

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2005

DIRECCION DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACION CIUDADANA

SUBDIRECCION DE FISCALIZACION

PRODUCTO:¹ EVALUACION DE GESTION DE LAS UEL EN LA VIGENCIA 2004 Y PRIMER SEMESTRE 2005 – TIEMPOS DE VIABILIZACION DE PROYECTOS

TIPO DE PRODUCTO:² INFORME SECTORIAL

PERIODO DE ESTUDIO:³ VIGENCIA 2004 Y PRIMER SEMESTRE 2005

RESPONSABLES: GRUPOS DE AUDITORIA Y ANALISIS SECTORIAL

ELABORADO POR:

Profesional Univ. 340-02 LUIS EDUARDO CAÑAS R.

CARGO	NOMBRE	FIRMA
--------------	---------------	--------------

REVISADO Y APROBADO POR:

Subdirectora Fiscalización MONICA INES DELGADO O.

CARGO	NOMBRE	FIRMA
--------------	---------------	--------------

FECHA DE ELABORACIÓN: DIA: 20 MES: 11 AÑO: 2005

FECHA DE APRORACIÓN: DIA: 30 MES: 11 AÑO: 2005

NUMERO DE FOLIOS: 29

¹ De acuerdo al nombre dado en el PAE

² Obligatorio, Sectorial, o estructural

³ Solo aplica para informes Obligatorios

INTRODUCCIÓN		Pág.
1.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	5
1.1.	MARCO NORMATIVO	5
1.2.	TIEMPO DE FORMULACIÓN, VIABILIZACIÓN Y CONTRATACIÓN FDL, UEL y ENTIDAD	11
1.3.	CAUSAS QUE ORIGINAN DEMORA EN EL PROCESO DE VIABILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL FDL-UEL Y ENTIDADES DISTRITALES.	19
1.4.	ANÁLISIS DE GASTOS DE PLANTA DE PERSONAL MANEJADOS POR LAS UEL	22
1.5.	COMPORTAMIENTO DE LOS FDL EN EL PROCESO DE VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS.	27
2.	CONCLUSIONES	28

INTRODUCCIÓN

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a las 10 Unidades Ejecutivas Locales.

La auditoría se centró en la determinación del Tiempo y las causas que originan la demora en el proceso de viabilización y ejecución de los proyectos de Inversión local de los Fondos de Desarrollo local – FDL y la participación de las Unidades Ejecutivas de Localidades – UEL.

Los componentes seleccionados responden al análisis de la gestión, y responsabilidad que tienen cada uno de los actores del proceso de Viabilización y contratación, como son Fondos de Desarrollo Local – FDL, las Unidades Ejecutivas de Localidades – UEL y las Entidades Distritales.

Dada la importancia estratégica de los Fondos de Desarrollo Local, de las Unidades Ejecutivas Locales y de las Entidades Distritales en el proceso de Viabilización y contratación para la inversión de los recursos públicos en las localidades y la ciudad, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Localidad.

1. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial a las diez Unidades Ejecutivas Locales - UEL a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición para la ejecución del proceso de viabilización y los resultados de su gestión en el periodo comprendido entre el 01 de enero y 31 de diciembre de 2004, conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre las causas que originan la demora en la formulación, viabilización y ejecución de los proyectos de inversión local FDL - UEL, que contenga el acatamiento normativo en general, en procedimientos y en el manejo de los recursos del Distrito Capital.

El informe se compone de la recolección, depuración y consolidación de la información suministrada por la fuente primaria y un análisis histórico y normativo sobre la creación, ejecución y causas de la demora en los procesos de formulación, viabilización y costos de ejecución de los proyectos entre los diferentes actores como el FDL, UEL y Entidades Distritales.

1.1 MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia de 1991. El artículo 209, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento entre otros, en los principios de igualdad, eficacia, economía y celeridad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá en el Capítulo V art. 87 al 95, Fondos de Desarrollo Local, establece su Naturaleza, Patrimonio, Participación en el Presupuesto Distrital, Contribución a la Eficiencia, Multas, Representación Legal y reglamento, Apropiaciones, Celebración de Contratos y la Participación Ciudadana y Comunitaria, en el artículo 92 establece que “El Alcalde Mayor será el representante legal de los fondos de desarrollo y

ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 del presente estatuto...”

Los Decretos: 176 -1998 y 854 -2001 dieron origen a la creación de Las Unidades Ejecutivas de Localidades como instancias de asesoría y apoyo a las Alcaldías Locales para la formulación y contratación de los proyectos del Plan de Desarrollo Local.

El artículo 3º del Decreto 176 de 1998 establece que “Los organismos y entidades designarán el personal para conformar bajo su dirección las Unidades Ejecutivas de Localidades, necesarias para dar cumplimiento a la delegación conferida. Las Unidades Ejecutivas de Localidades de cada una de las entidades contarán con un grupo interdisciplinario, que atenderá mínimo los aspectos relativos a planeación, programación, revisión y elaboración de componentes técnicos y legales, con el fin de lograr una contratación exitosa bajo los principios y procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios”.

El Artículo 6 del precitado Decreto, “Ordenar a la Secretaría de Gobierno contratar una auditoría de gestión encargada de verificar la eficiencia del procedimiento aquí establecido. La coordinación de las Unidades Ejecutivas de las Localidades estará a cargo de la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales.”

Decreto 854 de 2001, Artículo 35, establece las Delegaciones del Alcalde Mayor. (...) “Los organismos y entidades mantendrán el personal necesario para conformar bajo su dirección las Unidades Ejecutivas de Localidades – UEL, o la que haga sus veces, necesarias para dar cumplimiento a la delegación conferida. Corresponderá a las UEL- de cada una de las entidades y organismos **realizar las actividades de asesoría y asistencia técnica correspondientes a la planeación, programación, revisión y elaboración de componentes técnicos y legales de los proyectos** de inversión local y de los contratos a suscribir en nombre de los Fondos de Desarrollo Local, respetando la iniciativa del gasto local. (Negrilla fuera del texto)

La coordinación de las Unidades Ejecutivas de las Localidades –UEL- estará a cargo de la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales, para lo cual podrá contratar el personal técnico que se requiera para fortalecer la gestión de las Unidades.

En la ejecución de los presupuestos correspondientes a los Fondos de Desarrollo Local deberá respetarse el orden de prioridades de los proyectos de inversión establecidos en los diferentes Planes de Desarrollo Local, en consonancia con lo concertado en los Encuentros Ciudadanos de que trata el Acuerdo Distrital 13 de 2000 y conforme con las competencias de inversión que correspondan a lo local”.

Artículo 36. “PARAGRAFO TERCERO. Hasta tanto no se unifiquen mediante Directiva los procesos relacionados con las Unidades Ejecutivas Locales, continuarán vigentes aquellas Directivas e Instructivos expedidos a la fecha”.

Decreto 421 de 23 de Diciembre de 2004. Artículo 1- “Modificar el artículo 35 del Decreto Distrital 854 de 2001” “Por el cual se asigna la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, en los programas, subprogramas y proyectos del Plan de Desarrollo Local.”

“Asignar en las Secretarías, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, de la Administración Distrital la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, en los programas, subprogramas y proyectos del Plan de Desarrollo Local.

Los proyectos de inversión de las Localidades podrán ser complementados con recursos de cofinanciación de las entidades ejecutoras, cuando estos sean concurrentes con los planes, programas y proyectos de la Administración Central.

Los organismos y entidades mantendrán el personal necesario para conformar bajo su dirección las Unidades Ejecutivas de Localidades - U.E.L., necesarias para dar cumplimiento a la asignación conferida. Corresponderá a las U.E.L.- de cada una de las entidades y organismos realizar las actividades de asesoría y asistencia técnica correspondientes a la planeación, programación, revisión y elaboración de componentes técnicos y legales de los proyectos de inversión local y de los contratos a suscribir en nombre de los Fondos de Desarrollo Local, respetando la iniciativa del gasto local.

La coordinación de las Unidades Ejecutivas de las Localidades -U.E.L.- estará a cargo de la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales, para lo cual podrá contratar el personal técnico que se requiera para fortalecer la gestión de las Unidades.

En la ejecución de los presupuestos correspondientes a los Fondos de Desarrollo Local deberá respetarse el orden de prioridades de los proyectos de inversión establecidos en los diferentes Planes de Desarrollo Local, en consonancia con lo concertado en los Encuentros Ciudadanos de que trata el Acuerdo Distrital 13 de 2000 y conforme con las competencias de inversión que correspondan a lo local.

PARÁGRAFO. La atribución conferida a las Secretarías, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos podrá ser delegada en servidores públicos del nivel directivo vinculados al organismo correspondiente en los términos del artículo 87 del Decreto Distrital 714 de 1996”.

Directiva Distrital 003 de 1998 del Alcalde Mayor para “Secretarios de Gobierno, Educación, Salud, Hacienda, Directores DABS, DAAC, IDCT, IDR, IDU, Gerente EAAB, Alcaldes Locales.” Sobre Contratación de Alcaldías Locales.

“La Alcaldía Mayor ha expedido el Decreto 176 de febrero de 1998 y el Instructivo denominado "**Procedimiento General de Contratación de Localidades**", encaminados a asegurar la eficacia en la ejecución de los recursos asignados a los Fondos de Desarrollo Local.

En consecuencia, se requiere poner inmediatamente en marcha las siguientes acciones:

1. Organizar en cada entidad las **Unidades Ejecutivas de Localidades, (UEL)**, asignando funcionarios de las más altas calidades personales y profesionales, que se dediquen de manera exclusiva al desarrollo de este programa.
2. Designar, dentro de la semana siguiente al recibo de esta directriz, como responsable de las **Unidades Ejecutivas de Localidades, (UEL)**, un funcionario de alto nivel, quien contará con el apoyo y accesibilidad al director o secretario correspondiente.
3. Las entidades ejecutoras deberán prestar toda su capacidad e infraestructura técnica y operativa, para agilizar los trámites presupuestales y de contratación. Igualmente deberán presentar propuestas tendientes al mejoramiento continuo del proceso.
4. Las entidades ejecutoras deberán presentar mensualmente los informes sobre la marcha del programa, de acuerdo al "Instructivo de Procedimiento General de Contratación de Localidades", identificando además de los avances alcanzados, las dificultades encontradas y las soluciones diseñadas para superar sin demora tales dificultades...”

“FACTORES DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS LOCALES”

“Teniendo como base el instructivo de contratación del “Procedimiento General de Contratación con las Localidades”, los actores del proceso de viabilización deben cumplir con los siguientes requisitos:

Para iniciar el proceso de viabilización de proyectos, la Alcaldía Local debe remitir a la Unidad Ejecutiva de Localidades, o quien haga sus veces, los siguientes documentos:

- Solicitud de Contratación de los proyectos, discriminando el rubro, programa y subprograma al que pertenece según el Plan de Inversión.
- Análisis de conveniencia del proyecto (Numeral 7 del Artículo 25 de las Ley 80 de 1993)
- Certificado de disponibilidad presupuestal (Artículo 25, Numeral 6 de la Ley 80 de 1993), preparados por el analista económico del Fondo de Desarrollo Local.
- Autorizaciones, aprobaciones, licencias, estudios, diseños y permisos previos necesarios para el desarrollo del proyecto. (Numeral 7 del Artículo 25 de las Ley 80 de 1993)

GENERALIDADES

7.1. Cada sector entregará Anexos que deberán ser diligenciados totalmente por las localidades para poder iniciar el estudio correspondiente.

7.2 Los plazos establecidos para la viabilización por cada una de las UEL o la instancia que haga sus veces, empezarán a contar a partir de la remisión completa de la documentación requerida, por parte de la Alcaldía Local.

7.3. Las UEL o quienes hagan sus veces, deberán garantizar el apoyo técnico a las localidades en los encuentros ciudadanos, talleres de inversión y mesas de trabajo, con el fin de cumplir con su responsabilidad de asesoría técnica”.

Incluyen también algunas definiciones y recomiendan tenerlas en cuenta en el proceso de viabilización de proyectos como:

- **Manual de la Alcaldía Mayor.** Tipos de proyecto, formulación, ajuste o reformulación de proyectos. 4.12 Aval Técnico, Económico y Jurídico: “Es la Conclusión en sentido afirmativo que se da frente a la viabilidad de

un proyecto con respecto a su formulación técnica como alternativa de solución a la necesidad o problema planteado, a su posibilidad jurídica y a sus posibilidades financiero-presupuestales.”

- **Manual de Procedimientos** para la Operación y Administración del BPP-L de Noviembre de 2003, DAPD Subdirección Capítulo IV Instructivo para Expedir Concepto de Viabilidad de Proyectos BPPL. ¿Qué es la expedición del concepto de viabilidad? “Es un proceso que surte la instancia o autoridad competente para determinar si un proyecto a registrar en el Banco de Programas y Proyectos Locales (BPP-L), reúne los aspectos necesarios que permitan determinar la posibilidad de conveniencia de su ejecución.”
- ¿Qué Información se requiere para expedir el concepto de viabilidad? “Recibida la solicitud por escrito por parte del Alcalde Local o su delegado de la respectiva localidad, esta debe venir acompañada de la información contenida en la Parte I de la Ficha EBI-L, referente a la información básica del proyecto, sintetizando en ella la formulación del proyecto, y el diligenciamiento de los numerales contenidos en la Parte III de la Ficha EBI-L relacionados con la información complementaria producto de la formulación del proyecto.”
- ¿Qué información se verifica para poder expedir el concepto de viabilidad? “El concepto de viabilidad se expide luego de la verificación de los siguientes aspectos: (i) la concordancia del proyecto con los lineamientos y políticas del Plan de Desarrollo Local; (ii) las competencias de la localidad para ejecutar el proyecto propuesto; (iii) la coherencia de la solución que plantea el proyecto con el problema o situación que se pretende resolver; (iv) el cumplimiento de los lineamientos para la formulación de proyectos; y (v) que adicionalmente el proyecto reúna los aspectos y/o requisitos exigidos por la Unidad Ejecutiva de Localidades (UEL) correspondiente o por la Secretaría de gobierno o por la Entidad Técnica Competente para aquellos proyectos que lo requieran.”
- ¿Quién expide el concepto de viabilidad? “Le corresponde expedir el concepto de viabilidad para proyectos a registrar en el Banco de Programas y Proyectos Local (BPP-L) al Director de la Unidad Ejecutiva de Localidades (UEL) de la entidad respectiva o quien haga sus veces, de acuerdo con los procedimientos que establezca cada UEL. De presentarse proyectos que por su especificidad y tecnicidad no pueden ser viabilizados por las anteriores instancias, la Secretaría de Gobierno tramitará ante la Oficina de Planeación o la dependencia que haga sus veces, de la Entidad Técnica Correspondiente, el correspondiente concepto de viabilidad.”

1.2 TIEMPOS PROMEDIO DE FORMULACIÓN Y VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS EN FONDOS DE DESARROLLO LOCAL -FDL, UEL Y ENTIDAS DISTRITALES

Se clasifican los proyectos partiendo del Plan de Desarrollo Local; la metodología incluye el periodo 2004, el marco normativo, la recolección y consolidación de la información para determinar las causas que originan las demoras en el proceso de Formulación, Viabilización y Ejecución de los proyectos de inversión de las localidades. Permitiendo determinar que el CONFIS tuvo en cuenta la concordancia de cada anteproyecto de presupuesto con el Plan de Desarrollo “BOGOTÁ” para VIVIR todos del mismo lado, el Plan de desarrollo Local y El Presupuesto Anual del Distrito Capital.

Punto de partida para la auditoria practicada en la vigencia 2005, por el equipo auditor que elaboró un muestreo correspondiente a la contratación del periodo 2004, en cada una de las UEL. Ver cuadro No. 1

CUADRO NO. 1
SELECCIÓN DE LA MUESTRA

NOMBRE DE UEL	PROYECTOS	COMPONENTES	CONTRATOS	VALOR MUESTRA \$	%	VALOR CONTRATACIÓN \$	GASTOS \$
DAAC	32	64	39	6.479.041.217	61	10.680.600.000	125.300.000
DABS	22	25	7	9.506.232.406	60	15.958.500.000	388.800.000
DAMA	11	19	7	626.920.931	20	3.131.000.000	390.900.000
EAAB	14	19	19	10.373.976.697	92	11.243.420.937	482.900.000
EDUCACIÓN	41	78	50	10.760.590.366	45	23.912.300.000	164.800.000
GOBIERNO	11	18	16	406.731.171	5	8.345.600.000	619.500.000
IDCT	18	32	32	1.353.536.320	22	6.232.900.000	427.800.000
IDRD	20	24	11	3.548.931.576	33	10.829.000.000	345.100.000
IDU	16	31	23	11.028.416.565	60	18.243.500.000	372.200.000
SALUD	13	23	16	3.844.467.410	52	7.361.400.000	33.200.000
TOTAL	198	333	220	57.928.844.659	50	115.938.220.937	3.350.500.000

Fuente: Primaria Consolidado de la Información aportada por las UEL

El número de proyectos verificados fue de 198, que corresponden a 333 componentes y 220 contratos por un valor de \$57.928.8 millones que corresponde al 50% del valor total de la contratación de la vigencia 2004, siendo una muestra técnicamente representativa para lograr el objetivo de la Auditoría.

Una vez calculada la muestra, el equipo de realizó visita a cada una de las diez UEL para verificar la información relacionada con las variables Tiempo de radicación de proyectos por parte de los FDL ante las UEL; Tiempo de solicitud del concepto técnico a la entidad por parte de la UEL; Tiempo de remisión del

concepto técnico de la entidad a la UEL; Tiempo de remisión del concepto técnico de las UEL a los FDL; Tiempo de Viabilización de proyectos por parte de las UEL; Tiempo de suscripción del contrato por parte de las Entidades Distritales y Tiempo transcurrido entre el perfeccionamiento del contrato y su inicio. Lo anterior, conforme a lo estipulado en el memorando de encargo de auditoría. (Ver cuadro No.2)

Para este fin fue necesario conocer el procedimiento, estableciendo que efectivamente los FDL formulan los proyectos, los cuales son radicados en las respectiva UEL, luego son trasladados a las áreas técnicas de la entidad, quienes emiten el Concepto Técnico, indispensable para la viabilización por parte de la UEL de cada componente; posteriormente es enviado al respectivo FDL, para ser registrado en el Banco de Proyectos y Programas Locales - BPPL- en cumplimiento de la normatividad vigente. Una vez registrado en el BPPL el FDL expide y remite el CDP a la UEL para la Solicitud de Orden de Contratación –SOC- que da inicio a las etapas precontractual, contractual y de ejecución por parte de la entidad correspondiente.

Por otra parte, fue necesario establecer los actores que intervienen en el proceso descrito, encontrando que son los FDL, las UEL y las Entidades. Lo anterior nos permitió establecer la responsabilidad y la participación de cada uno de los actores e incluir otras variables para medir los tiempos reales del proceso a auditar. Variables como: Tiempo que demora la entidad en expedir el concepto técnico; Tiempo que demora la UEL en dar a conocer el concepto técnico; Tiempo que demora el FDL para el ajuste, modificación o reformulación de proyectos, y Tiempo transcurrido entre la Viabilización del proyecto y la expedición del CDP.

Las UEL, por su parte, examinan la documentación que soporta la ejecución del proyecto, revisan los componentes técnicos y legales de los proyectos y solicitan a la correspondiente dependencia de cada entidad, su concepto técnico sobre la conveniencia de desarrollar el proyecto objeto de la consulta. Esto indica que finalmente quien emite el aval para viabilizar un proyecto es la Entidad Distrital y no la UEL. Posteriormente le corresponde a la UEL surtir el trámite respectivo ante los FDL, para complementar la documentación que da inicio al proceso precontractual y contractual; finalmente son las Entidades Distritales por lo general, las que adelantan el proceso contractual a través de sus dependencias jurídicas, quienes elaboran los términos de referencia, licitación pública, minutas y demás actividades al respecto. Excepto cuando es el FDL quien contrata directamente, caso en el cual la UEL le envía el concepto técnico para que luego realice el proceso de contratación.

La UEL Gobierno marca una diferencia operativa respecto a las demás UEL, en relación a que realiza consultas a las diferentes Entidades Distritales para obtener el respectivo estudio y concepto técnico y luego ella directamente adelanta las etapas precontractual y contractual.

Una vez recolectada, seleccionada y consolidada la información aportada por las UEL, se encontraron los resultados registrados en los siguientes cuadros:

CUADRO NO. 2
TIEMPOS PROMEDIOS DE FORMULACIÓN Y VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS EN FDL, UEL Y ENTIDAD

NOMBRE DE UEL	FDL Tiempo de Formulación proyecto	UEL Tiempo de envío área Técnica	Entidad Tiempo de Envío Concepto Técnico	UEL Tiempo de Envío al FDL-Devolución	FDL Tiempo de Devolución y ajuste	UEL Tiempo de Viabilización	FDL Tiempo entre viabilización y envío CDP	Entidad Tiempo entre CDP y Contrato	Entidad Tiempo entre Contrato e Inicio	UEL Tiempo Total	Entidad Tiempo Total	FDL Tiempo total	Tiempo TOTAL Empleado	Valor de la Contratación
DAAC	214	0	0	0	38	22	47	94	76	22	170	299	491	6.479.041.217
DABS	133	7	36	0	16	54	11	67	76	61	179	160	400	9.506.232.406
DAMA	126	11	0	0	0	0	23	101	38	11	139	149	299	626.920.931
EAAB	143	0	0	0	0	81	143	295	113	81	408	286	775	10.371.976.697
EDUCACIÓN	111	0	0	0	35	64	8	103	41	64	52	320	436	10.760.590.366
GOBIERNO	127	41	0	0	41	40	8	120	27	81	147	176	404	406.737.171
IDCT	139	12	24	15	20	41	17	132	69	68	225	176	469	1.353.536.320
IDRD	167	25	14	3	25	39	43	97	138	67	249	223	539	2.026.719.115
IDU	181	0	0	16	41	50	20	134	82	66	216	197	479	11.028.416.565
SALUD	97	49	15	0	0	17	19	159	47	66	221	116	403	3.844.467.410
Subtotal	1438	145	89	34	216	408	339	1210	707	587	2006	2102	4695	56.404.638.198
TOTAL PROMEDIO	144	24	22	11	31	45	34	121	71	59	201	210	470	5.640.463.820

Fuente Consolidación de la Información aportada por las UEL.

El tiempo del FDL en la formulación de los Proyectos, corresponde al tiempo transcurrido entre 1 de enero y la fecha en que el FDL radica el proyecto en la UEL, observando que el tiempo promedio fue de 144 días. Los FDL emplearon el menor tiempo en la radicación de proyectos ante la UEL de la Secretaría de Salud con promedio de 97 días, mientras que el mayor tiempo utilizado se dio para la UEL del DAAC con 214 días.

Además, la mayor demora de las UEL en el envío de los componentes a las Áreas Técnicas para el concepto, lo presentan en promedio las de las Secretarías de Salud y de Gobierno con 49 y 41 días respectivamente. En las restantes UEL el tiempo promedio transcurrido desde la radicación de los proyectos hasta su envío al área técnica, osciló entre 7 y 25 días.

Es necesario aclarar que las UEL de DAAC, EAAB e IDU, no poseen documentación que permita establecer el tiempo empleado en estas actividades. El tiempo promedio en el envío a las Áreas Técnicas para el concepto, es de 24 días por parte de las seis UEL que tienen documentado el trámite, lapso que se estima un tanto elevado, en consideración a que las actividades que las UEL desarrollan son básicamente de revisión, evaluación y remisión de la documentación para concepto técnico.

Ahora, en cuanto hace referencia al tiempo promedio empleado por la dependencia de la entidad a la cual fue remitido el proyecto para su análisis y expedición del concepto técnico, se anota que sólo cuatro (4) de las UEL – DABS, IDCT, IDR D Y Salud- contienen en sus archivos la documentación que permite determinar ese tiempo.

A continuación, el tiempo requerido por las áreas técnicas de las entidades para emitir el concepto correspondiente a los proyectos o para formular los ajustes necesarios a los mismos, osciló entre 14 días del IDR D y 36 días del DABS, correspondiendo en promedio a 22 días. El equipo considera que este tiempo no es demasiado extenso, en razón a que las actividades son netamente de carácter técnico y de gran complejidad, mientras que las actividades de las UEL son de menos complejidad.

Una vez el correspondiente concepto emitido por el área técnica de la entidad es recibido por la UEL, es enviado al Fondo de Desarrollo Local, bien sea para ajustes, modificación o reformulación de los proyectos o en caso de ser favorable para la viabilización. Luego se solicita el envío del certificado de disponibilidad presupuestal. Este proceso tardó en promedio 11 días, calculados de la información existente en las UEL IDCT, IDR D e IDU, faltando la respectiva documentación en las restantes siete UEL.

En la siguiente columna del cuadro se estableció que los Fondos de Desarrollo Local emplean en promedio 31 días para regresar los proyectos a las UEL, con los ajustes requeridos para completar el proceso de viabilización respectivo. Esto quiere decir que son los FDL los que en promedio emplean más tiempo en la ejecución de actividades del proceso de viabilización. Para el cálculo del

tiempo en esta etapa, no se encontró documentación que permitiera establecer la demora de los FDL para regresar los proyectos en las UEL de DAMA, EAAB y Salud.

Una vez radicados nuevamente los proyectos en las UEL, reformulados o con los ajustes solicitados, se estableció que éstas emplearon en promedio 45 días para emitir el correspondiente concepto de viabilización. Cabe destacar, que en esta etapa nuevamente intervienen las áreas técnicas de las diferentes entidades, quienes son en definitiva las que evalúan los proyectos y producen el correspondiente concepto técnico, para luego expedir la viabilización. De lo anterior se desprende que el tiempo demandado para emitir la viabilización a los proyectos ajustados, 45 días en promedio, es compartido entre las UEL y las entidades a las que estas pertenecen. Únicamente la UEL del DAMA no registra información en sus archivos respecto al tiempo demandado para surtir esta etapa.

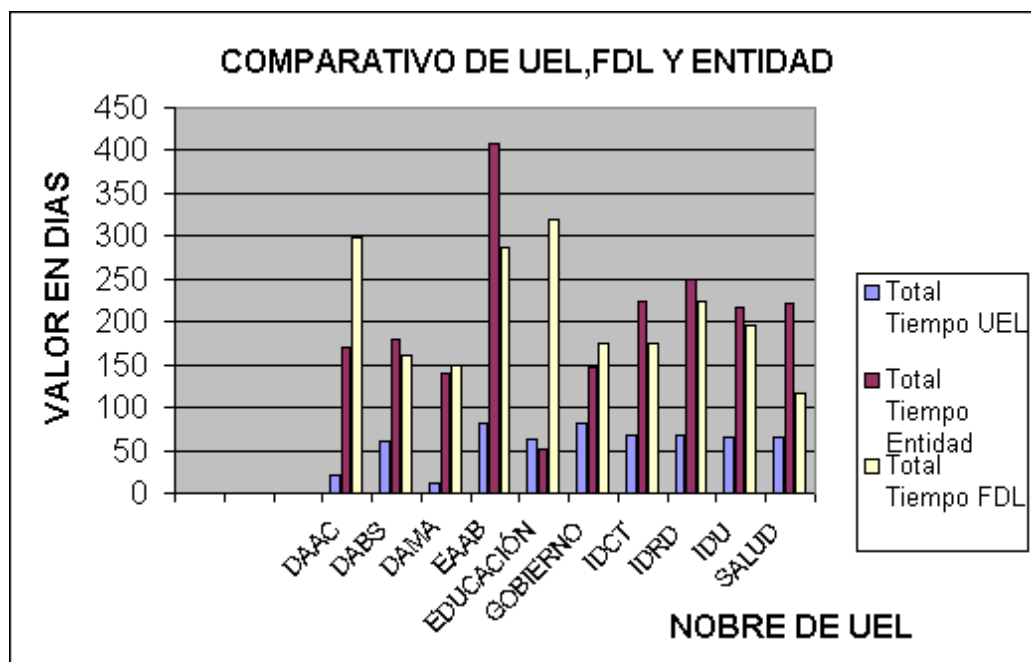
Concluida la etapa de viabilización por parte de la UEL, esta solicita a los Fondos de Desarrollo Local la emisión y envío del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, para dar inicio a los procesos precontractual y contractual. En esta fase, el tiempo promedio que emplearon los fondos para remitir la documentación requerida por las UEL se estableció en 34 días, periodo que se considera demasiado amplio, por cuanto el procedimiento es un trámite que no debe demandar una gran cantidad de recursos, ni el empleo de un lapso de tiempo tan considerable de parte de los Fondos de Desarrollo Local. Cabe anotar que la demora en la expedición y envío del CDP por parte de los fondos a las UEL, retrasa el inicio del proceso contractual que deben adelantar éstas.

También, se estableció que en promedio las entidades demandaron 133 días para adelantar el proceso contractual, es decir, un lapso algo superior a los cuatro (4) meses. Cabe advertir, que por lo general, en este proceso intervienen las diferentes áreas de la entidad en la etapa precontractual y contractual. En términos generales, el tiempo promedio empleado por las entidades de 133 días, para adelantar la elaboración de términos de referencia, abrir la licitación, evaluar las propuestas, adjudicar la licitación y firmar el correspondiente contrato, es un tiempo que se considera razonable.

De igual forma, es conveniente anotar que una documentación más completa sobre estos aspectos, hubieran permitido establecer un cálculo más aproximado y real sobre el tiempo empleado por los tres actores, para cada una de las etapas del proceso de viabilización. Es decir, que otra de las causas que influyen en el proceso es el deficiente manejo de archivo y guarda documental.

Ahora, analizando el grafico No.1 podemos observar que en seis de las diez UEL el mayor tiempo lo emplean las entidades en los estudios que realizan para emitir el concepto técnico, y en desarrollar las etapas precontractuales, contractuales y de ejecución de los contratos; seguidamente el tiempo intermedio lo gastan los FDL en la formulación de los componentes, y la expedición de CDP, y por último el menor tiempo se le atribuye a las UEL para la intermediación que realiza entre las Entidades y FDL; tiempos plenamente concordante con la complejidad que tienen las funciones de cada uno de los actores referidos.

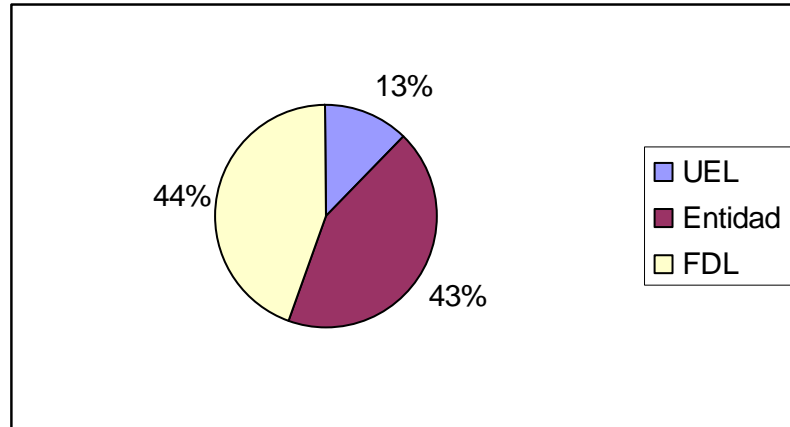
GRAFICO No.1



Cabe resaltar que en cuatro de las UEL los tiempos empleados por los respectivos FDL para la ejecución del proceso superan el tiempo empleado por las entidades para la elaboración del concepto técnico y el desarrollo del proceso de contratación, que es más complejo que el desarrollado por los fondos. Si tenemos en cuenta que los componentes deberán estar formulados y viabilizados en la vigencia anterior para ser incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones Locales, no se justifica el empleo de esta cantidad de tiempo.

GRÁFICO No. 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TRES ACTORES



La interacción de los tres actores en los procedimientos de formulación y viabilización de proyectos de inversión y en las etapas precontractual, contractual y de iniciación de contratos se calculó en 470 días; observando en la gráfica que las UEL, emplearon el 13%, las Entidades Distritales el 43% y los FDL el 44%, comparativamente con los 365 días que contempló la vigencia 2004 auditada. Tiempo valido para las entidades por la complejidad del proceso que realizan, a diferencia del tiempo que emplean los FDL en su gestión revestida de menor complejidad, lo que hace que los procedimientos tengan una mayor demora en el proceso de viabilización e iniciación de los contratos.

Por otra parte, la actuación en tiempo de las UEL es demasiado significativa en la demora de los procesos analizados, si tenemos en cuenta que su papel de facilitador o intermediario puede ser asumido por las propias entidades para hacer más diligente el ciclo de inversión presupuestal de las localidades.

Otro aspecto a considerar fue la cantidad de proyectos radicados por los Fondos en las UEL frente a los proyectos devueltos para ajuste, modificación o reformulación, lo cual se ilustra en el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 3

PROYECTOS FORMULADOS VS. PROYECTOS DEVUELTOS

No. De Orden	Fondo de Desarrollo Local	No de Proyectos Formulados	No. Proyectos devueltos	%
1	Usaquén	9	8	89
2	Mártires	12	9	75
3	Rafael U.	6	4	67
4	Chapinero	7	4	57
5	Kennedy	34	19	56
6	Tunjuelito	10	5	50
7	Fontibón	18	9	50
8	Usme	11	5	45
9	Ciudad B.	22	9	41
10	Teusaquillo	10	4	40
11	Antonio N.	8	3	38
12	Santa Fe	15	5	33
13	Negativa	22	7	32
14	Sumapaz	20	6	30
15	San Cristobal	33	8	24
17	Suba	27	6	22
18	Bosa	15	3	20
19	Candelaria	20	4	20
20	Barrios U.	10	1	10
Total		309	119	39

Fuente: Información aportada por las UEL con base en la muestra seleccionada

Los FDL de Usaquén, Mártires, Rafael Uribe, Chapinero y Kennedy reflejan la mayor incidencia de devoluciones en el proceso, aspecto que fue corroborado en la como una de las causas que aumentan la demora en la viabilización de proyectos locales.

De igual forma es importante resaltar la gestión de las UEL al comparar el número de componentes radicados por los FDL y los que fueron viabilizados por las UEL, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 4

COMPARATIVO DE COMPONENTES RECIBIDOS Y VIABILIZADOS POR LAS UEL- 2004

UEL	Componentes Recibidos	Componentes Viabilizados	%
IDU	114	97	85
IDRD	124	117	94
EDU	332	321	97
GOB	173	170	98
IDCT	177	177	100
EAAB	15	15	100
SALUD	54	54	100
DABS	106	106	100
DAMA	44	44	100
DAACD	104	104	100
Total	1129	1108	98

Fuente: Tablero de control - Secretaría de Gobierno

Se puede observar que la UEL de Educación, con el 97% de los proyectos viabilizados, fue en donde más componentes se radicaron y viabilizaron, comparativamente con las demás UEL, a pesar de que en algunas se logró el 100%.

1.3 CAUSAS QUE ORIGINAN DEMORA EN EL PROCESO FORMULACIÓN VIABILIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN LOCAL FDL-UEL

- Debido a las deficiencias en la estructura de los FDL, respecto al **recurso humano** técnicamente calificado que conforman los equipos de trabajo en las áreas de planeación encargadas de desarrollar estas actividades. Se detectó una baja capacidad institucional en las Localidades para formular proyectos y administrar información diagnóstica para soportarlos.
- El Art. 35 Decreto 854 de 2001 establece “La coordinación de las Unidades Ejecutivas de Localidades –UEL- estará a cargo de la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales, para lo cual podrá contratar el personal técnico que se requiera para fortalecer la gestión de las Unidades.” Sin embargo, no determina pautas para establecer la estructura, organización y recursos de las UEL, razón por la cual el funcionamiento y la conformación de éstas es diversa y están inmersas en las respectivas Entidades Distritales, constituyéndose en un inconveniente para los Fondos por cuanto deben

manejar diez procedimientos y formas diferentes de actuación de las UEL.

- Respecto al párrafo anterior, fue evidente que no existió uniformidad de criterio en cuanto a la designación del responsable de cada una de las UEL, denominados: director, coordinador, o gerente, por ausencia de una norma precisa que establezca sus perfiles. Así, la diferencia se marca también en la remuneración recibida por los directivos de las unidades, que ejecutan funciones similares pero con mayor gestión o compromiso como funcionarios profesionales sin el debido reconocimiento y con menor remuneración, debido a que este cargo no siempre se asigna a un funcionario de alto nivel como la norma lo indica. Igualmente, para algunos de ellos la coordinación de la UEL es una más de las varias funciones que deben realizar.
- A pesar de los incipientes avances de descentralización en el manejo de los recursos de los FDL no es un proceso eficiente ni eficaz debido al retardo en la ejecución de los proyectos que se desarrollan en periodos posteriores conllevando a una contratación poco exitosa, por retardo en la obtención del beneficio comunitario.
- Conforme al Manual de Procedimientos del BPP-L 2003, los aspectos y requisitos exigidos por las UEL para facilitar el análisis del proceso, cada instancia definirá los criterios, procedimientos y metodología. Sin embargo, no todas las Entidades Distritales elaboraron sus manuales de procedimientos incluyendo el procedimiento de viabilización de proyectos de inversión y en su defecto en las entidades que existen dichos manuales no son ampliamente socializados, ejecutados, ni aclaran gran parte de los vacíos normativos.
- Se evidenció un considerable atraso en la ejecución de los proyectos formulados para la solución de la problemática de las 20 localidades en tiempo real, afectando el beneficio social que persiguen los fines del Estado.
- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital no ha dictado de manera oportuna e integral pautas y directrices claras de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión local, dado que se siguen presentando contradicciones en el desarrollo del proceso.
- Infortunadamente en el proceso de formulación de proyectos la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales encargada de la coordinación de las UEL, no hace presencia real y efectiva a nivel local.

- Respecto a la concordancia que deben guardar los proyectos con los lineamientos y políticas del Plan de desarrollo Local. El periodo auditado está comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004, evidenciando que se inicia la vigencia presupuestal sin proyectos formulados ni viabilizados, lo que reduce la anualidad para la ejecución de recursos locales y prolonga los periodos de ejecución de las actividades.
- El Decreto 854 de 2001 establece que las UEL son instancias de asesoría y asistencia técnica en el procedimiento de programación, revisión, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión de inversión local; por eso las localidades deben apoyarse en estas Unidades para garantizar la oportuna ejecución de los proyectos de inversión. No obstante lo normado, se detectaron algunos componentes con bajo rigor técnico y financiero en el manejo de recursos locales en el momento de la formulación y viabilización de proyectos al ser devueltos para ajustarlos, modificarlos o reformularlos, ampliando la demora en el proceso de viabilización y a la vez, originando una prolongación del tiempo de iniciación del proceso de contratación.
- La falta de claridad, uniformidad y especificación de procedimientos a seguir en las actividades que ejecutan la mayoría de las UEL, en el proceso de viabilización, permite que de forma heterogénea se implementen actividades, que fomentan las debilidades presentadas en el proceso de contratación y ejecución de proyectos de inversión local.
- Otra causa fundamental es la diversidad en la complejidad misional de las Entidades Distritales, lo cual hace variar el tiempo que fluctúan entre la solicitud y la emisión del conocimiento técnico, asumiendo la responsabilidad de conceptuar previamente a la viabilización y brindando un apoyo a las localidades en la inversión eficiente de los recursos locales.
- Existen proyectos que fueron formulados en el 2003, viabilizados y contratados en el 2004 y ejecutados en el 2005, lo que aumenta notoriamente el periodo auditado de 365 días. Estos casos se presentaron en las UEL de EAAB, Salud y DAAC. En esta última se pudo evidenciar que el proyecto No. 1975-10 fue radicado en la UEL el 08-05-02 y viabilizado el 31-05-02; expedición del CDP 11-08-04; acciones que no articulan dentro del engranaje que enmarca las actividades de la mayoría de las UEL. Pero de igual forma se observa que en esta UEL EAAB, el ciclo de los proyectos de inversión no presenta tiempos de devolución, ajuste o reformulación de componentes

en razón a que antes de su radicación para la viabilización, se realizan mesas de trabajo conjuntas entre FDL, Entidades, UEL, Nivel central con participación de la ciudadanía.

- En la mayoría de las UEL existen debilidades administrativas en el manejo, guarda y archivo de la documentación que soporta el proceso de viabilización, entorpeciendo el calculo de algunas variables incluidas en el proceso de adelantado; poca confiabilidad en información diagnóstica para las investigaciones que adelantan los entes de control, siendo más notorias estas deficiencias en las UEL SALUD y DAMA.
- La norma es laxa y ambigua al decir que las UEL son organismos de asesoría y apoyo en la formulación de proyectos, toda vez que le permite a los FDL enviar a las UEL proyectos mal formulados a sabiendas de que serán devueltos para ser ajustados, modificados o reformulados y minimiza el esfuerzo de hacer un documento técnicamente bien elaborado, dejando así, todo el trabajo a cargo de las Entidades Distritales correspondientes.
- No obstante, haber sido definidas y estandarizadas las fichas EBI, no se realizan los respectivos controles y evaluación de la información registrada. En conclusión la norma no precisa las responsabilidades de cada uno de los actores del proceso: FDL, UEL y Entidades Distritales ni determina sanciones por incumplimiento o mecanismos coercitivos en caso de remisión de proyectos extemporáneos, y sin el completo lleno de los requisitos de información mínima.

1.4 ANÁLISIS DE GASTOS DE PLANTA DE PERSONAL MANEJADOS POR LAS UEL

El equipo de trabajo ha considerado como un indicador determinante de la eficiencia en la gestión administrativa de las UEL el resultado de comparar los gastos del personal de planta frente al valor contratado, por cuanto es el gasto administrativo más importante de las UEL, con porcentajes superiores al 75% en todos los casos. Este indicador refleja la proporción que de los recursos contratados cada UEL utilizó para remunerar al personal vinculado a éstas.

CUADRO NO. 5
COMPARATIVO DE GASTOS EN LAS 10 UEL 2003

No. De Orden	NOMBRE UEL	GASTOS PERSONAL \$ millones	VALOR CONTRAT. \$ millones	RELACIÓN GASTOS/ VR. CONTRAT	DESVIACIÓN RESPECTO AL PROMEDIO
1	EDUCA	112,7	24.636,4	0,5	3,3
2	IDU	487,4	25.365,4	1,9	1,9
3	DABS	252,0	11.392,9	2,2	1,6
4	EAAB	342,0	13.710,1	2,5	1,3
5	IDRD	342,7	12.778,0	2,7	1,1
6	DAAC	412,5	11.047,7	3,7	0,1
7	DAMA	143,5	3.281,3	4,4	-0,6
8	SALUD	322,1	6.825,7	4,7	-0,9
9	GOB	545,3	7.352,7	7,4	-3,6
10	IDCT	422,1	5.323,5	7,9	-4,1
	Totales	3.382,3	121.713,7		
Nivel de eficiencia administrativa Promedio			3,8		

Fuente primaria: Información aportada por las UEL

Para el año 2003 considerando en conjunto las 10 UEL, el promedio de gastos de personal, es de 3.8% de los recursos contratados. Las UEL que reflejaron mayor eficiencia a la luz de este parámetro fueron en su orden las de EDUCACIÓN, IDU y DABS, con porcentajes de 0.5%, 1.9% y 2.2% respectivamente, mientras que las más costosas resultaron ser las UEL de IDCT, GOBIERNO y SALUD con porcentajes de 7.9%, 7.4% y 4.7% respectivamente.

CUADRO NO. 6
COMPARATIVO DE GASTOS EN LAS 10 UEL 2004

No. De Orden	NOMBRE UEL	GASTOS PERSONAL \$ millones	VALOR CONTRAT. \$ millones	RELACIÓN GASTOS/ VR. CONTRAT	DESVIACIÓN RESPECTO AL PROMEDIO
1	EDUCA	164,8	23.912,3	0,7	3,8
2	IDU	358,8	18.243,5	2,0	2,6
3	DABS	388,8	15.958,5	2,4	2,1
4	DAAC	271,0	10.680,6	2,5	2,0
5	IDRD	340,9	10.829,0	3,1	1,4
6	SALUD	344,5	7.361,4	4,7	-0,2
7	EAAB	482,9	9.420,5	5,1	-0,6
8	GOB	526,4	8.345,6	6,3	-1,8
9	IDCT	427,8	6.232,9	6,9	-2,3
10	DAMA	360,9	3.131,0	11,5	-7,0
	Totales	3.666,8	114.115,3		
Nivel de eficiencia administrativa Promedio			4,5		

Fuente primaria: Información aportada por las UEL

Para el Año 2004, las más eficientes fueron las UEL de EDUCACIÓN, IDU y DABS con el 0.7%, 2.0% y 2.4%, respectivamente, en tanto que las más costosas fueron las del DAMA, IDCT y GOBIERNO con porcentajes de 11.5%, 6.9%, 6.3% respectivamente.

Es importante aclarar que al aplicar tal indicador da como resultado, por ejemplo en los casos extremos de las UEL de EDUCACIÓN y DAMA, que esta última gasta tres veces más que la primera, para realizar contrataciones por un valor siete (7) veces inferior.

Se observa en el siguiente cuadro, que el indicador gastos 2003 vs. 2004, se refleja mejor en la UEL Educación para los dos años considerados, con 0,5% y 0,7%, lo cual corrobora las circunstancias favorables, desde el punto de vista administrativo anteriormente comentadas, seguida de la UEL IDU con 1.9% en el 2003 y 2.0% para 2004.

Cabe destacar que los gastos de las UEL referenciados corresponden a dineros apropiados del presupuesto de las entidades, los cuales son utilizados para colaborar en la ejecución de los recursos de las localidades, por lo cual la labor de las UEL esta reflejada en cuanto se contribuya a solucionar la

problemática de las localidades, mediante la ejecución de los Planes de Desarrollo Locales.

CUADRO NO. 7
VARIACIÓN DEL INDICADOR GASTOS 2003 - 2004

No. De Orden	NOMBRE UEL	RELACIÓN GASTOS/CONTR 2003	RELACIÓN GASTOS/CONTR 2004	VARIACIÓN ABSOLUTA
1	IDCT	7,4	6,9	-0,5
2	DAAC	2,5	2,5	0,0
3	IDU	1,9	2,0	0,1
4	DABS	2,2	2,4	0,2
5	EDUCA	0,5	0,7	0,2
6	IDRD	2,7	3,1	0,4
7	EAAB	4,4	5,1	0,7
8	SALUD	3,7	4,7	1,0
9	GOB	4,7	6,3	1,6
10	DAMA	7,9	11,5	3,6

Fuente primaria: Información aportada por las UEL

Para analizar la evolución de gastos de las UEL durante los años considerados se compara el indicador arrojado, de donde se infiere que el IDCT fue la única que disminuyó sus gastos de personal comparativamente con los recursos manejados, la del DAAC se mantuvo estática en tanto que IDU, DABS y EDUCACIÓN subieron muy levemente, en contraposición a las UEL del DAMA y Gobierno que presentaron los mayores incrementos.

Concordante con el análisis anterior, la UEL DAMA refleja el más elevado incremento de los gastos de personal en la vigencia 2004, conforme al siguiente cuadro, al duplicar sus gastos de personal, pasando de \$143.5 millones en el 2003 a \$360.9 millones en el 2004 que corresponde al 151.5%, no obstante los recursos contratados corresponden a un monto similar en los dos periodos analizados: \$3.281.3 millones en el 2003 y \$3.131.0 millones en el 2004.

CUADRO NO. 8
COMPARACIÓN VARIACIÓN DE GASTOS 2003-2004

No. De Orden	NOMBRE UEL	GASTOS PERSONAL		VARIACION \$ MILLONES	%
		2.003	2004		
1	DAAC	412,5	271,0	-141,5	-34,3
2	IDU	487,4	358,8	-128,6	-26,4
3	GOB	545,3	526,4	-18,9	-3,5
4	IDRD	342,7	340,9	-1,8	-0,5
5	IDCT	422,1	427,8	5,7	1,4
6	SALUD	322,1	344,5	22,4	7,0
7	EAAB	342,0	482,9	140,9	41,2
8	EDUCA	112,7	164,8	52,1	46,2
9	DABS	252,0	388,8	136,8	54,3
10	DAMA	143,5	360,9	217,4	151,5
Totales		3.382,3	3.666,8	284,5	8,4

Fuente primaria: Información aportada por las UEL

Es encomiable la gestión de la UEL Educación que no obstante haber realizado el mayor valor en contrataciones de todas las UEL en el 2004, presentó la menor cuantía en gastos de personal, esto es \$164.8 millones, contrastando con las UEL de IDCT, EAAB y GOBIERNO cuyos gastos superaron los \$427 millones.

Así mismo, es de resaltar que la UEL EAAB en el año 2003 presentó gastos de personal por valor de \$342 millones y en el 2004 sus gastos fueron de \$482.9 millones con un incremento del 41.2% equivalente a \$140.9 millones. Comparativamente con la inversión que manejo a través de la contratación en el 2003 de \$13.710.1 millones y en 2004 \$9.420.5 millones, lo cual no es coherente el hecho de que a un menor valor contratado de \$4.289.6 millones, se genere un mayor gasto en recurso de personal.

También es notorio el incremento en los costos de la UEL DABS equivalente a 54.3 %, o sea \$136.8 millones, los cuales de alguna manera se ven justificados por el mayor valor de los recursos contratados, esto es \$40.1 millones más que el año 2003.

El análisis anterior no pretende desconocer la gran importancia que tiene el manejo del conocimiento que posee el recurso humano, dada la complejidad técnica que albergan los diferentes proyectos conceptuados en las entidades, frente a la gestión operativa similar que realiza el recurso humano de las UEL.

1.5. COMPORTAMIENTO DE LOS FDL EN EL PROCESO DE VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS.

El grupo auditor, constató a través del desarrollo del encargo que los Fondos de Desarrollo Local del Distrito Capital son los que tardan más en el proceso de formulación, viabilización de proyectos e iniciación de la contratación; a continuación presentamos el cuadro resumen detallado:

**CUADRO No.9
COMPORTAMIENTO FDL EN EL PROCESO DE VIABILIZACIÓN**

Tiempo FDL Formulación Proyecto	Tiempo Transcurrido FDL 1a Dev	Tiempo Transcurrido FDL 2a Dev	Tiempo Transcurrido FDL Envío CDP	Tiempo Total FDL	FDL	Orden Numérico
105	39	45	31	219	Usaquén	1
86	14	0	5	106	Chapinero	2
153	8	0	23	185	Santa Fe	3
163	11	0	23	197	San Cristóbal	4
128	17	0	8	153	Usme	5
110	24	0	5	139	Tunjuelito	6
66	13	0	18	97	Bosa	7
107	23	0	34	163	Kennedy	8
39	15	0	29	83	Fontibón	9
201	4	0	21	226	Engativá	10
188	7	0	15	210	Suba	11
240	1	1	35	277	Barrios U.	12
151	3	5	11	170	Teusaquillo	13
151	24	3	34	212	Mártires	14
120	11	18	16	165	Antonio N.	15
179	7	2	28	217	Puente A.	16
179	10	3	7	198	Candelaria	17
152	15	0	19	186	Rafael U.	18
110	15	0	41	166	Ciudad B.	19
138	14	4	21	177	Promedio	0

Fuente: Información aportada por las UEL

En cuanto hace referencia al tiempo promedio que emplearon los FDL en la formulación de los proyectos, se estableció que este fue de 138 días. En esta etapa el FDL de Fontibón requirió de 39 días; las localidades de Bosa y Chapinero emplearon 66 y 86 días respectivamente, siendo las tres únicas localidades que requirieron menos de cien días en la formulación de los proyectos. Por otra parte, la localidad que mayor cantidad de tiempo empleó, fue Barrios Unidos con 240 días.

Respecto al tiempo demandado por las localidades para efectuar los ajustes solicitados por la áreas técnicas a través de las UEL a los proyectos, se estableció que la localidad de Barrios Unidos demoró un día para efectuar el primer ajuste, Teusaquillo tres días, Engativa cuatro, Suba y Puente Aranda siete días. Mientras que Usaquén por su parte, se tomó 39 días para esta fase, siendo la localidad que mayor tiempo requirió. El tiempo promedio empleado por las localidades en esta fase fue de 14 días.

Por otra parte, el tiempo promedio de los FDL para hacer los ajustes por segunda vez fue de 4 días. La localidad de Usaquén fue la que más tiempo demoró, con 45 días, mientras que Barrios Unidos utilizó un día para ese efecto.

Una vez viabilizados los proyectos, los FDL deben elaborar y enviar a las UEL los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal para dar inicio a los procesos precontractual y contractual. Para cumplir con este propósito, las localidades emplearon un promedio de 21 días, en donde se destacaron Chapinero y Tunjuelito, que emplearon cinco días, Candelaria y Usme, que emplearon siete y ocho días respectivamente. Por su parte Ciudad Bolívar y Barrios Unidos, mostraron el menor desempeño al requerir de 41 y 35 respectivamente, al igual que Mártires y Kennedy que gastaron 34 días.

2. CONCLUSIONES

- Por la falta de normatividad no existen procedimientos homogéneos ni estructuras uniformes en las diferentes Unidades Ejecutivas de Localidades, por lo cual su funcionamiento es particular en cada una de éstas, y su conformación no obedece muchas veces a sus necesidades ni a sus funciones, si no al criterio subjetivo de la Administración de las entidades en las que funcionan.
- Las UEL, en la práctica, son dependencias operativas que se encargan de efectuar el nexo entre los Fondos de Desarrollo Local y las Entidades Distritales en las que funcionan, en relación al proceso de viabilización de proyectos, es decir, que su labor es principalmente de intermediación, y de asesoría durante la formulación de proyectos que adelantan en cada una de ellas.
- Dado que hay actividades de alto nivel técnico en la planeación, organización desarrollo, ejecución y supervisión de los proyectos, es preciso que éstas sean ejecutadas por las entidades que poseen la capacidad operativa y la infraestructura adecuada para ello. Como es el caso de la EAAB, IDU, Secretarías de Salud, Educación y Gobierno, DAMA y el IDRD. Sin embargo, para aquellos proyectos que gestionan las UEL DAAC, DABS, IDCT que no requieren un complejo despliegue de conocimiento técnico, bien podría estudiarse la posibilidad de que puedan ser evaluados y contratados directamente por las Localidades.

Luego el desarrollo de proyectos que requieren de alto grado de conocimiento técnico, no es factible que los desarrollen las localidades, en razón a la debilidad que presentan actualmente en su infraestructura, y a lo complicado y oneroso que resultaría conformar equipos de alto nivel y de tanta especificidad en cada una de las veinte localidades.

- Son las entidades en las que se encuentran inmersas las UEL, las que disponen los recursos para atender los gastos de personal, locativos y administrativos para su funcionamiento, además, son las que a través de sus dependencias especializadas, adelantan los procesos de evaluación de los proyectos de las localidades y la expedición de los conceptos técnicos respectivos, así como también desarrollan los procesos precontractual y contractual para la ejecución de dichos proyectos. Por tal razón, se estima que es posible que las localidades efectúen la articulación directamente con las entidades, por medio de sus dependencias especializadas, con lo cual

se conseguiría agilizar el proceso de inversión de los recursos locales. De una parte se restaría un actor y, de otra, se comprometería en mayor grado la responsabilidad de la entidad en la atención a los proyectos locales.

- En cuanto a gastos administrativos se refiere, las UEL más eficientes fueron las de EDUCACIÓN, IDU y DABS en tanto que las más costosas fueron las del DAMA, IDCT y GOBIERNO, toda vez que al aplicar el indicador da como resultado casos extremos como los de UEL de EDUCACIÓN, en la cual se radicaron y viabilizaron el mayor número de componentes, se empleó menor valor en recursos para remunerar a su personal y el valor de la contratación fue el más representativo, comparativamente con el DAMA, que gastó tres veces más en recurso humano, para gestionar un valor en contratación siete (7) veces inferior.
- Los FDL emplean la mayor parte del tiempo del proceso de viabilización donde inciden las causas que originan la demora en la formulación, viabilización y ejecución de los proyectos de inversión local, es decir, al radicar proyectos mal formulados, que son devueltos varias veces para finalmente ser la entidad la que los estructura, causan un impacto social de gran magnitud por falta de oportunidad en tiempo real de la ejecución de proyectos para la solución de los problemas de necesidades básicas insatisfechas que tiene la comunidad.
- Finalmente el equipo auditor considera importante resaltar que la misión consagrada en el Estatuto Orgánico de Bogotá. Decreto 1421 de 1993 art. 60 referente a garantizar por parte de las localidades la participación de la comunidad que contribuya al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, al progreso económico y social de la población pobre y vulnerable no se está cumpliendo de manera eficaz y eficiente en razón a que se inicia la vigencia presupuestal sin proyectos formulados ni viabilizados, lo cual reduce la anualidad para la inversión de recursos locales y prolongan los periodos de ejecución de las actividades. Como consecuencia directa de la demora que presentan los procesos de formulación, viabilización y contratación, contraviniendo el principio de celeridad y oportunidad en la solución de los problemas que impiden la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas de la población.