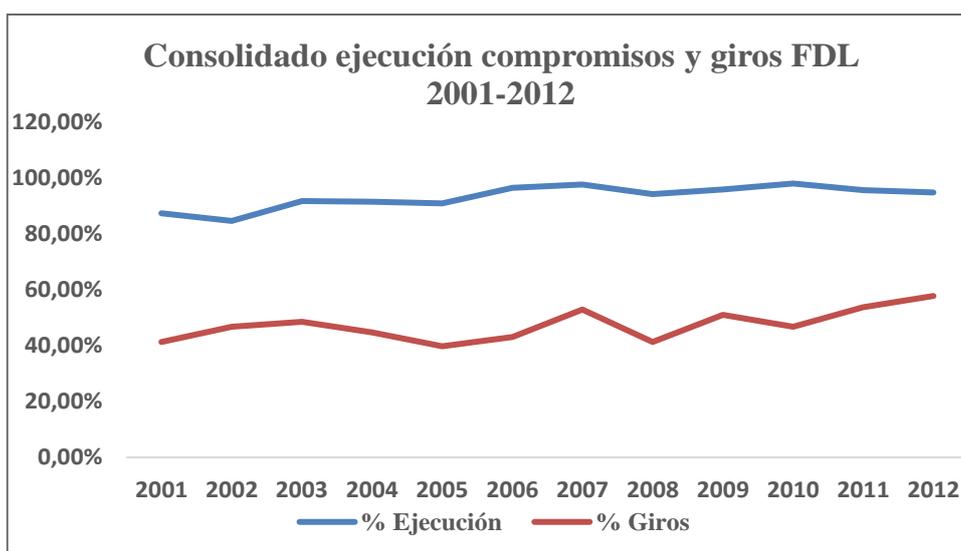


Figura 9. Tendencia Ejecución Compromisos y Giros Consolidada FDL

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla 16 y la Figura 9 los niveles de ejecución y de compromisos alcanzaron porcentajes de ejecución sin precedente, aunque los niveles de giros también alcanzaron porcentajes altos, no tuvieron un nivel ideal. Lo anterior, debido a que las labores de coordinación y de formulación de los proyectos de inversión requieren un protocolo que demandan invertir en promedio 9 meses de cada vigencia. Esto implica que únicamente se alcanza a girar un porcentaje de anticipos en 3 meses, que no permiten alcanzar un nivel alto de giros, mientras que los porcentajes de ejecución y de compromisos son bastante altos.

Consideraciones finales

En materia de planeación se observa que el proyecto inicial del PDL corresponde al alcalde local saliente, dado que la designación de los nuevos alcaldes se efectúa unos meses después de la posesión del nuevo Alcalde Mayor, lo que conduce a que los nuevos mandatarios no participen desde el comienzo en su elaboración y cuenten posteriormente con un período reducido para su preparación.

En los primeros años los alcaldes locales tenían la delegación de la contratación, la ordenación del gasto en los temas de gestión pública y algunas finalidades de participación, cultura, recreación, deporte, ambiente y desarrollo económico local, que representaban aproximadamente el 24% de la inversión de los FDL y el 76% restante se encontraba delegado en los secretarios o directores de algunas entidades en las cuales funcionaban las UEL.

Dicho comportamiento fue modificado con la implementación de las líneas de inversión local, que para el período 2007-2008 se agruparon bajo el Objetivo de Gestión Pública Humana en el PDD Bogotá sin Indiferencia, con una asignación en la inversión directa del 12% y 14%, respectivamente (ver Tabla 8) y en Gestión Pública Efectiva y Transparente en el PDD Bogotá Positiva 2009-2012 con asignaciones en la inversión directa del 11%, 13%, 9% y 9%, respectivamente (ver Tabla 10). Esta tendencia se conservó evitando que la participación de este objetivo creciera, conservando hasta la actualidad un porcentaje del 10% de acuerdo con las prioridades de las líneas de inversión local, para este objetivo en los PDD subsiguientes.

Por otra parte, la viabilización técnica de los proyectos de inversión y la estructuración de los procesos contractuales exige un sinnúmero de pasos y autorizaciones

que, necesariamente implica que cada FDL invierta nueve (9) meses del año para completar el aprestamiento de los procesos contractuales. Lo anterior, ocasiona que se refleje la ejecución de la vigencia en los últimos tres (3) meses del año, impidiendo que el rezago ocasionado en gobiernos anteriores por la creación de las UEL pueda ser revertido como tendencia.

La ejecución presupuestal de los recursos de los FDL se realiza mediante un procedimiento complejo y fragmentado, que involucra tanto a las localidades como a las entidades distritales y genera ineficiencias y demoras. Lo anterior, dificulta que la ejecución se realice dentro de la vigencia presupuestal, de acuerdo con el principio de anualidad. A pesar de la desaparición de la UEL, sigue presentándose el mismo desgaste en la formulación de los proyectos de inversión.

Uno de los elementos de mayor relevancia que obstaculizó el presupuesto local fue la figura de las UEL, creadas en 1998, en quienes recaía la ordenación del gasto, la viabilización de los proyectos de inversión y el aval técnico para la contratación local. No obstante, con la implementación de la reforma administrativa en 2006, esta figura se mantuvo de acuerdo con la serie de tiempo analizada, generando un rezago presupuestal que fue incrementándose con el tiempo, a tal punto que las obligaciones por pagar alcanzaron en promedio una participación del 48% en la composición del presupuesto.

En este sentido el Decreto 101 de 2010 buscó reducir las obligaciones por pagar y ajustar la ejecución física de los proyectos al año al cual correspondían los recursos, lo cual a su vez se tradujo en entrega oportuna de bienes y servicios a las comunidades beneficiarias de los proyectos locales, y por tanto en impacto efectivo en el mejoramiento de sus indicadores de calidad de vida.

Así las cosas, la implementación del Decreto 101 de 2010, durante el período objeto de estudio, permitió poner freno al aumento progresivo de las obligaciones por pagar y empezar a revertir la tendencia de su peso porcentual frente al total de la inversión de los FDL.

El hecho de que los PDL estén en línea con los objetivos del PDD, guardando coherencia y concordancia con este, permite que los recursos locales se orienten a complementar las inversiones de las entidades distritales en las respectivas localidades, a fin de apuntar al cumplimiento de las metas y sumar a los indicadores de evaluación del PDD. Asimismo, permite un hilo conductor entre la formulación de las políticas públicas y los diagnósticos territoriales.

Capítulo 8. Conclusiones

En este estudio realizado sobre el análisis de la descentralización como uno de los objetivos de la reforma administrativa de Bogotá, implementada mediante el Acuerdo 257 de 2006, se concluye la necesidad de integralidad entre las competencias otorgadas a las localidades y alcaldes locales en el marco normativo (plano funcional), la coordinación y articulación entre los niveles de la Administración Distrital a partir de su estructura administrativa (plano de dominación o del poder), y la asignación y ejecución de recursos del presupuesto local (plano material).

Dentro de esta lógica, existen vinculaciones y reciprocidades entre estos tres planos. El plano funcional se vincula con el plano de la dominación o del poder en la medida en que el otorgamiento de competencias a las localidades y a las autoridades locales debe estar revestido de autonomía, capacidad institucional y legitimidad que implica el poder, a fin de llevar a cabo de manera eficiente la entrega de bienes y la prestación de servicios que demandan los ciudadanos.

Igualmente, la vinculación entre el plano funcional y el plano material es complementaria dado que la delegación de funciones a los alcaldes locales debe estar acompañada de la asignación de recursos necesarios para la ejecución de las funciones transferidas, y viceversa. Todo ello, encaminado al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos mediante la atención de las necesidades básicas insatisfechas, y a la financiación de los programas y proyectos que contribuyan al desarrollo local.

Por su parte, la vinculación entre el plano material y el plano de las relaciones de poder entre Estado y sociedad radica en la potestad fiscal como uno de los pilares del poder del Estado, la cual se configura mediante autonomía financiera y presupuestal, indispensables en la toma de decisiones por parte de las autoridades locales en materia de recursos. Asimismo, ese poder no se adquiere sin los recursos que posibiliten la redistribución del ingreso para la financiación de los gastos e inversiones.

En línea con los fines del Estado social de derecho y en desarrollo de su función administrativa, la Administración Distrital es responsable de hacer efectivos los derechos de los habitantes del Distrito Capital, para lo cual, se requiere que converjan unas finanzas públicas saludables y efectivas, un gasto público viable y probo, un aparato de gobierno sostenible y sustentable, y una gestión pública democrática y participativa.

Lo anterior, orientado en proveer bienes y en prestar servicios básicos a la población en general y en particular a restituir los derechos de las personas más vulnerables, siendo el objetivo general de la reforma administrativa el de “realizar una reforma estructural e integral de la administración distrital que permita mejorar la capacidad de dirección y coordinación del alcalde mayor y fortalecer la gestión de las entidades del Distrito para el cumplimiento adecuado de sus competencias.” (Acuerdo 257, 2006).

En este sentido, el gobierno de la ciudad requiere de centralización para el cumplimiento de ciertas competencias de orden distrital por medio de entidades con jurisdicción en todo el territorio, las cuales garantizan la estructura y unidad básica, y al mismo tiempo, de descentralización para el cumplimiento de determinadas competencias de carácter local cuya prestación debe corresponder a unidades más pequeñas y cercanas al ciudadano.

Del mismo modo, se requiere el otorgamiento de facultades necesarias como autonomía y capacidad institucional para la distribución del poder desde el nivel central al local, de tal manera que permita una adecuada coordinación y articulación entre las localidades y la Administración Distrital, necesarios para el desarrollo de la acción administrativa del Distrito en las localidades de la ciudad.

De otra parte, mediante el Acuerdo 257 de 2006 se delegaron funciones a los alcaldes locales sin una asignación adicional de recursos necesarios para una mejor gestión y para el desarrollo de las funciones transferidas, tampoco se efectuó el fortalecimiento administrativo y organizacional requerido para la acción administrativa en las localidades, dificultando el cumplimiento de las metas del PDL en cada una de estas.

A pesar de que en los últimos años se ha avanzado en el diseño de procesos y procedimientos y en la incorporación de herramientas administrativas, así como en elevar el perfil técnico de algunos cargos de planta, existe confusión en la distribución de competencias, uniformidad en el tratamiento de las localidades, y ausencia de decisión política en relación con un modelo que promueva la autonomía local, generando precariedades logísticas, técnicas y humanas.

Con respecto a la coordinación de la acción de las entidades distritales en el territorio local, por parte de los alcaldes locales, no se ha podido profundizar debido en parte a que las entidades del nivel central haciendo uso de su autonomía, programan sus proyectos de inversión en las localidades, actuando con una visión sectorial de los problemas a resolver sin tener en cuenta la coordinación con lo local.

Por otra parte, la descentralización territorial es un medio necesario para profundizar la democracia política mediante la distribución del poder y la educación ciudadana en los procesos básicos tanto de la democracia representativa como participativa. Sin embargo, en la medida en que implica una distribución de poder, existe siempre un conflicto más o menos fuerte entre el nivel central y las localidades.

Es así como el accionar de los alcaldes locales en desarrollo de su función administrativa en las localidades, está limitado por la falta de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, supeditado a las directrices del nivel central con la concentración absoluta del poder, que distancia a la Administración Distrital de los ciudadanos e impide las posibilidades para el aprendizaje democrático.

En materia de recursos, la ejecución presupuestal de los FDL se realiza mediante un procedimiento complejo y fragmentado, que involucra tanto a las localidades como a las entidades distritales y genera ineficiencias y demoras. Lo anterior, dificulta que la ejecución se realice dentro de la vigencia presupuestal, de acuerdo con el principio de anualidad. Aunque las UEL desaparecieron, sigue presentándose el mismo resultado, es decir un proceso demasiado largo, con muchos pasos que impiden que los recursos se ejecuten dentro de la vigencia.

El marco normativo de la descentralización y sus alcances lo determinan la Constitución y las leyes; sin embargo, después de expedido el Estatuto Orgánico de Bogotá mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, no ha habido un desarrollo normativo que permita una mayor autonomía y efectividad en el proceso descentralizador. En este sentido, su reglamentación no alcanzó el propósito establecido en razón a que el desarrollo normativo ha sido una tarea inacabada y sin el alcance necesario para su implementación en Bogotá.

A pesar del tiempo transcurrido desde el mandato constitucional de 1991 y la promulgación del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993, algunos expertos y estudiosos de la descentralización territorial en la ciudad, opinan que este es un tema inconcluso al no contar con la normatividad tanto constitucional como legal para la implementación de la descentralización que demanda la ciudad. Para ello, se requiere adelantar reformas constitucionales y del Estatuto Orgánico de Bogotá, a fin de lograr los instrumentos necesarios que permitan un efectivo proceso de descentralización.

Hipótesis: Existen elementos facilitadores y obstaculizadores en la descentralización territorial de Bogotá D.C. que van a contribuir o van a afectar el presupuesto de gastos e inversiones de las localidades.

Respondiendo a la hipótesis planteada, y teniendo en cuenta que aunque no se cumplió con uno de los objetivos de la reforma administrativa de 2006, consistente en consolidar una verdadera descentralización territorial en la ciudad, el análisis del desarrollo normativo a partir de la Constitución de 1991, principalmente del Decreto Ley 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá y del Decreto 101 de 2010, permitieron identificar elementos del proceso descentralizador en la ciudad que han facilitado y han obstaculizado el presupuesto local.

A continuación, se relacionan los elementos que permiten validar la hipótesis que guio la investigación, presentando inicialmente los elementos obstaculizadores de la descentralización territorial que afectan el presupuesto local:

En el Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 se contempló el Título VII. Descentralización Territorial del Distrito Capital, que contenía el articulado de la descentralización territorial, esta habría permitido darle un impulso al proceso descentralizador en la ciudad, así como una mayor gobernabilidad y eficiencia a la Administración Distrital. Sin embargo, fue excluido en su trámite de aprobación por el Concejo, razón por la cual no se vio reflejada la voluntad de avanzar en la descentralización y en este sentido, el Acuerdo 257 de 2006 no les otorgó a las localidades las competencias necesarias para una verdadera descentralización.

La Constitución de 1991 instituyó la descentralización en la ciudad como una división del territorio para facilitar su administración, a las localidades les fueron asignadas funciones administrativas únicamente, sin la posibilidad de efectuar elección popular de alcaldes locales, lo cual es consecuencia directa de no haber podido constituirse como un ente territorial.

El hecho de que los alcaldes sean nombrados por el Alcalde Mayor de una terna conformada por los ediles de la correspondiente JAL les resta independencia, generando que la actuación de los alcaldes locales esté supeditada a las directrices que se imparten desde el nivel central de la Administración Distrital, por no contar con las competencias que les permitan actuar con mayor autonomía.

El objetivo directo de la descentralización es el traslado en la toma de decisiones, de funciones y de financiamiento, esta se cristaliza mediante la aplicación de las leyes,

decretos y acuerdos que otorguen competencias y recursos. Sin embargo, desde los primeros desarrollos normativos como fue el Estatuto Orgánico de Bogotá – Decreto Ley 1421 de 1993, no se dio la distribución del poder a los alcaldes locales.

Lo anterior, dado que el Alcalde Mayor como nominador del gasto en las localidades puede delegar tal función. Actualmente, la ordenación del gasto está en cabeza de los alcaldes locales; sin embargo, las decisiones en materia de inversión están sujetas a las líneas de inversión definidas por el CONFIS, de acuerdo con las instrucciones impartidas desde la Secretaría Distrital de Gobierno.

Adicionalmente, las localidades son dependencias de la SDG, el jefe inmediato de los alcaldes locales es el Secretario de Gobierno; en consecuencia, los alcaldes locales no son nominadores y sus funcionarios pertenecen a la planta de dicha secretaría, lo cual les genera pérdida de gobernabilidad. Por otra parte, los ediles que componen la JAL en cada localidad son elegidos por voto popular y el hecho de conformar la terna para la elección de alcalde local, les hace sentir de cierta manera que jerárquicamente son más importantes que los alcaldes locales.

La complejidad normativa en cuanto a la asignación de competencias y facultades otorgadas a las autoridades locales ocasiona que muchas de las funciones se superpongan y obliguen a que el alcalde desarrolle preponderantemente funciones de inspector de policía, desatendiendo su principal función de dirigir y coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

Uno de los elementos de mayor relevancia que obstaculizó el presupuesto local fue la figura de las UEL, creadas en 1998, en quienes recaía la ordenación del gasto, la viabilización de los proyectos de inversión y el aval técnico para la contratación local. No obstante, con la implementación de la reforma administrativa en 2006, esta figura se mantuvo de acuerdo con el período analizado, generando un rezago presupuestal que fue incrementándose con el tiempo, a tal punto que las obligaciones por pagar alcanzaron en promedio una participación del 48% en la composición del presupuesto.

Adicionalmente, uno de los objetivos de la descentralización encaminado a promover la participación mediante espacios de concertación ciudadana, en los cuales la comunidad manifieste sus preferencias sobre las principales inversiones que requiere su localidad, en la práctica ha mostrado la imposibilidad de incorporar tales inversiones priorizadas no solo en los PDL sino también en los presupuestos anuales de los FDL.

Otro de los factores que no permitió tener mayores niveles de ejecución en el presupuesto local, fue la asignación de funciones y competencias a los alcaldes locales sin asignar plantas de personal idóneas con perfiles profesionales cuyas competencias específicas para formular proyectos de inversión sean su fortaleza.

El poder siguió centralizado, dificultando a los alcaldes locales la dirección y coordinación de la acción administrativa del Distrito en las localidades, a pesar de la creación de diferentes instancias de coordinación interinstitucional que resultaron inoperantes, en razón a que no se ha logrado una verdadera articulación en pro del desarrollo local.

La nueva organización sectorial implementada con la reforma administrativa agrupó en doce (12) Sectores de Coordinación Administrativa encargados de coordinar la acción entre todas las entidades de un mismo sector y las (20) veinte localidades. La idea de articular acciones y presupuestos buscaba básicamente que las entidades aportaran recursos y asesoría técnica para el desarrollo de proyectos locales, esto con el fin de formular y ejecutar proyectos con personal técnico especializado y potenciar las plantas de personal locales con perfiles altamente especializados.

Lo anterior, no tuvo el resultado esperado debido a que las entidades no llegaron a las localidades con proyectos para ejecutar de manera concertada con estas, sino que se limitaron a elaborar los lineamientos técnicos del sector sin apalancar financieramente los proyectos y con demoras para la viabilización técnica sectorial, constituyéndose en uno de los elementos que más ha afectado la ejecución del presupuesto local.

Por otra parte, la viabilización técnica de los proyectos de inversión y la estructuración de los procesos contractuales exige un sinnúmero de pasos y autorizaciones que, necesariamente implica que cada FDL invierta nueve (9) meses del año para completar el aprestamiento de los procesos contractuales. Lo anterior, ocasiona que se refleje la ejecución de la vigencia en los últimos tres (3) meses del año, impidiendo que el rezago ocasionado en gobiernos anteriores por la creación de las UEL pueda ser revertido como tendencia.

Uno de los objetivos de la Administración Distrital del período 2008-2011 fue el desarrollo de la política de descentralización, cuya materialización se dio con la expedición del Decreto 101 del 11 de marzo de 2010. Aunque este también marcó el final de las UEL, devolviéndoles la facultad de ordenación del gasto y de la contratación a los alcaldes locales, estos pasaron a depender de los Sectores de Coordinación Administrativa para

efectos del trámite de la viabilidad técnica, situación que denota la centralización del poder y la falta de autonomía y capacidad administrativa en lo local.

Finalmente, se presentan los elementos facilitadores de la descentralización territorial que contribuyen al presupuesto local:

Si bien la reforma administrativa implementada con el Acuerdo 257 de 2006 no produjo grandes cambios, si generó una mejor interacción entre las entidades y las localidades que facilitó los procesos de coordinación para la toma de decisiones en materia presupuestal, lo cual se tradujo en una mejoría notable en los niveles de ejecución del gasto que se evidenciaron durante el período objeto de estudio.

Las diferentes instancias de coordinación entre el nivel central y local fueron concebidas como un instrumento para garantizar la participación efectiva de las entidades y organismos distritales en la construcción y aplicación de las políticas públicas, asegurando la participación de los diferentes sectores de la Administración Distrital, cuya máxima instancia de coordinación son los Consejos Locales de Gobierno, mediante los cuales se articula la acción interinstitucional en el territorio local.

El hecho de que los PDL estén en línea con los objetivos del PDD, guardando coherencia y concordancia con este, permite que los recursos locales se orienten a complementar las inversiones de las entidades distritales en las respectivas localidades, a fin de apuntar al cumplimiento de las metas y sumar a los indicadores de evaluación del PDD. Asimismo, permite un hilo conductor entre la formulación de las políticas públicas y los diagnósticos territoriales.

Con la promulgación del Decreto 101 de 2010, la facultad de contratación y de ordenación del gasto que estaba a cargo de las UEL desde 1998, vuelve a estar en cabeza de los alcaldes locales. Dado que las entidades conservaron la viabilidad técnica previa a los procesos de contratación y de acuerdo con las líneas de inversión determinadas desde el nivel central, el impacto sobre el comportamiento de los giros no fue el esperado. Sin embargo, es necesario destacar que se evidenció una tendencia en la disminución de las obligaciones por pagar y un aumento en el nivel de giros que permitieron la entrega de bienes y servicios dentro de la misma vigencia en la cual fueron contratados. De acuerdo con el análisis del nivel de ejecución, los giros remontaron durante las vigencias 2011 y 2012.

Lo anterior, evidenció que al devolverles la facultad de ordenación del gasto y de contratación a los alcaldes locales, se incrementaron los giros permitiendo la ejecución

física de los proyectos, situación que posibilitó la entrega de productos y servicios a la ciudadanía dentro de la anualidad. En este orden de ideas, la expedición del Decreto 101 de 2010 se constituyó en uno de los factores que favoreció el presupuesto en las localidades.

Resulta fundamental el espíritu descentralizador de la Constitución de 1991, en el que se impulsa el mecanismo de participación ciudadana, cuyo desarrollo en el ámbito local del Distrito Capital se dio mediante el Acuerdo 13 de 2000, en el que se reglamentó el proceso de preparación, estudio y aprobación del PDL, instituyendo los encuentros ciudadanos como una etapa necesaria en la construcción de su borrador, en el cual se recogen iniciativas y se priorizan en eventos de participación ciudadana.

A partir de 2005, el Presupuesto Orientado a Resultados ha sido un instrumento efectivo para democratizar la inversión del gasto local, mediante la interacción de los ciudadanos en la manifestación de sus prioridades para la formulación del PDL y la definición de los presupuestos anuales. En este sentido, la participación ciudadana ha sido un elemento facilitador para el presupuesto local, en la medida en que los ciudadanos pueden expresar sus necesidades más sentidas para que sean tenidas en cuenta por el alcalde local en el proceso de elaboración del presupuesto.

Sin lugar a duda, la reforma administrativa impulsó mejores niveles de ejecución presupuestal generando factores que promovieron la adopción de políticas públicas y procesos de concertación ciudadanos, quedando demostrado que es necesario ahondar en la descentralización otorgando mayor autonomía, incluyendo la elección popular de alcaldes locales, la adscripción de las plantas de personal y poder de decisión en materia de inversión presupuestal.

Capítulo 9. Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2006). *Organigrama Estructura Administrativa del Distrito Capital. Reforma Administrativa*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de <https://bogota.gov.co/sites/default/files/art/art.htm>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Dirección Distrital de Desarrollo Institucional. (2013). *Programa de Formación para Servidores Distritales. Módulo de Función Administrativa del Distrito*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Dirección Distrital de Desarrollo Institucional. (2013). *Programa de Formación para Servidores Distritales. Módulo de Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Botero, M., Guerrero, N., Miranda, A., Serrano, A., Sánchez, R., Rivero, A., ...García, L. (2010). *Diagnóstico de las competencias de las autoridades locales y de las localidades, en sus dimensiones normativa y funcional*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.
- Botero, M. & Suárez, C. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.
- Brunsson, N. (2006): *Administrative Reforms as Routines*. *Scandinavian Journal of Management*, 22, 253-252. Citado en Dussauge, M. (2009): *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades*. *Gestión y Política Pública*, 2, 439-495.
- Carvajal D., Jaramillo M., Orozco P., Espinosa C. & Botero M. (2010). *Informe final de investigación. Contexto histórico del proceso de descentralización en Bogotá, el Distrito Federal de México, Santiago y Lima, una investigación de Política Comparada*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

- Cassese, S. (2003): *The Age of Administrative Reforms*. En J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe*. Oxford, Oxford University Press. Citado en Dussauge, M. (2009): *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades*. *Gestión y Política Pública*, 2, 439-495.
- Castro, Jaime. (1997). *La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad*. En *Descentralización: Modernización de la Gestión en Santafé de Bogotá*. Ámbito de Reflexión Fundación Corona, Fedesarrollo. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Cohen, J. & Peterson S. (1996): *Methodological issues in the analysis of decentralization*. 24. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development. Citado en Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial (2002): *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Concejo de Bogotá D.C. (2006, 15 de noviembre). Proyecto de Acuerdo 261. *Por el cual se dictan normas básicas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de Bogotá Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones sobre los principios y reglas generales para la administración pública distrital*. Anales del Concejo. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20890>
- Concejo de Bogotá D.C. (2006, 30 de noviembre). Acuerdo 257. *Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones*. Registro Distrital 3662. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>
- Concejo de Bogotá D.C. (2008, 9 de junio). Acuerdo 308. *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: para vivir mejor”*. Registro Distrital 3996.

Recuperado

de

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Constitución Política de Colombia. (1991, 20 de julio). *Gaceta Constitucional* 116.

Recuperado de <https://bit.ly/2NA2BRg>

Contraloría de Bogotá D.C. (2004). *Informe Sectorial “Distribución de las competencias locales en el Distrito Capital”*. Autor. Recuperado de

<https://www.contraloriabogota.gov.co/>

Contraloría de Bogotá D.C. (2006). *Informe Sectorial: Seguimiento a la política de descentralización en el Distrito Capital*. Autor. Recuperado de

<https://www.contraloriabogota.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Díaz, M., & Parmigiani, M. (1997). Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En D. García (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 59-72). Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC.

Dussauge, M. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, 2, 439-495.

Estévez, A. (Coord.). (2002). *Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del estado argentino*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, Departamento de Investigación Institucional, Área Política. Recuperado de <https://www.polipub.org/categoria/index/id/3>

- Fassio, A. & Pascual, L. (2015). *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- García Delgado, Daniel. (1998). *Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Bogotá: Grupo Editorial Planeta.
- Garzón, Luis Eduardo. (2004). *Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2004-2008. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004*. Bogotá: Grupo OP Gráficas.
- Gómez Cárdenas, Carlos. (2011). Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez. *DAAPGE*, 17, 41-80. Recuperado de <https://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n17/n17a02.pdf>
- Gómez R., Carlos (2004). El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios. *INNOVAR*, 24, 105-111. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Hintze, J. (2001, 5-9 de noviembre). *Gestión Presupuestaria de Estructuras: un instrumento para la gestión por resultados* [ponencia]. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/gestion-presupuestaria-de-estructuras-un-instrumento-para-la-gestion-por-resultados>
- Jolly, J. (2002, 18 y 19 de julio): *Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas*. [ponencia]. Seminario Internacional sobre el Fenómeno Administrativo Público, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. Citado en Otálora, A. & Vivas, O. (2011): *Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía*. *Equidad y Desarrollo*, 15, 69-99. Bogotá, Colombia: Universidad de La Salle.

- Jolly, J. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 231-252). Bogotá, Colombia: Digiprint Editores E.U.
- Krieger, M. (2001). *Sociología de las Organizaciones: Una introducción al comportamiento organizacional*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *CEPAL División de Desarrollo Social. Serie Políticas sociales*, 95, 1-32. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6085>
- Maldonado, Alberto. (2010). Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas. *Ciudades*, 4, 167-194. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57419.pdf>
- Manrique Reyes, Alfredo. (1990). *Manual de normas sobre el nuevo municipio*. Fundación Colombia en acción. Bogotá, Colombia: Dupligráficas Ltda.
- Martner, R. (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina*. [sesión de conferencia]. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. En CEPAL – Serie Seminarios y conferencias, 51, 11-23. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6898?locale-attribute=es>
- Muller, P. (1997): *Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales*. En *Tecnología Administrativa*, XI, 23, 137-168. Citado en Jolly, J. (2010): *¿Existe un enfoque francés de política pública?* En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 231-252). Bogotá, Colombia: Digiprint Editores E.U.
- Muller, P. (2002): *Las políticas públicas*. (J. Jolly & C. Salazar, trads.). *Les politiques publiques* (original publicado en 2000). Universidad Externado de Colombia. Citado en Jolly, J. (2010): *¿Existe un enfoque francés de política pública?* En A.

- Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 231-252). Bogotá, Colombia: Digiprint Editores E.U.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998): *L'analyse des politiques publiques* (1ed). Paris: Editions Montchrestien. Citado en Jolly, J. (2010): *¿Existe un enfoque francés de política pública?* En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 231-252). Bogotá, Colombia: Digiprint Editores E.U.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 1-41.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO, 4.
- Otálora, A. & Vivas, O. (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía. *Equidad y Desarrollo*, 15, 69-99. Bogotá, Colombia: Universidad de La Salle.
- Padioleu, J. (1982): *El Estado en concreto*. México, Fondo de Cultura Económica. Citado en Díaz, M. & Parmigiani, M. (1997): *Redes de influencia política, poder y desarrollo local*. En D. García (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (pp. 59-72). Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC.
- Pollitt, C. & Bouckaert G. (2004): *Public Management Reform* (2ª ed.). Oxford. Oxford University Press. Citado en Dussauge, M. (2009): *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades*. *Gestión y Política Pública*, 2, 439-495.
- Portantiero, J.C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 104, 88-94.

Presidencia de la República. (1993, 21 de julio). Decreto Ley 1421. *Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*. Diario Oficial 40958. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?=9027>

Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Rodríguez, Darío. (2005). *Diagnóstico Organizacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile: Alfaomega Grupo Editor.

Rodríguez, Libardo. (1996): *Derecho Administrativo General Colombiano*. Bogotá, Editorial Temis. Citado en Contraloría de Bogotá D.C. (2004): *Informe Sectorial "Distribución de las competencias locales en el Distrito Capital"*. Autor. Recuperado de <https://www.contraloriabogota.gov.co/>

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

Roth, A.N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-65). Bogotá, Colombia: Digiprint Editores E.U.

Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección de Estudios Económicos y Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Subdirección de Desarrollo Social. (2004). *Recorriendo Bogotá, D.C. Una aproximación desde las localidades del Distrito*. Bogotá, Colombia: Asociación Editorial Buena Semilla.

Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. (2009). *La descentralización en Bogotá Positiva*. Bogotá: Autor (inédito).

Secretaría Distrital de Gobierno. Subsecretaría de Gestión Local. (s.f.). *Mapa Localidades de Bogotá D.C.* [mapa]. Recuperado de <http://www.gobiernobogota.gov.co>

Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto. (2013). *Principales normas presupuestales*. Bogotá: Autor.

Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto. (2014). *Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. Resolución SDH N° 226 del 8 de octubre de 2014*. Bogotá: Autor.

Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Estudios Macro. (s.f.). *Proyecciones de población de Bogotá D.C. por localidades 2005 - 2020*. Consultado el 9 de mayo de 2020. <http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/estudios-macro/proyecciones-de-poblacion>

Secretaría Distrital de Planeación, Subsecretaría de Planeación de la Inversión. (2008). *Documento CONFIS Distrital No. 1 “Líneas de Inversión Local 2009 - 2012”*. Bogotá: Autor.

Shah, A. (1994): The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. The World Bank, Washington, Policy and Research Series, N° 23. Citado en Oszlak, O. (1997): Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 1-41.

Toonen, T. (2001): *The Comparative Dimension of Administrative Reform*. En B. Guy Peters y J. Pierre (Eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres. Routledge, pp. 183-201. Citado en Dussauge, M. (2009): *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades*. *Gestión y Política Pública*, 2, 439-495.

Valenzuela Forero, Susana. (2010). La contratación en las localidades y el debate descentralizador. Informe Especial Contraloría de Bogotá D.C. *Bogotá Económica*, 4, 19-21. Bogotá.

Capítulo 10. Anexos

Anexo 1. Entrevista a informante clave²²

¿La asignación de competencias al nivel local para contribuir a la eficiencia en la prestación de servicios a cargo de las autoridades distritales, les ha permitido a los alcaldes locales dirigir y coordinar de manera efectiva la acción administrativa del distrito en las localidades?

La reforma administrativa que vivió el Distrito partió en dos el manejo que existía en las localidades, si bien éstas siempre tenían un componente de descentralización, con la reforma administrativa se ha hecho muchísimo más evidente, se crearon instrumentos e instancias de coordinación entre el nivel central y las localidades, una especie de filtro en dichas instancias, especialmente en los Consejos Locales de Gobierno en los que se articulaba el quehacer en las localidades. Desde el punto de vista de la misionalidad de las entidades, se coordinaban inversiones y modos de atender en conjunto e interinstitucionalmente los problemas que se presentaban en algunos sectores y en algunas localidades específicamente. Uno de los casos que recuerdo fue una emergencia por remoción en masa de una zona muy grande en la localidad de Ciudad Bolívar, que colinda con el municipio de Soacha y limita con 2 localidades de Bogotá. Esa situación que se presentó en Ciudad Bolívar ocasionó obviamente el desplazamiento de las familias que estaban asentadas ilegalmente y que perdieron sus hogares y algunos familiares, a quienes era necesario prestar ayuda humanitaria y atención inmediata, y, por otro lado, era necesario evitar la reocupación de esos predios en riesgo por parte de ocupantes ilegales. Esto requirió un trabajo intenso tanto jurídico como de seguridad y de acompañamiento a la comunidad, dado que era necesario evitar que más personas perdieran la vida en esa zona y que se siguieran realizando ocupaciones ilegales en aquellos predios en los que el gobierno distrital a través de las entidades que tienen a cargo los temas de construcción de obras de mitigación o de atención de los riesgos, lograba mitigar la emergencia presentada.

²² Funcionaria de la Administración Distrital vinculada con la Secretaría Distrital de Hacienda, quien se desempeña como Profesional Especializado en la Subdirección de Infraestructura y Localidades de la Dirección Distrital de Presupuesto, en el seguimiento a la programación y ejecución del presupuesto de las localidades.

Por lo cual, mientras se hacían esas inversiones fue necesario pagar arrendamiento a las familias que se quedaron sin hogar, lo hizo una entidad mientras otra realizaba la consecución de viviendas definitivas; otra entidad se encargó de atender a las familias afectadas en el sitio, prestándoles ayudas humanitarias y entregándoles un kit de alimentación, elementos básicos para la subsistencia y para garantizar condiciones de sanidad. Eso hizo que se articularan en lo local todas las entidades encargadas de atender temas de riesgo, así como las entidades encargadas de la atención de adulto mayor, de mujeres gestantes y lactantes y de niños de diferentes edades con distintas necesidades de atención. De hecho, la descentralización que impulsó la reforma administrativa si conllevó el desarrollo en cuanto a la interacción entre lo local y las entidades, y aceleró o mejoró los procesos de toma de decisiones en materia de inversión para efectos de gestionar recursos en torno a la solución de distintas problemáticas. En aquellas localidades donde no se requería atender una emergencia, sino una problemática distinta, igualmente los Consejos Locales de Gobierno funcionaron de manera eficiente buscando una metodología a través de la coordinación interinstitucional y lograron en el desarrollo de las actividades del plan de acción de los Consejos de Gobierno que se generaran inversiones que buscaran un desarrollo armónico o la disminución de la brecha entre las poblaciones de una localidad. Acorde con lo anterior, es el caso de la localidad de La Candelaria que está ubicada en el centro histórico de Bogotá en la que se concentra el mayor número de universidades privadas y una zona de restaurantes con una categoría alta en la ciudad, zona completamente turística, por la importancia histórica que revisten las casonas viejas y las personas que allí habitaron. La coordinación interinstitucional que se realizó en esta localidad permitió establecer que no se trata de una localidad compacta, si bien alberga la institucionalidad, ya que allí está el Palacio de la Presidencia de la República, el palacio de la Alcaldía Mayor de Bogotá como Distrito Capital y está la sede de algunos ministerios; también hay una zona pobre, dos barrios que son de estratos 1 y 2, en donde, por tratarse de casonas grandes se convirtieron en hospedajes de paso, es decir en donde se albergan muchísimas familias en condiciones de hacinamiento, no con la mejor calidad y prestación de servicios públicos que se puede requerir. Entonces, en esa localidad también la coordinación interinstitucional logró un acompañamiento permanente para que todas las entidades de acuerdo a su misión, ejecutarán proyectos de inversión y se mejoraran las condiciones de la población en toda la localidad, porque si bien es un sector que no hace parte del centro histórico, se encuentra a unas pocas cuadras de este y el impacto que se

obtiene de atender a esas poblaciones, brindándoles apoyo, bienestar y el correspondiente mejoramiento de los barrios, trae efectos positivos a toda la localidad y en general a la ciudad.

La descentralización territorial implica la transferencia de poder del nivel central al local. De acuerdo con su conocimiento y experiencia ¿las autoridades locales y las localidades gozan de autonomía, capacidad institucional y legitimidad requeridas para el ejercicio del poder?

Este es un tema que ha tenido un desarrollo grande, a través del cual sufrió cambios significativos. Sin embargo, ni las localidades ni sus autoridades llegan al nivel de autonomía necesaria para que las localidades puedan ejercer un mayor control sobre los recursos que ejecutan en los distintos proyectos de inversión. El hecho de continuar adscritas jerárquicamente a la Secretaría de Gobierno no permite transferir poder del nivel central al local, dado que las localidades continúan como dependencias de dicha secretaría.

En el momento de la reforma administrativa pertenecían al sector localidades adscrito a la Secretaría de Gobierno, con el último acuerdo de finales de 2019 pasan a ser dependencias de la Secretaría de Gobierno, y es que básicamente esta secretaría no ha querido entregar la autonomía absoluta, sin descentralizar completamente a las localidades. Dado que el ejercicio de la descentralización requiere no tanto de la iniciativa sino del impulso que el mismo gobierno distrital le dé a dicho proceso, podemos decir que el modelo que ha asumido la Secretaría Distrital de Gobierno para administrar a las localidades no es de una total autonomía ya que desde que se crearon las localidades, se estableció en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital - Decreto Ley 1421 de 1993, que las localidades sólo podían tener gastos de inversión y se les prohibió desde ese mismo instante tener gastos de personal, distintos al pago de los honorarios de los ediles de las localidades, considerando que todas las localidades tienen un número de ediles que dependiendo del tamaño de la localidad oscilan entre 7, 9 y 11, de acuerdo con su población y que los ediles son equivalentes a los concejales de un municipio, entendido como entidad territorial.

Por lo tanto, al no contar con la adscripción de una planta de personal a cada una de esas localidades, sino que la planta de personal de estas es parte de la misma planta de personal de la Secretaría de Gobierno, obviamente el personal no se siente sujeto a las

órdenes, instrucciones y determinaciones de los alcaldes locales sino que acatan las instrucciones de la Dirección de Recursos Humanos, dependencia que administra la planta de personal y las distintas situaciones administrativas, así como el sistema de bienestar y capacitación y esto hace que los funcionarios de las localidades constantemente sean llamados a la secretaría, porque es allí donde se deciden todos los temas que atañan a la administración del recurso humano y las situaciones que conllevan procesos disciplinarios que se puedan presentar. Si los alcaldes contaran con una planta de personal con carácter de libre nombramiento y remoción, para acompañarlos en el período de gobierno para el cual fueron nombrados, posiblemente tendrían una profesionalización de sus plantas para poder adaptarse y afrontar todas las competencias transferidas con la reforma administrativa.

Asimismo, en cuanto a la capacidad institucional y en ese entonces, la Secretaría Distrital de Gobierno pagaba los arriendos de las sedes o las compraba con su presupuesto, pagaba los servicios públicos, el servicio telefónico, los seguros y les suministraba los distintos equipos de cómputo y de comunicaciones a cada uno de los funcionarios que estaban en las localidades. Por lo tanto, es muy difícil desligarse de la Secretaría de Gobierno como tutora, digamos que toma decisiones para todos sus funcionarios, no específicamente para los del nivel central unas, y otras para los de las localidades de manera independiente, sino que las toma a nivel general, socavando la autoridad y autonomía de los alcaldes locales y transfiriendo a las localidades sólo los funcionarios que considera y no los que los alcaldes necesitan para poder administrar el territorio local.

Sin lugar a duda, un alcalde local tiene todas las competencias y la legitimidad requeridas para el ejercicio del poder en la localidad, de hecho, es él quien encabeza todos los eventos de participación en los que la comunidad puede tomar decisiones acerca de los rubros del presupuesto y hace la representación como figura jurídica y como representante de la Administración en la localidad respectiva en donde se encuentre. Igualmente, a través de las instancias de coordinación y participación, los alcaldes locales toman las decisiones de cómo adoptar las distintas políticas al interior de su territorio y cómo articular el trabajo interinstitucional para que confluya el esfuerzo y recursos de las entidades con los presupuestos locales, para alcanzar mejores niveles de satisfacción de las poblaciones.

El quehacer de las administraciones locales va desde la adopción del plan de desarrollo local, pasando por la adopción e implementación de las políticas públicas locales hasta temas no estratégicos, pero sí fundamentales para salvaguardar la vida, la seguridad y

la armonía de sus poblaciones. Obviamente, en la situación del nivel de descentralización adoptado como modelo para Bogotá, en el momento de la reforma administrativa cumplía con los requisitos de ley para ejercer sus funciones y ejecutar sus proyectos de inversión en beneficio del territorio de las localidades; sin embargo, la experiencia ha demostrado que con la definición de las líneas de inversión local y con el modelo de abordaje de los Consejos Locales de Gobierno, la descentralización se tornó incipiente y totalmente inadecuada para administrar los territorios locales de la manera en que la complejidad de las competencias trasladadas en la reforma administrativa lo exigen.

¿La formulación de los planes de desarrollo local enmarcada dentro de las metas y disposiciones del plan de desarrollo distrital ha posibilitado a la administración local garantizar la atención de los asuntos propios de su territorio?

Sin duda alguna, los planes de desarrollo local, que por supuesto acatan lo que determinan la ley del plan que es la que establece cómo se deben elaborar y aprobar los planes de desarrollo a nivel territorial, consagra los principios de planeación que tienen que ver con la coordinación, la concurrencia y la complementariedad.

Asimismo, determina que para que un plan de desarrollo o unos proyectos de un plan de desarrollo puedan tener cofinanciación o aportes de otros niveles territoriales, se requiere que tengan afinidad entre los distintos componentes de sus planes de desarrollo, por ejemplo, un proyecto de inversión de Bogotá puede tener una cofinanciación de la Gobernación de Cundinamarca o de la Presidencia de la República. Una cofinanciación por parte de la Nación requiere que haya concordancia y coherencia entre las metas y los proyectos de esos niveles del plan de desarrollo con los cuales requiere coordinar, por lo tanto, el hecho de que haya concordancia entre las metas, los objetivos de los distintos planes de desarrollo a nivel distrital, posibilita que la administración local pueda definir más fácilmente sus proyectos de inversión en concordancia y coherencia con los distintos proyectos de inversión del plan de desarrollo distrital. Si el plan de desarrollo distrital propende por una atención personalizada para garantizar mejores condiciones de vida al adulto mayor y aporta grandes recursos para ello y una localidad no lo considera dentro de sus proyectos de inversión de su plan de desarrollo, no es tan fácil realizar un convenio de cooperación institucional entre el nivel distrital y local, pues tiene que necesariamente pasar a reformular el proyecto de inversión, a incluir la meta. Esa creación de metas nuevas

va a tener opositores en el ámbito de la representatividad de la ciudadanía de la localidad a la que le suceda esto, en el sentido que quienes adoptaron ese plan de desarrollo local no consideraron que se requiriera en esa localidad atender al adulto mayor, en ser opositores en esa instancia que es supra, está por encima, una instancia de coordinación que son las Juntas Administradoras Locales. En cambio, si existe coherencia y concordancia entre los objetivos y metas de los planes de desarrollo local y el plan de desarrollo distrital, es más fácil garantizar la coordinación de los asuntos entre las entidades distritales que tienen a cargo un tema específico que aqueja a una localidad específica, y de esta manera, todos pueden aportar recursos porque están atendiendo el mismo objetivo de desarrollo.

Desde el ámbito distrital y local, si todos tienen en mira atender una población de adultos mayores, es más fácil coordinar acciones y aportar recursos para la atención en ese territorio de esa problemática específica.

¿Con la implementación de la reforma administrativa de 2006, la ejecución del presupuesto de inversión ha contribuido a dar solución a las problemáticas locales y al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes?

Definitivamente con la implementación de la reforma administrativa se dieron cambios a nivel local. En materia de ejecución del presupuesto de inversión, podemos notar que en ese período de tiempo de 2006 a 2012 se presentaron los mayores niveles de ejecución del presupuesto, esto quiere decir que se logró una mejor articulación entre las entidades y el nivel central, y también al interior de cada una de las localidades se articuló mejor ese trabajo en torno a distintas problemáticas locales; eso hizo que la ejecución presupuestal fuese más alta, que se alcanzaran mayores niveles de ejecución del presupuesto no solamente de ejecución de compromisos, sino también mayores niveles de giros. Sin embargo, ahí se puede notar que en números podemos decir que los resultados no son los mejores porque de todos modos los niveles de giro no superaban el 60% en la mayoría de las localidades, y tener los giros bajos ocasiona que lo que quede pendiente girar de todos los compromisos legalmente adquiridos a 31 de diciembre de cada una de esas vigencias, pasa como obligación por pagar a la siguiente vigencia. Digamos que es un sofisma de distracción decir que las localidades ejecutan en la misma vigencia dos presupuestos diferentes porque en realidad, ellas contratan en el último trimestre de cada

vigencia, casi la totalidad de los recursos presupuestados alcanzando un porcentaje de ejecución muy cercano al 100%.

Obviamente, no alcanzan a efectuar un nivel de giros elevado porque están haciéndose cargo de la ejecución de los recursos contratados en la vigencia anterior. Hay algunos proyectos que alcanzan a trascender más de 2 vigencias porque son proyectos de infraestructura grandes que en el desarrollo o en su ejecución tienen algunos inconvenientes que se presentan y son básicamente proyectos de inversión que tienen que ver con la construcción, la rehabilitación y el mantenimiento de las vías que es un tema bastante costoso y difícil de mantener en una ciudad tan grande como Bogotá que alberga a más de 7 millones de habitantes. Sin embargo, la reforma impulsó mejores niveles de ejecución del presupuesto y esos niveles de ejecución han sido cada vez mayores recursos asignados; en términos de medición de metas y de coberturas de beneficiarios de cada uno de esos proyectos de inversión, ha ido en aumento y para quienes vivimos en la ciudad y tenemos que recorrer los distintos sectores, desde los más cercanos hasta los más retirados, se nota una diferencia y un avance grande en el desarrollo que han tenido las localidades.

Hay que tener claro que con la inversión asignada a las localidades se ejecutan proyectos de inversión interlocales, al interior de cada una de las localidades, y las entidades distritales del nivel central y descentralizado son las que se encargan de ejecutar esas inversiones grandes, que trascienden a muchas localidades y que benefician a la población en general. Al interior de cada una de esas localidades con los recursos locales y con los que se han coordinado con las entidades descentralizadas y del nivel central que asisten a los Consejos Locales de Gobierno, sí se han mejorado de manera evidente las condiciones de vida de los habitantes de Bogotá. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los últimos años diferentes niveles socioeconómicos han impulsado migración de habitantes de otras ciudades y sobre todo ciudades muy pequeñas y bastantes remotas en donde el conflicto armado ha generado un desplazamiento masivo de campesinos, quienes se dirigen siempre a Bogotá, buscando mejores condiciones de vida. Creo que sí, es evidente que las condiciones de vida de los habitantes de las localidades son mucho mejores y por eso tenemos una migración altísima porque las personas que llegan a instalarse en los cinturones de miseria de la ciudad, son atendidos totalmente por los distintos programas del Distrito Capital y no sólo subsidios de todo tipo, sino atención desde educación para los niños, comedores comunitarios, atención a madres gestantes y

lactantes, atención a personas de la tercera edad, atención especial con entrega de ayudas técnicas a la población discapacitada.

Pienso además, que las localidades de Bogotá se han organizado mucho mejor a partir de la reforma administrativa, que si bien se impulsó desde la vigencia 2006, entró de lleno en 2007 con una estructura de coordinación al interior de las localidades, que de alguna manera si logra reflejar una mejor acción en lo local, una mejor coordinación con el nivel distrital y un gran despliegue de apoyos hacia lo local, no sólo en cuanto a profesionales muy especializados de cada una de las entidades distritales, sino con expertos en los proyectos de lo que es su misionalidad como entidad, para apoyar y prestar asesoría y asistencia técnica en la formulación y viabilización de los proyectos de inversión local.

Al cierre de las vigencias analizadas 2007-2012 se observa un nivel promedio de ejecución de compromisos satisfactorio del 94%, en comparación con el nivel promedio de giros autorizados del 38%, afectando la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos dentro de la anualidad. ¿Cómo se explica que, contando con los recursos asignados en sus presupuestos, la autorización de giros de los FDL sea baja?

De 2007 a 2012 se observa un promedio de ejecución del 94%, si bien algunos si rondaron por ese nivel de 93%, 91, 8%, hasta el 99%, el promedio es del 94% es un buen nivel de ejecución, pero esa ejecución es de compromisos, es decir, la celebración de los contratos. Aquí, es importante entender que para que una localidad pueda efectuar un contrato tiene que pasar por una serie de pasos concatenados porque al interior de cada una de las entidades, hay un área de apoyo a lo local que les ayuda a formular los proyectos de inversión de acuerdo con su misionalidad. Entonces, por poner un ejemplo de las vías, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) es quien viabiliza o presta apoyo para la formulación de proyectos en lo que tiene que ver con la construcción, reparación y mantenimiento de vías al interior de las localidades, es decir, vías interbarriales. Aquellas vías arteriales que atraviesan la ciudad son de competencia del IDU, aquellas vías que conectan las localidades, que son vías principales al interior de estas, deben ser intervenidas por la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial. Así las cosas, la construcción de las vías está distribuida entre estas tres entidades de acuerdo con el ámbito de acción descrito anteriormente. En el proceso de formulación y viabilización de sus proyectos, las entidades mencionadas el IDU y la Unidad de Mantenimiento Vial les dan el

visto bueno para que las localidades puedan empezar un proceso contractual, el cual es dispendioso y requiere acciones que se ejecutan en un período entre 6 y 9 meses del año. Eso quiere decir que las localidades empiezan a formular sus pliegos licitatorios para hacer una licitación pública de acuerdo con el monto porque las vías son un componente que abarca casi el 60% del presupuesto local, pues es una de las inversiones que se hace en todas las vigencias y sin embargo, hay deficiencias en vías o hay numerosas vías en mal estado al interior de las localidades.

Así pues, quedan solamente 3 meses para ejecutar y realizar una licitación, requiere casi 3 meses desde el inicio hasta su adjudicación. Si esta es adjudicada con las primeras propuestas, se alcanza a firmar el contrato, a hacer toda la parte legal correspondiente, a protocolizar el contrato, a elaborar el acta de inicio, a nombrar un interventor porque la ley de contratación lo exige, todo contrato de obra pública requiere un interventor, se nombra también el interventor y se empieza a ejecutar ese proyecto de inversión. Es imposible entregar el proyecto de inversión dentro del mismo año porque las vías que están construyendo corresponden al contrato que se firmó el año anterior, son las mismas personas, son muy pocos profesionales, el proceso de formulación y de viabilización es muy dispendioso, abarca muchos meses del año, es casi imposible que con el mismo número de personas ellos puedan atender la ejecución de las vías y adicionalmente, entregar aquellas financiadas con recursos que apenas se están comprometiendo.

Para tener localidades completamente eficientes y fortalecidas se requeriría prácticamente que al interior de las localidades hubiese entidades fuertes, poderosas y grandes en cada uno de los temas porque no solo hacen vías las localidades, sino que tienen unas líneas de inversión definidas por el CONFIS que son bastante amplias. Es casi imposible que puedan tener esos perfiles tan especializados dentro de sus plantas de personal y por esta razón, se tiene que recurrir a las entidades especiales en diferentes temas para definir bien los términos contractuales, los pliegos licitatorios y realizar todo el proceso de aprestamiento y coordinación para el desarrollo de un proyecto de inversión, lo cual es supremamente difícil de coordinar y muy desgastante para todos. Obviamente, esa dificultad que hay en cuanto a la fortaleza organizacional y administrativa que tienen las localidades, no permite que los bienes y servicios que se contraten sean entregados dentro de la misma vigencia; sin embargo, la población si está siendo atendida con los recursos que se contrataron en la vigencia anterior. En esto también han tenido incidencia las determinaciones de los alcaldes cuando se presenta un cambio de gobierno, a su llegada los

alcaldes se demoran bastante en definir cuáles son las líneas de acción para las localidades y en determinar unas directrices de cómo va a ser la administración o el ejercicio y la gobernabilidad en las distintas localidades, al no hacerlo con la debida celeridad se van muchísimos meses del año esperando directrices, mientras la inversión queda paralizada. Con cada cambio de administración, el Alcalde Mayor dura aproximadamente entre 4 y 5 meses para definir qué mecanismo va a utilizar para seleccionar a sus 20 alcaldes locales que le acompañarán en su período de gobierno, la ley determina que la selección se haga de ternas enviadas por las Juntas Administradoras Locales, esto implica un proceso de selección, los resultados son suministrados a cada una de las 20 Juntas Administradoras Locales, quienes conforman una terna y el Alcalde Mayor de esa terna elige quién va a ser el alcalde local que lo va a acompañar durante los próximos cuatro años en una localidad determinada.

Mientras el nuevo alcalde conforma y articula su equipo local son otros 4 meses, esto implica que son 8 meses en los que no les permiten utilizar el presupuesto en ciertas cosas mientras se definen las líneas de inversión locales, las cuales deben buscar coherencia con el programa de gobierno que posibilitó que los electores lo eligieran para estar al frente de la administración del Distrito Capital. Por lo tanto, él tiene que hacer lo que determina la ley del plan, de hacer corresponder los objetivos, metas y programas del plan de desarrollo distrital con los objetivos, metas y programas del plan de desarrollo local, tanto que los planes de desarrollo local tienen la estructura del plan de desarrollo distrital calcada pero algunos proyectos de inversión no son coincidentes porque como decía, en las localidades hay unas líneas de inversión definidas que no les permiten hacer ciertas cosas a los alcaldes locales, como temas de empleabilidad que es un tema de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y otras muchas acciones que ellos no pueden realizar, ellos están esencialmente para atender las necesidades básicas insatisfechas de la población en el nivel local y generar desarrollos que permitan reducir el desequilibrio y la brecha que hay entre las distintas poblaciones que habitan en una misma localidad.

De acuerdo con los informes de ejecución presupuestal de las vigencias estudiadas, en la asignación del gasto local, los recursos apropiados para obligaciones por pagar representan un porcentaje en promedio del 44% del total de la inversión ¿a qué se debe esta situación?

Esta pregunta va muy ligada a la anterior, ha venido creciendo el nivel de las obligaciones por pagar en promedio, creo que ahora ya están en el 48% o 49%, quizás esto se debe en primer lugar a que los recursos asignados a las localidades provienen de las transferencias de la administración central distrital de acuerdo al Decreto Ley 1421, en el artículo 89 se determina que no menos del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación, de la administración central distrital, descontadas las destinaciones específicas deben distribuirse entre las 20 localidades, de acuerdo a un índice que la Secretaría Distrital de Planeación elabore anualmente para hacer esa distribución. El Distrito Capital de Bogotá es una entidad financieramente fuerte con una buena calificación de endeudamiento y de capacidad de pago, tiene los distintos indicadores que de acuerdo con las leyes colombianas permiten niveles de endeudamiento, tiene unos indicadores completamente satisfactorios, esto hace que tengamos una solvencia económica incluso superior a la que tiene Colombia como nación. El Distrito Capital es reconocido por ser una entidad solvente, una entidad financieramente muy bien manejada, de tal suerte que cada peso presupuestado se encuentra respaldado en el período estudiado, una administración completamente transparente y técnica con sistemas de información presupuestal que permiten tener en línea los registros presupuestales de las 93 entidades distritales, los informes son igualmente en línea, los consolidados completamente transparentes publicados mensualmente en la página web. Sin embargo, los niveles de ejecución, adicional a esto que mencioné, el hecho de tener rezago por girar, contratos que se firman antes de finalizar la vigencia, pero que su ejecución se realiza durante la vigencia siguiente, así como aquello que haya quedado pactado en los contratos, determina la forma en que se van a realizar los giros parciales, de acuerdo al avance en las metas y la entrega física de las obras o la entrega de bienes y servicios a satisfacción porque hay unos protocolos de entrega bastante exigentes, especialmente en el nivel local. Eso también hace que muchos recursos se queden sin girar por las exigencias altas en los procesos de liquidación contractuales, debido a la insuficiente fortaleza de la localidades en materia jurídica y contractual ya que cuentan con oficinas jurídicas muy precarias, que no solo tienen que atender todo el proceso contractual sino que también se tienen que ocupar de la supervisión de los contratos y de todo el soporte de los informes parciales para los pagos, de los informes para la liquidación del pago definitivo, así como de todo el seguimiento jurídico de los procesos que existan y muchas cosas más. Ante la debilidad de las oficinas jurídicas de las localidades, la Secretaría Distrital de Gobierno como cabeza del sector debe apoyar

jurídicamente a las 20 localidades, la cual tampoco cuenta con una oficina realmente grande que pueda apalancar en materia jurídica a las 20 localidades. Es decir, el resumen de todo es la debilidad en cuanto a estructura y planta de personal de las localidades, dado que el modelo que se tomó para administrar las localidades si bien buscaba la descentralización, le faltaron algunos elementos que les permitieran una mayor autonomía y pudiesen ellas mismas buscar una mayor capacidad de gestión, tener unos perfiles más elevados, más profesionales en las distintas localidades con personas que de acuerdo a su formación, puedan agilizar más los procesos contractuales y de seguimiento en las localidades de las actividades relacionadas con las distintas líneas de inversión local, con el fin de agilizar procesos y aumentar el nivel de giros en las localidades. Adicionalmente, las localidades tienen una estructura presupuestal que no es igual a las de los otros tipos de entidades distritales, ya que incorporan todas las obligaciones por pagar; es decir, los contratos legalizados que no fueron girados o los saldos que no fueron girados, se incorporan automáticamente al presupuesto de la siguiente vigencia. Esto hace que sobre este nivel de obligaciones no se aplique ninguna sanción de las leyes de transparencia y de responsabilidad fiscal que se les aplica a las entidades del nivel central y descentralizado.

Esta es una ventaja, que tienen al poder reflejar con total tranquilidad aquellos compromisos que firmaron a 31 de diciembre y que, por alguna razón, no se ha podido hacer la entrega efectiva de bienes o servicios al destinatario final que es la comunidad. Al contar con este mecanismo, los saldos de los contratos se incorporan automáticamente, de acuerdo con el proyecto de inversión o rubro presupuestal al que pertenezca, en el presupuesto de la siguiente vigencia y los recursos de las localidades que apalancan todas las obligaciones por pagar quedan en la caja o en inversiones temporales en la Tesorería Distrital, que es la misma tesorería de las 20 localidades y de las entidades de la administración central distrital.

En resumen, el hecho de tener un bajo nivel de giros es el reflejo de lo que le falta a las localidades para ser completamente descentralizadas como son: estructuras administrativas robustecidas, plantas de personal definidas y profesionalizadas en cada uno de los temas misionales que atañan a las entidades pero desde lo local, y una mayor capacidad en cuanto a infraestructura y maquinaria para poder ejercer su labor, dado que el Distrito Capital como entidad reconocida robusta financieramente tiene la capacidad de transferirles cada año recursos crecientes.

Dado que lo otro que procede es una reforma al Estatuto de Bogotá Decreto Ley 1421 de 1993, en la cual se permita que las plantas de personal de las distintas localidades sean administradas y correspondan a cada una de estas, esto representa desarrollos normativos complejos que deben dar su trámite por el Congreso en sus dos niveles Cámara y Senado. Una vez sean expedidos por el Congreso, las localidades podrían empezar a funcionar de una manera diferente, en la cual cada uno de los alcaldes goce de una mayor autonomía al no tener una planta de personal que depende de la Secretaría de Gobierno, ni tener que cumplir las directrices del Secretario de Gobierno sino del Alcalde Mayor, dado que su dependencia jerárquica del Secretario de Gobierno implica la pérdida de autoridad.

¿Hay algo más que agregar?

La reforma administrativa aprobada en el 2006 fue fundamental, el impulso que se necesitaba para que se reconociera la importancia de los alcaldes locales y se destacara como la persona más importante dentro de la localidad, y quien debe coordinar el actuar de las distintas entidades en lo local, pero le hace falta autonomía. Las localidades deben tener mayor autonomía, mayores posibilidades de ejecutar con inversiones que no vengan enmarcadas dentro de una línea y un porcentaje definido, porque cada una de las 20 localidades de Bogotá posee unas condiciones económicas, sociales y poblacionales completamente distintas, cada una tiene su identidad. Darles esa uniformidad a las localidades coarta tanto la orientación de la inversión que se deba dar, como las condiciones en que se manejan las distintas actividades dentro de cada localidad.

Cada localidad debería buscar esa identidad, tanto en su plan de desarrollo como también en lo relacionado con herramientas normativas para tener una descentralización que impulse más el desarrollo de los territorios locales y esa población que vive en esos territorios de las localidades. Igualmente, hace falta más compromiso de las entidades distritales hacia lo local, hay que volcarse a lo local dado que allí es donde están las personas en condición de vulnerabilidad, sea el primer respondiente el alcalde local porque allí es donde está el destino de la acción pública, de los servidores públicos, el destino está en la población y la población está en las localidades.

¡Muchas gracias!

Anexo 2. Mapa Localidades de Bogotá D.C.



Fuente: Secretaría Distrital de Gobierno. Subsecretaría de Gestión Local. Recuperado de <http://www.gobiernobogota.gov.co>

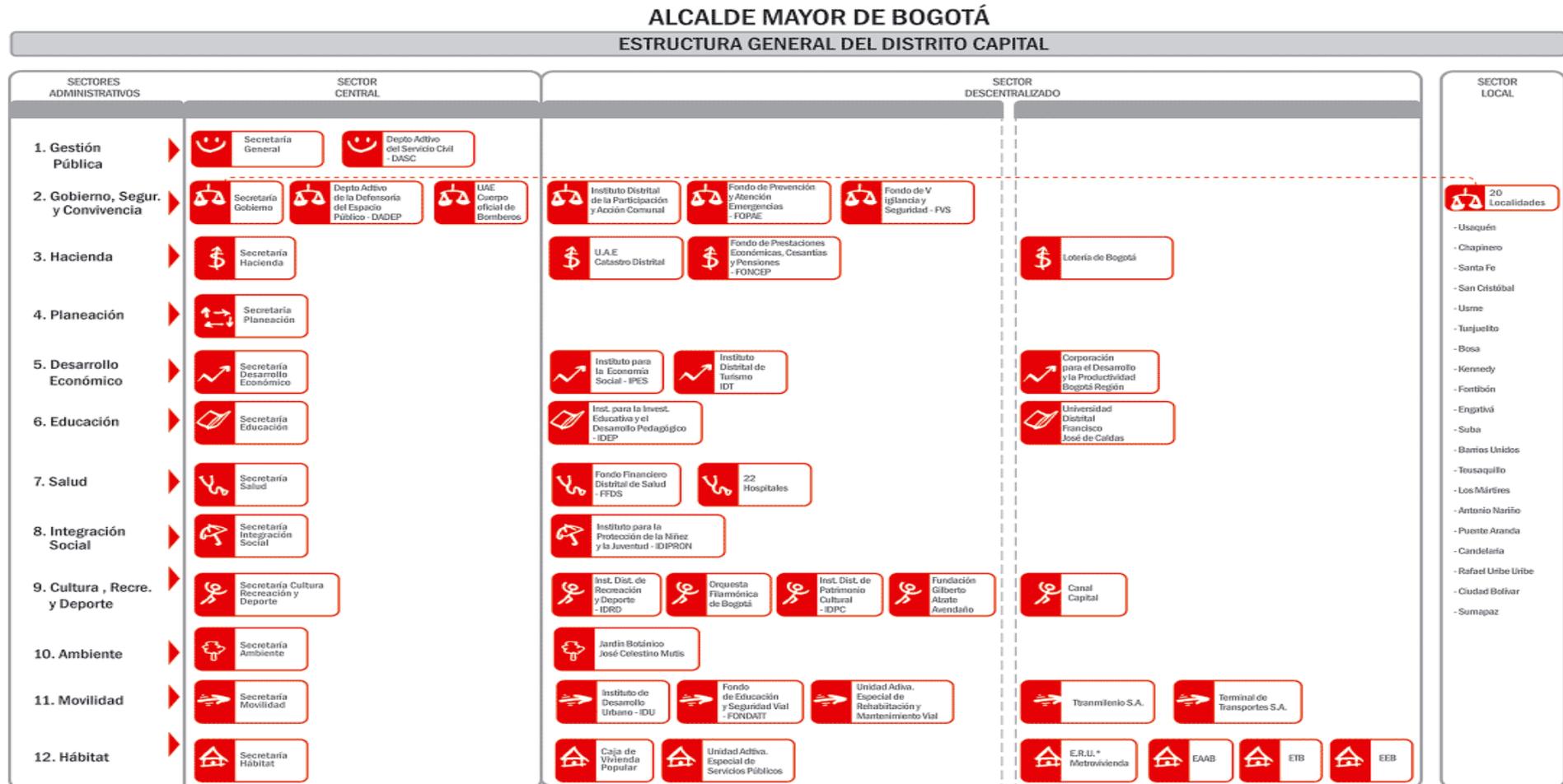
Anexo 3. Proyección poblacional por localidad Bogotá D.C. (2005-2020)

LOCALIDAD	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antonio Nariño	116.828	116.806	116.742	116.161	115.328	114.324	113.235	112.137	111.112	110.239	109.603	109.277	109.254	109.199	109.104	108.976
Barrios Unidos	223.073	227.500	231.722	235.775	239.668	243.416	247.049	250.574	254.001	257.353	260.646	263.883	267.106	270.280	273.396	276.453
Bosa	508.828	529.171	548.150	566.110	583.338	600.137	616.839	633.725	651.084	669.227	688.455	709.039	731.047	753.496	776.363	799.660
Chapinero	122.827	123.114	123.537	124.063	124.648	125.249	125.832	126.351	126.764	126.949	126.956	126.951	126.591	126.192	125.750	125.294
Ciudad Bolívar	570.619	583.657	596.773	610.011	623.352	636.794	650.367	664.047	677.819	691.693	705.663	719.700	733.859	748.012	762.184	776.351
Engativá	804.470	812.069	819.286	826.209	832.835	839.190	845.337	851.270	856.996	862.557	867.976	873.243	878.434	883.319	887.886	892.169
Fontibón	301.375	310.312	319.233	328.182	337.176	346.241	355.414	364.709	374.142	383.742	393.533	403.519	413.734	424.038	434.446	444.951
Kennedy	951.074	969.613	989.172	1.009.665	1.030.902	1.052.725	1.075.024	1.097.601	1.120.274	1.142.901	1.165.318	1.187.315	1.208.980	1.230.539	1.252.014	1.273.390
La Candelaria	22.621	22.531	22.503	22.524	22.578	22.650	22.726	22.791	22.828	22.824	22.764	22.633	22.438	22.243	22.041	21.830
Los Mártires	94.842	95.043	95.191	95.294	95.344	95.341	95.287	95.177	95.007	94.779	94.487	94.130	93.716	93.248	92.755	92.234
Puente Aranda	253.638	251.315	248.995	246.672	244.319	241.912	239.441	236.877	234.191	231.368	228.388	225.220	221.906	218.555	215.191	211.802
Rafael Uribe Uribe	378.164	375.807	373.575	371.456	369.403	367.376	365.353	363.284	361.125	358.845	356.408	353.761	350.944	348.023	344.990	341.886
San Cristóbal	407.552	404.954	403.076	401.806	400.991	400.491	400.184	399.915	399.537	398.918	397.919	396.383	394.358	392.220	389.945	387.560
Snata Fe	109.107	108.630	107.930	107.044	105.997	104.816	103.535	102.175	100.768	99.340	97.920	96.534	95.201	93.857	92.490	91.111
Suba	923.063	952.103	981.025	1.009.981	1.039.013	1.068.188	1.097.642	1.127.402	1.157.514	1.188.071	1.219.135	1.250.734	1.282.978	1.315.509	1.348.372	1.381.597
Sumapaz	5.792	6.099	6.345	6.540	6.693	6.814	6.910	6.990	7.063	7.139	7.224	7.330	7.457	7.584	7.711	7.838
Teusaquillo	137.530	138.347	139.051	139.652	140.148	140.539	140.728	140.743	140.755	140.766	140.772	140.767	140.473	140.135	139.776	139.369
Tunjuelito	184.528	183.387	183.125	183.567	184.517	185.784	187.191	188.537	189.633	190.289	190.318	189.522	187.971	186.383	184.743	183.067
Usaquén	425.193	430.204	435.395	440.687	445.955	451.085	455.991	460.543	464.619	468.115	470.922	472.908	474.186	475.275	476.184	476.931
Usme	298.992	304.554	309.402	313.653	317.392	320.710	323.719	326.497	329.134	331.730	334.376	337.152	340.101	342.940	345.689	348.332
TOTAL	6.840.116	6.945.216	7.050.228	7.155.052	7.259.597	7.363.782	7.467.804	7.571.345	7.674.366	7.776.845	7.878.783	7.980.001	8.080.734	8.181.047	8.281.030	8.380.801

Fuente: Dirección de Estudios Macro - Secretaría Distrital de Planeación, en el marco del Convenio de cooperación técnica Departamento Nacional de Estadística DANE-SDP No 069-2007.

Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/estudios-macro/proyecciones-de-poblacion>

Anexo 4. Organigrama Estructura Administrativa del Distrito Capital. (Reforma Administrativa 2006)



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <https://bogota.gov.co/sites/default/files/art/art.htm>