

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2006

**DIRECCION DE GOBIERNO
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL**

NOMBRE DEL PRODUCTO: SEGUIMIENTO A LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN EL DISTRITO CAPITAL.

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

RESPONSABLE: JUAN MANUEL QUIROZ MEDINA

ELABORADO POR:

FIRMAS	CARGOS	NOMBRES
_____	Profesional Especializado 222-07	GABRIEL H. MENDEZ CAMACHO
_____	Profesional Universitario 219-01	ANALUCIA PINZON GONZALEZ

REVISADO Y APROBADO POR:

CARGO	NOMBRE	FIRMA
Directora Técnica Sectorial	PATRICIA RIVERA RODRIGUEZ	_____

FECHA DE ELABORACIÓN: DIA: 22 MES: 06 AÑO: 2006

FECHA DE APROBACIÓN: DIA: 30 MES: 06 AÑO: 2006

NUMERO DE FOLIOS 58



INFORME SECTORIAL

SEGUIMIENTO A LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION EN EL DISTRITO CAPITAL

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS -PAE- PRIMER SEMESTRE 2006

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

AGOSTO DE 2006



**SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACION
EN EL DISTRITO CAPITAL**

Contralor de Bogotá

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA

Contralor Auxiliar(e)

OSCAR ALBERTO MOLINA GARCIA

Directora Sector Gobierno

PATRICIA RIVERA RODRÍGUEZ

Subdirector Análisis Sectorial (e)

GABRIEL HERNAN MENDEZ CAMACHO

Analistas:

GABRIEL HERNÁN MÉNDEZ CAMACHO

ANA LUCÍA PINZÓN GONZÁLEZ

TABLA DE CONTENIDO

		Pág.
	INTRODUCCION	
1	MARCO TEORICO	1
1.1	DESCENTRALIZACIÓN	1
1.2	DESCONCENTRACIÓN	4
1.3	DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	5
2	ANTECEDENTES	7
2.1	EN LATINOAMÉRICA	7
2.2	EN BOGOTÁ, D.C.	8
3	¿QUÉ HA OCURRIDO CON EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN BOGOTÁ?	11
3.1	POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA”.	14
3.2	LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	15
3.3	RECURSOS INVERTIDOS EN DESCENTRALIZACIÓN	19
3.3.1	En Reforma Administrativa	19
3.3.2	En descentralización Administrativa	23
3.3.3	Convenio PNUD y Secretaria General COL/02/12	27
3.3.4	Convenio COL 41657 entre la Secretaria de Gobierno y el PNUD y UN-HABITAT,	30
4	ASPECTOS RELEVANTES DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL	33
4.1	GESTIÓN LOCAL	33
4.2	ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS	34
4.3	ORGANIZACIONES CIVICAS PARAINSTITUCIONALES	35
4.4	ATENCIÓN A LA COMUNIDAD	35
4.5	ESTATUTO ORGANICO DE BOGOTA	36
4.6	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	36
4.7	NUEVA DINAMICA TERRITORIAL	
5.	LA DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN AUTORIDADES Y COMUNIDAD LOCALES	37
5.1	ALCADESAS LOCALES	37
5.2	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	39
5.3	ORGANIZACIONES COMUNALES	41
6	CONCLUSIONES	43
	BIBLIOGRAFIA	49

INTRODUCCION

Sobre descentralización se viene hablando desde finales del siglo XIX, sin embargo, importantes avances se presentaron a mediados del siglo XX, hasta llegar a la década de los setenta y la Constitución Política de 1991, en donde se fijan importantes parámetros para el desarrollo de procesos armónicos de descentralización integral, en especial para Bogotá D.C. Además, organizaciones gubernamentales internacionales, preocupadas por el deterioro de la calidad de vida de la población de los países en desarrollo, dentro de ellos los de Latinoamérica, han generado directrices para apoyar procesos de descentralización, con el propósito de brindar soluciones más efectivas a los ciudadanos.

Diversas expectativas se han motivado en Bogotá, D.C., producto de la aplicación de los mandatos Constitucionales y legales sobre la descentralización, suscitando intensos debates, estudios, diagnósticos, asesorías y publicaciones, no solamente de las entidades distritales, sino también de organizaciones públicas y privadas nacionales e internacionales, que han generado toda clase de comentarios y posiciones.

El presente estudio procura aportar algunos elementos sobre el debate suscitado en la última década a propósito de la descentralización administrativa en Bogotá.

En un primer capítulo se reseña el marco teórico que sustenta las definiciones y conceptos de expertos en el tema, tanto a nivel académico como jurisprudencial, en materia de descentralización, desconcentración y división territorial.

En el segundo capítulo, en forma resumida se describen los antecedentes que se han surtido tanto en Latinoamérica como en Bogotá, a propósito de los procesos de descentralización a niveles nacional, territorial y local, partiendo del aporte que sobre este tema se encuentra en la Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo 261 de 2006: *“Por la cual se dictan normas básicas sobre la Estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C., y se expiden otras disposiciones” de Reforma Administrativa*, presentada por el Alcalde mayor. Seguidamente, en el tercer capítulo se presentan comentarios de lo que ha ocurrido con el proceso descentralizador en el distrito capital, con énfasis en el tratamiento que se da a esta política pública en el Plan de Desarrollo *Bogotá sin Indiferencia*, así como el tratamiento que se pretende en el proyecto de Reforma Administrativa que cursa en el Concejo capitalino. De igual manera, se presenta la inversión asociada al proceso de descentralización y de Reforma Administrativa en los últimos planes de desarrollo.

En el cuarto capítulo, retomando los aspectos más importantes del Estudio “*Competencias Locales*”, realizado por la Dirección de Gobierno de la Contraloría de Bogotá en el año 2004, relacionados con la realidad en el ejercicio de la gobernabilidad, en el que se desenvuelven las autoridades locales. En el capítulo cinco, se plasman las opiniones y criterios que sobre el tema de la descentralización, tienen las Alcaldesías Locales, los Ediles y los miembros de las directivas de ASOJUNTAS y juntas de Acción Comunal.

SEGUIMIENTO A LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

1. MARCO TEORICO

1.1 DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización involucra aspectos políticos, administrativos y económicos, conllevando a formas de gobierno más democráticas y participativas, a la evolución política, a una modernización económica que mejora la cantidad, calidad, composición de los bienes y servicios ofrecidos. Son muchos los motivos para descentralizar, entre ellos: el tamaño de territorio (extensión y población), las necesidades, las desigualdades económicas y físicas, la frágil participación ciudadana, el acercamiento de la administración al ciudadano, el marcado centralismo existente.

La Sentencia No. C-295/95 de la Corte constitucional, precisa: *“La descentralización administrativa obedece a una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales”.*

De igual manera, la descentralización administrativa, es un instrumento de intervención del Estado en la *explotación y uso de los recursos naturales, la producción, utilización y consumo de bienes y en la prestación de los servicios, para las finalidades previstas en el artículo 334 de la Constitución Política Nacional.* Así mismo, en la Constitución se consagra, de una parte, la descentralización territorial, establecida con una base geográfica y un evidente valor democrático y la descentralización por servicios, la cual implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas legal y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes específicos o competencias para la gestión propias del Estado Social de Derecho.

En el ámbito académico existen múltiples definiciones que ayudan a precisar las nociones sobre la descentralización administrativa, objeto principal de este estudio. Por lo tanto, Cabanellas suministra una definición más técnica que nos proporciona una visión administrativa: *“Acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad o funciones antes ejercidas por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción, en lo provincial o municipal, para la gestión de los servicios públicos, y otras actividades que interesen a la esfera jurisdiccional estatal, a órganos dependientes o rama especializada.”*¹

¹ Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico, Ed. Heliosta. Buenos Aires. 1986.

Esta concepción hace referencia a la transferencia de funciones ejercidas por el gobierno supremo dejando mayor o menor amplitud de acción; aspecto importante porque no siempre la descentralización significa mayor posibilidad de maniobra administrativa, por cuanto existen funciones eminentemente técnicas que requieren de conocimiento especializado, de talento humano idóneo y de recursos, especialmente financieros. No se menciona la autonomía ni la responsabilidad como elementos esenciales de la gestión fiscal.

Posición diferente es la asumida por Libardo Rodríguez, quien considera que la descentralización *“Es la facultad, que se otorga a las entidades públicas diferentes del estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente.”*²

Aunque las entidades públicas forman parte de la estructura estatal, es lógico que la referencia se hace con relación a los *poderes estatales*; es decir, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Es importante señalar que esta definición presenta como eje central el concepto de *autonomía*, haciendo un doble énfasis con el enunciado *“...governarse por sí mismas”*, lo que significa un desprendimiento relativo puesto que el centro debe ejercer una tutela dada su calidad de gobierno supremo o república unitaria.³

Por otra parte, al conceptualizar el término descentralización se piensa en “sacar del centro algo”; sin embargo, queda incertidumbre sobre la relación del centro con la periferia y la correlación de estas partes con el control, la tutela y la autonomía, estos aspectos serán analizados a la luz de la jurisprudencia y de la situación real en que se encuentran las localidades.

La Corte Constitucional en sentencia No. C-497A, 3/11/94, del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, con relación a la descentralización manifestó: *“...La denominada descentralización territorial, (es) entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central...”*.

La Corte incluye el concepto de responsabilidad y limita la autonomía al campo administrativo y financiero, advirtiendo de paso que las autoridades locales están sujetas al poder central. Estas dos expresiones aclara la descentralización real que existe en las localidades del Distrito Capital. Indudablemente se trata de una descentralización que podemos llamar de segundo orden, puesto que ésta no se presenta en el campo político, en primer lugar porque los alcaldes locales son elegidos por el Alcalde Mayor y en segundo lugar porque, aunque hay elección democrática de ediles, no hay elección democrática de alcaldes locales. El segundo

² Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General Colombiano. Ed. TEMIS. 1996.

³ Artículo 1º de la Carta Política.

orden se sustenta en el hecho de que las localidades no cuentan con recursos propios sino que son alimentadas por el presupuesto distrital.

En el mismo sentido, la Sala Plena del consejo de Estado en Sentencia No. 047, 25/01/00, del Consejero Ponente Manuel Urueta Ayola, manifiesta:

"... La representación legal que el alcalde mayor tiene de los fondos de desarrollo y su condición de ordenador del gasto de dichos fondos constituye simplemente una manifestación del control de tutela que el alcalde como jefe de la administración distrital ejerce sobre las localidades, con el fin de garantizar el funcionamiento armónico de esos dos niveles de la administración distrital. El control de tutela puede ser más o menos intenso, de acuerdo con el criterio del legislador, sobre todo si se tiene en cuenta que las localidades no constituyen entes territoriales, que gocen de sus mismos atributos, pues la Constitución dice en su artículo 286 cuáles son dichos entes."

Las dudas sobre el concepto de descentralización, el Contencioso Administrativo aporta la sustancia para incluir y sustentar el elemento de control de tutela. El argumento central consiste en que *"...las localidades no constituyen entes territoriales..."*, lo que, como es lógico, significa que están sometidas a las directrices políticas, las disposiciones y normas emitidas por el gobierno distrital.

En la misma Sentencia, el Consejero Manuel Urueta Ayola, sostiene que:

"El otorgamiento de competencias por parte del gobierno central, a otra jurisdicción local o entidad pública, gestión que ejecuta para atender sus propios asuntos con autonomía y bajo su responsabilidad. La autonomía esta limitada a los aspectos administrativos y financieros, porque el ente que recibe las atribuciones no es un ente territorial que elija sus autoridades democráticamente, lo que significa que el poder emana de otra autoridad, que generalmente es la autoridad delegante, por tal razón el poder local queda sujeto a las políticas emanadas de aquél, al control de su acción administrativa y al tutelaje político que su gestión implica. De la misma manera, en el campo jurídico legal, el ente local descentralizado en segundo orden, esta subordinado al régimen jurídico del ente central y a las demás disposiciones normativas o administrativas que éste emita en ejercicio del poder supremo que le otorga la constitución y la ley".

Las definiciones y jurisprudencias antes mencionadas permiten deducir que la descentralización local que se presenta en Bogotá, constituye un caso atípico, pues, no se trata de la conocida descentralización territorial que se predica en el ámbito académico, sino de una forma de gobernabilidad para atender las zonas periféricas y distribuir las cargas funcionales de una jurisdicción de mayor tamaño.

1.2 DESCONCENTRACIÓN

Por su semejanza con el concepto de descentralización la desconcentración tiende a confundirse. La concepción de Libardo Rodríguez respecto a la desconcentración, es la siguiente:

“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 éstos. Es decir, que a pesar de que las funciones continúan monopolizadas por las entidades nacionales, algunas de estas funciones son desempeñadas por agentes de aquellas, que se desplazan físicamente a las diversas partes del territorio, dada la imposibilidad o inconveniencia de ejercerlas desde la capital. Si bien pueden tomar algunas decisiones, lo hacen a nombre de la entidad nacional y no de la colectividad seccional donde ejercen la función.”⁴

A primera vista parece una definición semejante a la de descentralización. Sin embargo, es necesario aclarar que la desconcentración se otorga para el ejercicio de funciones específicas, más no competencias. Las competencias son atribuciones de carácter político, mientras que las funciones son actividades de carácter administrativo; desde el punto de vista del origen o del delegante, la descentralización proviene de un gobernante elegido democráticamente y su transferencia se realiza mediante la Constitución, la Ley o norma estatutaria; en cambio la desconcentración proviene del director de una entidad administrativa (ministerio, instituto, departamento administrativo, ente de control, etc.) y se otorga mediante simple acto administrativo interno.

Respecto a la responsabilidad, la legislación colombiana es clara: *“La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario...”⁵*, pero en el campo administrativo relacionado con la gestión del gasto público la norma hace una clara advertencia: *“En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal”⁶*. Lo que significa que la función no ha dejado de ser ejercida por el ente principal ni las acciones se han suprimido en la oficina central, además porque en la desconcentración los procesos decisionales se desarrollan en la oficina principal. En síntesis, la descentralización tiene una incidencia estructural mientras que la desconcentración corresponde al plano funcional, incluso, en la mayoría de los casos se limita a funciones únicas y especializadas dado el objeto social y misional de la entidad delegataria.

De otra parte, la Ley 489 de 1998, en su artículo 8º, define la desconcentración administrativa como: *“La radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.”*

⁴ Derecho Administrativo, Libardo Rodríguez.

⁵ Artículo 211 de la Constitución Política.

⁶ Párrafo del Artículo 12 de la Ley 489 de 1998.

La norma establece que la desconcentración puede ser territorial. Para complementar esta afirmación y conocer la situación real en que se encuentran las alcaldías locales, la misma norma establece respecto al concepto de *desconcentración por delegación y por adscripción*:

“...tanto la desconcentración territorial como en la simplemente jerárquica, el otorgamiento de funciones puede hacerse a dos títulos: como delegación de funciones o como adscripción de funciones. (...) Mediante la delegación, el funcionario que es titular de una competencia (delegante) la traslada a un inferior (delegatario) para que éste ejerza en nombre de aquel. Por ejemplo, el Presidente de la república puede delegar algunas de sus funciones en los ministros, directores de departamentos administrativos y gobernadores. Si la delegación la hace en los ministros o directores de departamentos administrativos, allí desconcentración simplemente jerárquica. Si la hace en los gobernadores, habrá desconcentración territorial.”⁷

Aunque el Alcalde Local no es elegido popularmente, es considerado como un gobernante local, lo que significa que el fenómeno de gobernabilidad que viven las localidades de la ciudad no corresponde a una descentralización administrativa porque, como ya se dijo, éstas no son entidades territoriales, lo que significa que tenemos es una desconcentración territorial.

1.3 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

La jurisprudencia citada ⁸, permite deducir que las localidades de Bogotá no constituyen un esquema de descentralización territorial, por cuanto el artículo 286 de la Carta Política, determina que *“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”*; en consecuencia, es evidente que las localidades no pertenecen a esta clasificación, razón por la cual el artículo 60 del Estatuto Orgánico de Bogotá, define esta escisión como *división territorial*.

El mismo artículo, en el capítulo I del título V del Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto ley 1421 de 1993, establece los objetivos y propósitos de la división territorial del Distrito Capital, en el sentido que las localidades deben garantizar entre otros los siguientes propósitos:

- Que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.
- La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades. Dicha participación también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones.

⁷ Ibidem. Ob. Cit.

⁸ Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia No. 047 de 25/01/00, del Consejero Ponente Manuel Urueta Ayola,

- Que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva, su mejoramiento y progreso económico y social.
- Que también sirvan de marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales.
- El adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas.

2 ANTECEDENTES

2.1 EN LATINOAMÉRICA

Los procesos de descentralización en América Latina, han cobrado gran importancia en el último quinquenio no solo para los gobiernos nacionales sino también para los regionales, ciudades y locales, bajo el liderazgo de organizaciones de alto nivel como la OEA y la ONU, entre otras. El objetivo es encontrar consensos con el propósito primordial de mejorar los procesos democráticos de gobernabilidad y el desarrollo social. Sin duda que los mayores resultados se han observado en la descentralización a nivel nacional hacia los entes territoriales, de la misma manera se han presentado procesos de desconcentración y descentralización administrativa a nivel de ciudades hacia entes locales y barriales.

Colombia también ha puesto en práctica la realidad internacional, que se ha reflejado en la elección popular de Gobernadores y Alcaldes, la descentralización de la salud, la educación y los servicios públicos entre otros. Situación que se ha repetido en las regiones y en las grandes ciudades, como Bogotá. Sin embargo, se percibe inconformismo social, en especial en los intelectuales y académicos quienes critican el escaso desarrollo del verdadero proceso de descentralización, sino acciones de desconcentración de funciones en lugar de distribución de competencias.

En términos de descentralización, importantes procesos se han presentado en varias ciudades capitales y grandes ciudades de países Latinoamericanos. *“Es el caso de ciudades como Buenos Aires, Montevideo, Bogotá, y de ciudades Brasileñas donde existe la figura del subprefecto. En Buenos Aires se ha producido en primer lugar un proceso de desconcentración administrativa bajo la figura de los Centros de Gestión y Participación pero también la Constitución Autónoma de la Provincia de Buenos Aires, expedida en 1996, creó las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial”*⁹.

Otro caso que sirve de referente es, ciudad de México, donde se ha conformado Delegaciones del Distrito Federal, como órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno y con jurisdicción en cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide la ciudad. El jefe de la delegación es elegido popularmente y cuenta con autonomía para definir su aparato administrativo y su planta de personal. *“Las delegaciones tienen amplias competencias en materia de regulación urbana y prestación de servicios públicos, sociales y de infraestructura y cuenta con un presupuesto importante”*¹⁰

⁹ Anexo Descentralización en América latina. Exposición de motivos Reforma Administrativa. 14 de marzo de 2006.

¹⁰ IBIDEM

Otros procesos importantes se han desarrollado en Latinoamérica como el caso de Montevideo, el cual se ha dado importancia a la participación ciudadana para el control de la gestión pública. La ciudad se encuentra dividida en 18 zonas cada una con una junta comunal de elección popular y un director. En cada zona se conforma un Consejo Vecinal con participación ciudadana.

2.2 EN BOGOTÁ, D.C.

El debate sobre la descentralización en el país se inicia en la década de los 70, dando como resultado la Ley 46 de 1971, la cual establece las transferencias de ingresos ordinarios de la nación (Situado Fiscal), a los fondos de educación y salud departamentales. En forma paralela se originan los debates para la descentralización política, los cuales dan origen a la elección popular de Alcaldes en 1986. Sin embargo, es la Constitución Política de 1991 en donde se plasman los mandatos para impulsar procesos de descentralización más coherentes e integrales.

En Bogotá a partir del Acto Legislativo No.1 de 1945, comienza a tomar forma el marco legal de la descentralización, pasando a ser la ciudad, Distrito Capital y adquiere rango constitucional al disponer que *"La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que le fije la ley"*. El Decreto No 3640 de 1954, dispuso la anexión al Distrito Especial, de los municipios de Usaquén, Usme, Engativá, Suba, Fontibón y Bosa, autoriza al Presidente de la República para nombrar el Alcalde de Bogotá y a éste la designación de los Alcaldes Menores.

Posteriormente, con el Decreto 3130 de 1968, se desarrolló el régimen especial del distrito que llegó hasta comienzos de la década de los 90, El Acto Legislativo No 1 de 1986, desarrolla de manera más importante el proceso descentralizador de las entidades territoriales al disponer la elección popular de alcaldes, permitiendo que en Bogotá los ciudadanos eligieran a su Alcalde Mayor de la ciudad, quien sería el jefe de la administración Distrital, dejando así de ser agente del Presidente de la República. Igualmente el Estado desconcentró los servicios de salud, educación y la atención al ciudadano con la creación de los CADES en el caso de Bogotá.

La intención de la Constitución Nacional de 1991 en materia de descentralización, se desarrolló posteriormente mediante la Ley 1ª de 1992 y luego por el Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, normas que reglamentan y sientan las bases para adelantar el proceso de descentralización territorial del Distrito Capital, suministrando ciertos instrumentos para que los mandatarios desarrollen el marco normativo.

Dados estos elementos la descentralización, para el caso de Bogotá, se establece en tres espacios; cumplir un papel importante en el ámbito nacional, como capital del país y al mismo tiempo como capital del departamento de Cundinamarca, por otro lado ordena el cambio de régimen especial por el de Distrito Capital. Al tiempo

que su territorio lo divide en las 20 Localidades, atendiendo lo establecido en los artículos 322, 323 y 324 de la Carta; para ser concordante este proceso, el Congreso emitió la Ley 1ª de 1992, que desarrolló algunos aspectos contemplados en los artículos mencionados, en lo relacionado con: la división de la ciudad en localidades, la elección de las Juntas Administradoras Locales y el Alcalde Mayor con relación a los Alcaldes Locales, adoptándose con el Acuerdo 6 de 1992 emitido por el Concejo de Bogotá.

El Decreto Ley 1421 de 1993, implementó un modelo de organización administrativa estableciendo el sector central y descentralizado (por servicios) y territorialmente, conformando el sector de las localidades. En este sentido se otorgó personería jurídica y patrimonio a los Fondos de Desarrollo Local, más no a las Localidades, para financiar los asuntos locales, definiendo porcentajes entre un 10% de los ingresos corrientes del Distrito, porcentaje que iría en aumento de manera gradual, hasta alcanzar el 20%.

Los recursos se distribuyen de acuerdo a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de las localidades. *“No obstante es de resaltar que aunque se registran, crecimiento poblacional, mayores índices de pobreza, para poner algunos ejemplos: Ciudad Bolívar 68.2%, San Cristóbal 69.8%, Usme 78.3%, Santa Fe 58.0%; con Necesidades Básicas Insatisfechas, para esas mismas localidades del: 16.2%; 15.8%; Usme no dispone de información y 12.8% respectivamente”,¹¹* el porcentaje de asignación presupuestal a las localidades en general y como ya se mencionó anteriormente no superan el 10% de los ingresos corrientes del Distrito, con lo anterior se quiere denotar que las necesidades superan ampliamente los recursos asignados.

Durante la vigencia de 2005, el presupuesto definitivo para las localidades alcanzó a \$505.677.7 millones, el cual fue ejecutado en el 90.8%. El 59.14% se destinaron para cubrir los compromisos de los tres ejes y el objetivo del nuevo Plan de Desarrollo, mientras que el restante 40.86%, se programó para cubrir compromisos de vigencias anteriores. El presupuesto definitivo asignado a las localidades fue del 10.58% del total de los recaudos por concepto de Ingresos Corrientes del Distrito.

El cuadro No. 1 muestra la distribución del presupuesto definitivo en los respectivos Fondos de Desarrollo Local -FDL- en la vigencia 2005. Es de destacar, que contrario a lo que se piensa, los más altos porcentajes no son asignados a las localidades con mayor número de habitantes. Ciudad Bolívar y San Cristóbal tuvieron un presupuesto definitivo que alcanzaron el 11.4% y 10.2% respectivamente, mientras que las Localidades de los Mártires y la Candelaria tuvieron los menores porcentajes con el 0.7% y 1.5% respectivamente, del total del presupuesto definitivo para las localidades.

¹¹ Encuesta de Calidad de Vida para Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Bogotá, 2003.

Cuadro No. 1

**PRESUPUESTO Y EJECUCION DE LOS FONDOS
DE DESARROLLO LOCAL 2005**

Millones de pesos

No.	FDL	PRE. DEFINT	%	EJECUCION	PERCAPIT \$
1	Ciudad Bolívar	57.794.9	11.4	46.998.1	80.972.0
2	San Cristóbal	51.730.1	10.2	49.628.9	111.486.4
3	Engativá	43.056.1	8.5	39.508.9	53.651.3
4	Kennedy	41.636.3	8.2	40.513.6	41.073.6
5	Suba	36.740.5	7.3	33.162.6	44.296.3
6	Rafael Uribe U.	35.191.5	7.0	25.345.6	91.192.7
7	Bosa	30.839.9	6.1	28.686.5	59.373.4
8	Sumapaz	27.254.2	5.4	26.151.1	
9	Usme	23.909.5	4.7	21.977.3	84.528.4
10	Puente Aranda	23.372.4	4.6	22.629.1	82.736.8
11	Usaquén	21.303.9	4.2	19.850.1	45.473.8
12	Santafé	19.491.1	3.9	17.832.5	182.085.1
13	Fontibón	17.351.0	3.4	15.792.0	51.760.4
14	Tunjuelito	15.897.1	3.1	14.910.5	77.787.2
15	Barrios Unidos	13.972.0	2.8	13.512.1	79.138.6
16	Teusaquillo	12.961.1	2.6	11.038.1	102.763.9
17	Antonio Nariño	11.071.6	2.2	10.803.1	112.567.9
18	Chapinero	10.976.7	2.2	10.084.9	89.248.0
19	Los Mártires	7.611.3	1.5	7.377.1	79.666.1
20	La Candelaria	3.515.9	0.7	3.323.3	128.085.8
TOTAL		505.677.7	100.0	459.128.0	71.664.1

Fuente: Dirección de Economía y Finanzas- Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales
Cálculos Per cápita: SAS Gobierno

De la misma manera, al realizar la distribución del presupuesto definitivo de cada FDL, entre el Número de habitantes de la Localidad¹², muestra que Santafé, Candelaria, Antonio Nariño y San Cristóbal tienen la mayor distribución per cápita, mientras que las localidades con mayor densidad de población como: Kennedy, Suba, Fontibón y Engativá, tienen la distribución per cápita más baja.

¹² Proyecciones de población para Bogotá, D.C., por Localidad. DAPD.

3 ¿QUÉ HA OCURRIDO CON EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ?

El Decreto 435 de 1993 delegó en los Alcaldes Locales la facultad de ordenar gastos con cargo a los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Local, les otorga la atribución de expedir actos administrativos y suscribir operaciones necesarias para garantizar la ejecución de los contratos, con el objeto de fortalecer las atribuciones del poder ejecutivo local y el proceso de descentralización.

En el periodo comprendido entre 1995 – 1997, se adoptan dos estrategias con miras a implementar la descentralización: la primera de carácter institucional y que consistió en realizar reformas en la Secretaría de Gobierno con el fin de que esta entidad tutelara la actividad de los Fondos de Desarrollo Local, asignándole a ésta la potestad de determinar las plantas de las Alcaldías Locales y de los Fondos de Desarrollo Local. Igualmente, crea la Subdirección de Asuntos Locales quien en últimas traza directrices administrativas hacia las localidades. La segunda estrategia se orientó en alguna medida, a desarrollar el proceso participativo mediante los encuentros ciudadanos en las localidades mediante el Decreto 425 de 1995.

Para los últimos candidatos a alcaldes mayores del Distrito Capital, ha sido recurrente el tema de la Descentralización adquiriendo gran importancia también para el Concejo, quienes presentan propuestas, entre otras como: incremento de transferencias, autonomía local, elección popular de alcaldes, aumento de localidades, transparencia en la contratación, meritocracia e incentivos para incrementar la participación ciudadana.

Entre los aspectos más importantes de las últimas cinco (5) administraciones distritales, retomando la síntesis realizada por Libardo Asprilla Lara¹³, son los siguientes:

“Administración de Jaime Castro (1992-1994): Introdujo el ordenamiento legal, económico y administrativo de las localidades; desconcentró gran parte de las competencias distritales en las localidades, delegó la representación legal de los fondos de desarrollo en los alcaldes locales e incluso la contratación local a manos de los mismos.

Administración de Antanas Mockus – Paül Bromberg (1995-1997): emanó el decreto 425/95 para la planeación local, creó los comités técnicos integrados por los Ediles, Alcaldes Locales y funcionarios que lideraban el plan de desarrollo; mantuvo la contratación local en cabeza de los alcaldes locales.

Administración de Enrique Peñalosa (1998-2000): Suspendió la contratación local y creó las UEL; institucionalizó los Encuentros Ciudadanos encargados de priorizar necesidades y recursos por zonas de planeación, crea las comisiones de trabajo encargados de formular los proyectos y las oficinas de planeación local.

¹³ Descentralización en Bogotá: ¿Avance o Retroceso?. 2005

Nueva administración de Antanas Mockus (2001-2003): propuso a las JAL un sistema de méritos para la escogencia de ternas de alcaldes locales, desarrolla el Acuerdo 13 de 2000 emanado del concejo de Bogotá; bajo esta norma, mantiene la figura de los Encuentros Ciudadanos, los Concejos Locales de Planeación, sostuvo las UEL y creó los Concejos de Gobierno Local.

Actual administración de Lucho Garzón (2004-2007): se debate en la incertidumbre de acabar o de mantener las UEL, devolver la contratación a los alcaldes locales y aumentar las transferencias. Retomó el concurso de méritos para la escogencia de terna de alcaldes locales.... Lo que sí queda en evidencia es la urgente necesidad de introducir modificaciones al Estatuto Orgánico de la ciudad; para ello se requerirá del concurso de autoridades locales, distritales, consejeros territoriales y locales de planeación, los congresistas por Bogotá y todos aquellos ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la ciudad para que de una vez por todas decidamos con cuál modelo de Descentralización queremos avanzar”.

Los expertos en descentralización, coinciden en que existen limitaciones normativas tanto constitucionales como legales para la implementación del proceso descentralizador que necesita la ciudad. Diversos estudios realizados por consultores y asesores contratados por la administración, así como realizados por entidades distritales, por expertos en el tema, por organizaciones nacionales e internacionales y la Contraloría de Bogotá, han develado el diagnóstico de la situación real del avance de la política pública de descentralización.

Las opiniones y argumentos no distan mucho entre uno y otro informe. Las conclusiones son contundentes respecto a los problemas que han impedido implementar un acertado modelo de descentralización para la capital, después de 20 años de iniciarse el proceso a nivel nacional, y haber pasado 5 administraciones en el distrito capital. “*Los problemas que inciden en la operación del modelo actual en las localidades tienen su origen, entre otros, en los siguientes factores: debilidades sustanciales en el diseño del modelo de descentralización desde la propia Constitución y la ley; carencias en la gestión de la descentralización por parte de la administración distrital; insuficiencias en la gestión por parte de los funcionarios locales; incidencia negativa de costumbres políticas tradicionales que en ciertos casos entran la gestión y estimulan la corrupción*”.¹⁴

Los organismos de vigilancia y control detectaron la falta de efectividad en la gestión de los recursos públicos y casos de corrupción por parte de las autoridades locales, como son el caso de obras que no contaron con los estudios técnicos necesarios para su construcción y otras que en muchos casos no eran necesarias, las cuales aún hoy son obras inconclusas que le generan detrimento al patrimonio distrital. Es así, como el Alcalde Enrique Peñalosa revierte el proceso descentralizador que requería ajustes y desarrollos normativos e institucionales.

Por un lado, el Decreto 022/98, suspendió la atribución de contratar a los alcaldes locales con excepción de los contratos derivados de la prioridad Eficiencia

¹⁴ Exposición de motivos Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 “Por la cual se dictan normas básicas sobre la Estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C., y se expiden otras disposiciones”.

Institucional, en el Plan de Desarrollo 1998-2001 “Por la Bogotá que Queremos”; objetivo Gestión Pública Admirable, en el Plan de desarrollo 2001-2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado” y en el actual, objetivo Gestión Humana, del Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”; interpretándose como un retroceso en materia de descentralización, ya que con dicha decisión se afectó directamente la autonomía local.

En contraste, crea las Unidades Ejecutivas Locales, UEL, adscritas a 10 instituciones distritales (Gobierno, IDU, DABS, IDRD, IDCT, EAAB, Educación, DAAC, DAMA y Salud) que prestan servicios eminentemente locales y se encargan de adelantar los procesos contractuales de conformidad con los planes locales de desarrollo¹⁵. En la segunda administración de Antanas Mockus Sivickas, las UEL fueron fortalecidas.

Lo anterior conlleva a un excesivo centralismo, pues las políticas se trazan desde el nivel central, argumentando la necesidad de la coherencia y consistencia de los Planes de Desarrollo Local, con el Plan de Desarrollo Distrital, desconociendo decisiones importantes resultantes de los encuentros ciudadanos¹⁶, generando una ruptura entre las iniciativas ciudadanas, que han identificado sus necesidades más sentidas, en contraste al impulso de políticas públicas emanadas del nivel central del gobierno distrital, dejando de manifiesto la falta de autonomía de los Fondos de Desarrollo Local, ratificado aún más en el hecho de que las JAL no tienen ningún poder, pues esta Corporación se limita a adoptar el Plan “ya concertado con la comunidad” y el presupuesto, que ha sido asignado por la Secretaría de Hacienda Distrital y distribuido por objetivos.

Aunado a lo anterior, los Alcaldes Locales son funcionarios de libre nombramiento y remoción, nombrados por ternas enviadas por las JAL al Alcalde Mayor, siendo cuotas burocráticas y muchas veces están supeditados a los vaivenes de la política y al cumplimiento de compromisos por su inclusión en la terna. Sin embargo, no deja de llamar la atención el cúmulo de funciones (más de 60) que les fija el Decreto 1421 de 1993, el Decreto 854 de 2001 y otras autoridades, acompañado de los múltiples compromisos con la comunidad, contrastando con la baja capacidad administrativa, financiera y técnica que permita una buena gestión a nivel local.

En la Carta Política se establece y promueve la participación ciudadana, sin embargo, no se logra materializar. Es así, como a nivel del Distrito Capital con los encuentros ciudadanos¹⁷, realizados con el propósito de priorizar y definir proyectos para la solución de las problemáticas que aquejan a cada localidad, se ha observado que la participación en dichos eventos no alcanzan ni siquiera el 1% de la población con capacidad de actuar en este espacio de planeación y control social.

¹⁵ La Contraloría y la Veeduría Distritales han hecho evaluaciones de las UEL y coinciden en señalar su lentitud en los procesos contractuales, el exceso de trámites y las bajas ejecuciones de los recursos presupuestales, y el elevado nivel de obras inconclusas.

¹⁶ Encuentros Ciudadanos, Acuerdo 13 de 2000.

¹⁷ Acuerdo 13 de 2000, Artículo 16

La escasa participación ciudadana se ha evidenciado en las tres últimas administraciones distritales, no obstante haberse invertido recursos del presupuesto distrital, para incentivar y motivar a las comunidades con el fin de lograr mayores niveles de participación, a través de diferentes programas como han sido: Participación Ciudadana -Objetivo Eficiencia Institucional-, Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” 1998-2001; Localidades Fuertes –Programa Gestión Pública Admirable, Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”; Participación para la decisión, Control social a la gestión pública del Eje de Reconciliación; Administración Moderna y Humana, Localidades Modernas y Eficaces del Objetivo Gestión Pública Humana, Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” 2004-2008.

La política pública de participación ciudadana ejecutada por las últimas administraciones, se ha enfocado a incrementar los niveles de participación de las comunidades, sin embargo, los proyectos ejecutados no han logrado el impacto esperado, quedándose en buenas intenciones ante la apatía de las comunidades, originada por la falta de soluciones a los problemas estructurales de las localidades, como son: Atraso en la construcción de infraestructura local, déficit en los servicios de alcantarillado en la periferia, malla vial local en mal estado en un porcentaje del 74%¹⁸, baja cobertura en salud y educación en los estratos 1, 2 y 3, entre otros.

3.1 POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA”.

Como ya se señaló anteriormente, estas situaciones han sido producto del debate público y de la búsqueda de soluciones por parte de las últimas cinco (5) administraciones distritales, buscando salida para que la ciudad avance hacia una descentralización. Es así como, en los respectivos programas de gobierno y posteriores Planes de desarrollo, han presentado la política sobre descentralización con base a diagnósticos similares, al igual que las estrategias trazadas en cada uno de los planes de desarrollo¹⁹. De igual manera, se han presentado proyectos de acuerdo a consideración del Concejo, para la reforma administrativa, la cual involucra la descentralización administrativa, en principio desconcentrando funciones y concluir en una descentralización que permita dotar a las localidades de los instrumentos administrativos, técnicos y financieros que éstas requieren para justificar su existencia.

Los objetivos de la actual administración en materia de descentralización, ha girado en torno a un pilar fundamental de su política de gobierno, referente a: Fortalecer la legitimidad de las instituciones distritales y locales; promover y fortalecer la organización ciudadana para incrementar su capacidad de incidir en la definición, concertación y vigilancia de las políticas públicas; aumentar la gobernabilidad local y

¹⁸ Información suministrada por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, Dirección Técnica de Planeación 2005

¹⁹ Artículo 29, Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos; Artículo 37, Plan de Desarrollo Bogotá Para Vivir todos del mismo lado; Artículo 23, Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia.

profundizar la democracia local; desarrollar capacidades para el ejercicio del poder en lo local; mejorar la eficiencia de la administración pública, la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito y la gestión de los asuntos propios de las autoridades locales. Por último, promover el arraigo e identidad de la ciudadanía con su ciudad y su localidad, los cuales están involucrados en el Eje de Reconciliación y en el Objetivo Gestión Pública Humana, así como en los principios generales del Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*²⁰.

Es así, como la administración distrital, desarrollando cada uno de los temas que compone el proceso de Transformación institucional y reorganización del Distrito como son: Reforma Administrativa, Modelo de descentralización para Bogotá, la participación ciudadana, la planeación y la gestión, presentó ante el Concejo de Bogotá, el 16 de marzo y posteriormente a comienzos del mes de agosto de 2006, el Proyecto de Acuerdo *“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”*, destacándose en la exposición de motivos, la necesidad de reestructurar sobre la base de la desconcentración de funciones para la descentralización administrativa, considerando muy importante, definir la asignación de competencias a los sectores centralizado y descentralizado de las localidades, para lograr el fortalecimiento institucional y operativo de las mismas.

Sin embargo, luego de los múltiples debates que han afrontado los proyectos de reforma administrativa presentados por las dos últimas administraciones, en el Concejo de Bogotá, al finalizar las Sesiones Extraordinarias, el 30 de abril del 2006 fue archivada la iniciativa del actual gobierno. Sin embargo, realizados algunos ajustes al articulado, el proyecto se vuelve a presentar a comienzos de agosto de 2006, para el respectivo debate el cual a la fecha de terminación del presente estudio, ya se había aprobado en primer debate en la Comisión de Gobierno.

Es preciso advertir, que el tratamiento que se da a la política de descentralización en Bogotá, D.C., no es el adecuado toda vez que se une a otras políticas como son: Reforma Administrativa y a la participación ciudadana. Esta situación origina un tratamiento de segundo orden a una política de Estado como es la descentralización, sobreponiendo sobre ella, otras políticas aunque importantes son más de discusión local.

3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Es evidente que se requiere una nueva estructura para una ciudad moderna y cambiante, reforma con la cual ha dependido la suerte de la descentralización administrativa. Los aproximadamente 11 proyectos presentados al Concejo en los

²⁰ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008.

últimos 5 años por los dos Alcaldes Mayores para discusión, al parecer no se han ajustado a los requerimientos y expectativas para transformar a la ciudad.

Se presenta a continuación un breve análisis de los Proyectos presentados:

Plan de Desarrollo “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado”: La Reforma Administrativa presentada por la administración Mockus, estaba orientada en gran parte a buscar una forma de reducir personal y ajustar el gasto público, dadas las reestructuraciones presupuestales del momento por la afectación de la Ley 617, impuesta por el gobierno nacional para reducir el déficit fiscal; la propuesta pretendía liquidar quince (15) entidades, lo que fue criticado por el Concejo de Bogotá, en los siguientes términos: *“loable dadas las restricciones presupuestales, pero no compartimos al denotar ausencia de creatividad para resolver los problemas actuales de la ciudad y de la economía nacional”*²¹.

En su momento, se propuso una organización transversal y sectorial con 6 Sectores y 4 Secretarías de la administración distrital, así: Secretaria General, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Hacienda, Secretaría de Planeación y Competitividad, Sector Educación, Sector Salud, Sector Bienestar Social, Sector Cultura y Deporte, Sector Espacio Público y Movilidad, Sector Hábitat²².

En este marco, la descentralización y desconcentración para lo local, presenta una estrecha relación con las Secretarías, coordinado con el CODEL –Consejo Distrital de Política y Desarrollo Local-, (el cual se crearía a partir de este Acuerdo), desde las cuales se coordinarían y trazarían los lineamientos para las localidades, resaltando la necesidad de fortalecer el talento humano, la dirección y apoyo técnico a través de la aplicación de una delegación de facultades y funciones que permitan la eficiencia y eficacia en cada una de las Alcaldías Locales.

Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”: Contrario a lo anterior, la reforma presentada por la administración Garzón en el mes de marzo y posteriormente a comienzos del mes de agosto de 2006, se caracterizó por la distribución del talento humano según la nueva arquitectura con énfasis en el sector local, sin incrementar las plantas de personal y no retirar funcionarios con ocasión de la reforma.

Propone la organización administrativa en 12 sectores del Distrito Capital así: Sector Gestión Pública, Sector Gobierno y Seguridad y Convivencia, Sector Hacienda, Sector Planeación, Sector Desarrollo Económico, Sector Educación, Sector Salud, Sector Integración Social, Sector Cultura, Recreación y Deporte, Sector Medio Ambiente, Sector Movilidad y Sector Hábitat²³

²¹ Ponencia al Proyecto de Acuerdo 070 de 2003 “Por el cual se determina la estructura básica de la administración distrital y se establecen reglas para su organización y funcionamiento. Concejal Antonio Galán Sarmiento

²² Proyecto de Acuerdo “Por el cual se determina la Estructura General de la administración distrital y se establecen reglas para su organización y funcionamiento” presentado por Antanas Mockus al Concejo de Bogotá.

²³ Proyecto de Acuerdo No. 261 de 2006: “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” presentado por Luis Eduardo Garzón al Concejo de Bogotá, Aprobado en la sesión de la Comisión de Gobierno el 7 de septiembre de 2006.

Con estos sectores, se crean igualmente los Sectores Administrativos de Coordinación, cuyo objeto plantea la coordinación y articulación de las grandes áreas especializadas de la gestión Distrital, con el fin de articular la formulación de políticas sectoriales y de desarrollo administrativo, cuya instancia son los Comités Sectoriales y de desarrollo administrativo; los cuales se conforman por las secretarías y los departamentos administrativos y por las entidades del Sector descentralizado adscritas o vinculadas a una secretaría, cabeza del sector.

Igualmente, proyecta los Consejos Locales de Gobierno como instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, sin embargo, no se evidencia cómo se hace efectiva la articulación del sector centralizado con las localidades, pues esta parte se centra en lo puramente local.

Sin embargo, en la creación de los 12 sectores, se encuentra que hay entidades que en su momento permitiría que las funciones se repitan, lo que desconocería la ley 489 de 1998. Es el caso del IDU y la Unidad Administrativa Especial de Mantenimiento Vial (hoy Secretaría de Obras Públicas), que harían parte del sector Movilidad y en el sector Hábitat, la Caja de Vivienda Popular y Metrovivienda, que bien se podría en términos de esta reforma administrativa fusionarlas, así como lo muestra el articulado harán parte de un mismo sector.

Por otro lado, aunque presenta un gran esfuerzo y en la exposición de motivos en la que dedica gran parte a sustentar la importancia de la descentralización y desconcentración de las localidades, pareciera no lograr el objetivo de consolidar una verdadera descentralización en el Distrito, mediante el desarrollo del sector de las localidades. Lo que se refuerza en las disposiciones finales del articulado del proyecto de acuerdo que se plantea en primer lugar, un plazo de 12 meses para las transformaciones y creaciones de organismos de entidades distritales y en segundo término no reglamenta el proceso de transferencia de competencias y funciones administrativas a las localidades, ni define los plazos para que las localidades los asuman.

La administración acepta en la exposición de motivos, la complejidad política, administrativa y técnica, para adelantar un adecuado proceso de descentralización en Bogotá, para adelantarla a corto plazo, sino un proceso gradual de transferencia de competencias y de ajustes.

Igualmente, se aprecia que funciones que han sido trasladadas a otras entidades por efecto de las diferentes reestructuraciones, que ha sufrido la administración distrital, se devuelven a las que en principio las manejaban. Lo que muchas veces va en detrimento de los usuarios o beneficiarios de los servicios que prestan las entidades distritales, como es el caso de las pensiones de los servidores del distrito que antes las tenía FAVIDI pasaron a manos de la Secretaría de Hacienda del

Distrito, ahora nuevamente regresarían en la propuesta al FONCEP –Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones-, hoy FAVIDI.

En esta breve reseña, se aprecia que las reformas presentadas por las administraciones y en los Planes de Desarrollo respectivos, son muy parecidas en términos del enfoque sectorial.

En materia de descentralización, la propuesta presentada por el Alcalde Luis Eduardo Garzón, contenía un Capítulo sobre: “*La Descentralización Territorial en el Distrito capital*”. En el articulado de este capítulo, se plasmaban los principios y objetivos de la descentralización territorial, la naturaleza jurídica de las localidades, las competencias y funciones administrativas, las funciones del Alcalde o Alcaldesa Local, el régimen presupuestal, recursos de las localidades, lo relacionado a los Fondos de Desarrollo Local, la cofinanciación, la acción interlocal y la asistencia técnica, seguimiento, control y evaluación de la gestión de las localidades. Del mismo modo, en el Capítulo de disposiciones finales se encontraba un artículo relacionado con la “*Implantación de la descentralización territorial en el Distrito Capital*”, como un modelo propio de descentralización de funciones

Del análisis realizado por la Dirección de Economía y finanzas Distritales, de la Contraloría de Bogotá, respecto al tema de Descentralización contenido en el proyecto de reforma Administrativa, encontró entre otras las siguientes observaciones:

- No hay modificaciones sobre la estructura de autoridad local, es decir no se corrige los vicios y trabas en los procesos de decisión.
- Falta de claridad en las funciones de la JAL y la Alcaldía, ya que se superponen funciones y se termina haciendo de todo un poco.
- En el caso de las JAL no se precisan sus roles y por el contrario estas no se constituyen evidentemente en un apoyo de control político de los Alcaldes.
- No se potencializa la figura del Alcalde Local como impulsor de política en beneficio de su Localidad.
- Tampoco se rompen las trabas para agilizar los niveles de contratación y ejecución de los presupuestos.
- Como no hay una definición clara de las diferentes problemáticas que se viven al interior de las Localidades, el haber definido ciertos niveles de competencia, no soluciona, la complejidad de las localidades.
- No se definió la estructura administrativa, ni la planta de personal de cada localidad, sigue estando a cargo de la Secretaría de Gobierno, ocasionando problemas en el manejo de personal y en la motivación del mismo. Lo anterior refleja el carácter de desconcentración sectorial aplicado a las Alcaldías locales.

Por otro lado, el alcalde local no dispone de la discrecionalidad para nombrar su equipo de colaboradores que le permita agilizar sus labores y delegar funciones. El problema seguirá agudizándose, toda vez que la propuesta plantea una implementación gradual sin definir un tiempo específico para la solución.

- En el Proyecto de Reforma no se encuentra modificación alguna al Decreto 854 de 2001 que da origen a las UEL, lo que indica que se mantienen.

Sin embargo, el texto definitivo del proyecto de Acuerdo 261, aprobado en primer debate en sesión de la Comisión de Gobierno el día 7 de septiembre de 2006, no contiene el capítulo pertinente a “La Descentralización Territorial en el Distrito capital”, como tampoco los artículos que hacían referencia al tema. Las argumentaciones para excluir el debate sobre la descentralización, giran en torno a que el tema es de especial cuidado y que requiere de análisis profundo, debido a las dudas de orden legal y de competencias del Concejo para dotar de autonomía a las localidades en los aspectos económicos, políticos y territoriales. Presuntamente se viola el artículo 93 del Decreto Ley 1421 de 1993, así como no se sustentó el impacto fiscal producido por la implementación de la descentralización.

3.3. INVERSIÓN ORIENTADA A LA REFORMA INTEGRAL DEL DISTRITO Y EN DESCENTRALIZACIÓN.

Cuadro No. 1

En millones	
CONCEPTO	INVERSIÓN
Reforma Integral	13.383.8
Descentralización	48.306.6
TOTAL	61.690.4

Cuadro No. 2

INVERSIÓN ORIENTADA A REFORMA INTEGRAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ POR VIGENCIAS*

En millones de \$												
ENTIDAD	PROY.	CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Mar-06	TOTAL
			ENRIQUE PEÑALOSA			ANTANAS MOCKUS			LUÍS EDUARDO GARZON			
Secretaría General	7377	Transformación de la Administración Distrital					2.005,2	3.500,0	5.682,6	1.114,0	1.082,0**	13.383,8
Secretaría de Gobierno	6021	Apoyo a la modernización de las localidades	2.062,4	5.152,0	1.570,4	424,8	1.412,8	2.851,3	1.829,3	3.262,0	559,6	19.124,6
Fondos Desarrollo Local		Fortalecimiento de la descentralización		19.941,4	1.706,0	327,9	901,8	498,6	2.976,5			26.352,2
Secretaría General	325	Fortalecimiento a la gestión local								1.081,9	95,9	1.177,8
Secretaría de Gobierno	288	Acción comunicativa para la Participación y la Descentralización								493,6	35,1	528,7
Secretaría de Gobierno	362	Fortalecimiento de la gobernabilidad local								789,5	333,8	1.123,3
TOTAL			2.062,4	25.093,4	3.276,4	752,7	4.319,8	6.849,9	10.488,4	6.741,0	2.106,4	61.690,4
TOTALES POR ADMINISTRACIÓN			PEÑALOSA		30.432,2	MOCKUS		11.922,4	GARZON		19.335,8	61.690,4

Fuente: Dirección de Economía y Finanzas- Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales

* Sin procesos de armonización presupuestal

** Ejecución a abril 30 de 2006.

3.3.1 En Reforma Integral del Distrito

En los dos (2) últimos Planes de Desarrollo se ha ejecutado importantes recursos del presupuesto de la Secretaría General, en cuantía de \$ 13.383.8 millones en la contratación de consultorías, prestación de servicios y adquisición de bienes, con el propósito de obtener una Reforma Administrativa en el Distrito, sin que hasta la fecha de elaboración del presente informe, se hayan obtenido los resultados anhelados por la administración. La inversión se ha realizado mediante el proyecto 7377: “Transformación de la organización distrital y fortalecimiento de la capacidad operativa de sus entidades centrales, descentralizadas y locales”. El objetivo específico que se pretende alcanzar es: **“Elaborar y tramitar una reforma integral Distrital mediante la construcción de una estructura organizacional coherente, ágil y adaptada a la modernización institucional para mejorar la prestación de servicio del gobierno distrital”**. La inversión ejecutada mediante este proyecto ha sido como se aprecia en el cuadro No. 3:

Cuadro No. 3

**INVERSIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL EN TRANSFORMACION DE LA ADMINISTRACIÓN
DISTRITAL 2002- A JUNIO DE 2006**

En millones de \$

Proyecto	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL
7377	2.005.2	3.500	5.682.6	1.114.0	1.082.0	13.383.8

Fuente: Ejecuciones presupuestales Planes de Desarrollo

Como se observa en el cuadro No. 3, la mayor inversión en la Transformación de la organización del Distrito, se realizó en los años 2003 y 2004, con el 68.7% del total de la ejecución de los últimos 4 años. Los gastos más representativos realizados en la ejecución del proyecto 7377 desde su inicio a junio 30 de 2006, son como se describe en el cuadro No. 3:

Cuadro No. 4

**CONCEPTOS DE INVERSIÓN REALIZADOS ATRAVES DEL PROYECTO 7377
2002- A JUNIO DE 2006**

En millones de pesos

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL	%
Eventos	1.8	0	0	0	0	1.8	0.0
Convenios de Cooperación PNUD	1.816.3	3.386.6	5.682.6	0	0	10.885.5	81.3
Consultoría, Interventoría	108.0	0	0	0	0	108.0	0.8
Prestación Servicios	13.5	0	0	662.4	704.9	1.380.8	10.4
Publicidad y Publicaciones.	0	113.4	0	0	0	113.4	0.8
Compras	65.6	0	0	0	0	65.6	0.5
Capacitación	0	0	0	451.7	377.0	828.7	6.2
TOTAL	2.005.2	3.500.0	5.682.6	1.114.0	1.082.0	13.383.8	100.0

* A junio de 2006

Fuente: Ejecuciones presupuestales Secretaría General

Como se observa en el cuadro No. 4, el 81.3% de los recursos del proyecto 7377 (\$10.885.5 millones), fueron ejecutados mediante Convenio de cooperación, mientras que el resto de los recursos fueron invertidos por la Secretaría General así: 10.4% (\$1.380.8 millones) en contratación de servicios personales, el 6.2% (\$828.2 millones) en capacitación y el restante 2.1% (en consultorías compras y publicidad.

La distribución de las anteriores inversiones, es como se detallan a continuación:

Convenio de cooperación: (81.3%) \$10.885.5 millones

Cuadro No. 5

**GASTOS REALIZADOS POR EL PROYECTO 7377
SEGÚN CONVENIO DE COOPERACION**

En millones de pesos

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL	%
Eventos	0	9.3	39.5			48.9	0.4
Consultoría, Interventoría	0	634.4	741.5	445.2		1.821.0	16.7
Prestación Servicios	509.6	525.0	383.6	602.1		2.020.4	18.6
Compras	0	0	0	3.3	648.9	652.2	6.0
Capacitación	0	25.3	42.0	444.6		511.8	4.7
Unidad Ejecutora	631.7	722.9	711.6	662.4	161.6	2.890.2	26.6
Comisiones					2.666.5	2.666.6	24.5
Saldos por conciliar					101.8	274.5	2.5
TOTAL	1.141.3	1.916.9	2.090.9	2.157.6	3.578.8	10.885.5	100.0

* A junio de 2006

Fuente: Reporte contratación PNUD, Unidad Coordinador

El cuadro No. 5 se muestra la ejecución de las inversiones realizadas por el Convenio de cooperación, con cargo al proyecto 7377, distribuidas por rubros principales, así:

- **Prestación de servicios:** \$2.020.4 millones El (18.6%), se utilizaron en la contratación de servicios personales y profesionales para la realización de actividades para los siguientes conceptos:

CONCEPTO DE GASTO	Millones \$
Transformación Institucional	230.0
Equipos Transversales	400.7
Apoyo a la Secretaría General y sus Dependencias	487.7
Plan de comunicaciones	128.4
Medición percepción ciudadana	72.5
Revisión estratégica en las entidades del distrito	52.8
Reforma Adva. apoyo, diseño reorganización Macroinstitucional	586.0
Aplicación Metodología E-Learning	50.3
Gestión documental	12.0
TOTAL	2.020.4

- **Consultoría e interventoría:** \$1.821.0 millones (16.7%), de los recursos ejecutados por el Convenio, se utilizaron en la contratación de consultorías, asesorías e interventorías para adelantar actividades, para:

CONCEPTO DE GASTO	Millones \$
Equipos transversales	338.9
Reestructuración administrativa e institucional	144.0
Apoyo al fortalecimiento institucional	788.1
Reformulación de la Reforma Macroinstitucional	550.0
TOTAL	1.821.0

- **Otros gastos:** El restante 13.6% (\$1.487.4 millones), se utilizaron para actividades de capacitación, compras y organización de eventos. También se incluyen los saldos por conciliar:

CONCEPTO DE GASTO	Millones \$
Eventos: Seminario Internacional Gestión Jurídica	48.8
Compras: Equipo computo	652.2
Capacitación: Conferencias equipos transversales, Ley de Transferencias, Regulación distrital, SGC, Metodología E-Learning.	511.8
Saldos por conciliar	274.6
TOTAL	1.487.4

- **Unidad Ejecutora:** Utilizó recursos por \$2.890.2 millones (26.6%), de los cuales el 94% fueron destinados a la contratación de servicios personales y profesionales para el apoyo de la gestión de la Unidad Ejecutora, mientras que el restante 6% fueron destinados para evaluación, auditoría externa, compras y alquiler de equipos de muebles y asesoría para el programa de fortalecimiento institucional. Es conveniente aclarar que los recursos utilizados por a Unidad Ejecutora del Convenio PNUD, en su totalidad se cargaron al proyecto 7377, aunque se ejecutaron y coordinaron otros proyectos.
- **Comisiones:** \$2.666.6 millones (24.5%), se utilizaron para cancelar comisiones por concepto del manejo de la totalidad de los recursos del Convenio, los cuales se cargaron al Proyecto 7377.

- ✚ **Servicios Personales: (10.4%) \$1.380.8 millones:** Ejecutados por la Secretaría General en la contratación de servicios profesionales para:

CONCEPTO DE GASTO	Millones \$
Revisión estratégica en las entidades del distrito	114.0
Implementación y administración de procesos	50.0
Definición y análisis de competencias	46.5
Equipos transversales	104.1
Escuela virtual	123.1
Sistema de Gestión de Calidad	140.5
Apoyo Secretaría General y sus Dependencias	641.6
Apoyo cuadro de mando	40.0
Reforma Administrativa	66.0
Gestión documental	55.0
TOTAL	1.380.8

- ✚ **Capacitación: (6.2%) \$828.7 millones:** Ejecutados por la Secretaría General en actividades relacionadas con capacitación y adiestramiento, de la siguiente manera:

CONCEPTO DE GASTO	DETALLE	Millones \$
Bureau Veritas Colombia Ltda.	SGC	39.1
Fondo de Desarrollo de la Educación Superior	Capacitación	278.0

Universidad Nacional	Talleres	101.2
Consultaría y Seminarios Empresariales	Talleres	33.2
SENA	Escuela virtual	377.0
TOTAL		828.7

- ✚ **Otros gastos: (2.1%) \$288.8 millones:** Utilizados por la Secretaría General en publicidad y publicaciones, consultorías e interventorías, compras de muebles, equipos y elementos, así como la organización de eventos.

En resumen, los gastos realizados en ejecución del proyecto 7377, durante su vigencia han sido los siguientes:

Cuadro No. 6

**RESUMEN INVERSION REALIZADA EN EJECUCION
DEL PROYECTO 7377 2002- A JUNIO DE 2006**

En millones de pesos

CONCEPTO	TOTAL	%
Unidad Ejecutora	2.890.2	21.6
Comisión Administración	2.666.6	19.9
Prestación de servicios y consultorías:	6.106.5	45.7
. Equipos transversales	843.7	6.3
. Apoyo a la Secretaría	2.065.5	15.4
. Plan de comunicaciones	128.4	1.0
. Medición percepción ciudad	72.5	0.6
. Revisión estratégica	166.9	1.2
. Reforma administrativa, Transformación y organización Macro- institucional.	1.576.0	11.8
. Metodología E-Learning	410.6	3.1
. Gestión documental	67.0	0.4
. Sistema Gestión de Calidad	276.0	2.1
. Escuela virtual	500.1	3.7
Compras	717.8	5.4
Capacitación	563.9	4.2
Publicidad y publicaciones	113.4	0.8
Eventos	50.6	0.4
Saldos por conciliar PNUD	274.6	2.0
TOTAL EJECUCION PROYECTO 7377	13.383.8	100.0

Cálculos SAS- Gobierno

En el cuadro anterior se observa que la mayor Ejecución de los recursos del proyecto 7377, se orientaron para servicios profesionales, personales y consultorías por valor de \$8.823.5 millones (agregando el 94% de los gastos de la Unidad Ejecutora realizados en servicios personales), resultando ser el 66% del total de ejecución del proyecto. Las comisiones por administración fueron del 19.9% y el restante 14.1% en los demás conceptos expuestos en el cuadro No. 6

3.3.2 En Descentralización Administrativa

Desde 1998, se han ejecutado cuatro (4) proyectos de inversión que han tenido como objeto el apoyo y fortalecimiento del proceso de descentralización y modernización de las localidades. Los presupuestos ejecutados por dichos proyectos, son como se detalla en el cuadro No. 7:

Cuadro No. 7

**PRESUPUESTOS EJECUTADOS EN DESCENTRALIZACIÓN
1998- A MARZO DE 2006**

En millones de \$

Nombre	Proy.	Ejecutor	Valor
Apoyo a la modernización de las localidades	6021	S. Gobierno	19.124.8
Fortalecimiento de la descentralización		FDL	26.352.2
Fortalecimiento a la gestión local	325	S. General *	1.177.8
Acción comunicativa para la Participación y la Descentralización	288	S. Gobierno	528.7
Fortalecimiento de la gobernabilidad local	362	S. Gobierno	1.123.4
TOTAL			48.306.9

Fuente: Dirección de Economía y Finanzas- Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales

Cálculos: SAS Gobierno

* Este valor corresponde a junio de 2006

La mayor inversión para el proceso de descentralización, se realizó mediante el proyecto: “*Fortalecimiento de la descentralización*”, correspondiente al Plan de Desarrollo “*Por la Bogotá que Queremos*”, a cargo de los Fondos de Desarrollo Local, en la vigencia de 1999, con un total de ejecución durante ese año de \$19.941.4 millones, es decir, aproximadamente el 41.3% del total de la inversión en fortalecimiento de la descentralización.

Es conveniente aclarar que en la vigencia de 1999, por este concepto, se canceló la nómina de honorarios de los ediles y demás gastos relacionados con las Juntas Administradoras Locales. Igualmente se adelantaron reparaciones locativas de las JAL y las Alcaldías, gastos de administración, servicios públicos y arrendamientos. La distribución de las inversiones de los proyectos ha sido la siguiente:

🚩 **Proyecto 6021 de la Secretaría de Gobierno:** “*Apoyo a la modernización de las localidades*”. El objetivo del proyecto es “*Impulsar y facilitar el proceso de descentralización fortaleciendo de manera simultánea las localidades para consolidar en ellas un acumulado técnico y administrativo que permita a las estructuras renovadas de las Alcaldías Locales, planear, revisar y desarrollar los componentes propios de la inversión local, así como la firma de los necesarios contratos, siempre en correspondencia con la voluntad política expresada por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios de participación democrática*”. Este proyecto ha tenido continuidad desde 1998, con una ejecución total a marzo de 2006 de \$19.124.8 millones, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 8

GASTOS REALIZADOS MEDIANTE EL PROYECTO 6021

En millones de pesos

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL
Eventos	16.9	0	0	0	52.8	0	40.0	29.5	0	139.2
Conv. Cooper	693.4	358.3	214.6	220.0	862.7	2.451.6	1.541.5	2.286.9	0	8.629.0
Cónsul., Intervent	754.7	122.1	355.0	129.9	78.4	263.6	217.4	256.5	0	2.177.7
Prest. Servicios	331.1	1299.8	819.2	22.7	196.4	0	30.0	637.7	543.3	3.880.2
Public y Publicac.	0	6.9	0	0	0	15.0	0	0	0	21.9
Compras	146.3	1.699.3	0	52.2	124.9	34.6	0.4	0	0	2.057.8
Alquil. Arriend.	120.0	1.664.3	181.6	0	97.6	0	0	51.4	16.3	2.131.2
Capacitación	0	1.3	0	0	0	86.5	0	0	0	87.8
TOTAL	2.062.4	5.152.0	1.570.4	424.8	1.412.8	2.851.3	1.829.3	3.262.0	559.6	19.124.8

* A marzo de 2006

Fuente: Relación contratación Secretaría de Gobierno y PREDIS

Se aprecia en el Cuadro No. 8, que el 45.1% (\$8.629 millones) de los egresos del proyecto, se destinaron a convenios, el 20.3% (\$3.880.2 millones) en Contratos de prestación de servicios personales y profesionales, el 11.3% (\$2.177.7 millones), para la contratación de consultorías, interventorías y asesorías, el 11.1% (\$2.131.2 millones), para el pago de arriendos y alquiler de bienes muebles e inmuebles, el 10.8% (\$2.057.8 millones), fueron utilizados en compras y el restante 1.4% (\$248.9 millones), en otros gastos.

- Convenios inter-administrativos y de cooperación:
 - PNUD: \$6.780.6 millones:
 - Otros Convenios: \$1.843.4, distribuidos de la siguiente manera: Unión Europea, \$607.4 millones, Andrés Bello \$573 millones, Fondo de Desarrollo de Educación superior \$245 millones, FONADE, \$220 millones, Universidad Nacional, \$112 millones e IDU, \$86 millones.
- Consultorías, interventorías y servicios personales: Por este concepto se suscribieron contratos así: 144 de prestación de servicios para el apoyo a las actividades de las dependencias de la Secretaría de Gobierno, el 57% de la contratación en prestación de servicios, se asignaron a 32 contratistas; 10 contratos de consultoría con el propósito de realizar estudios y diseños; 8 contratos para la prestación de otros servicios. La prestación de servicios se concentró en: La demolición del Cartucho, reparaciones locativas, recuperación del espacio público, apoyo a las UEL's, cumplimiento del convenio con ECOPETROL, coordinación, asesoría y de apoyo para descongestión de procesos en las localidades.
- Arriendos, administración y alquiler: Por este rubro se cancelaron entre otros conceptos como:
 - 4 contratos de arriendo de Bodegas e inmuebles: \$896.2 millones.
 - Administración de equipos: \$1.035.1 millones, cancelados a la Flota Magdalena y U.T. Nuevo milenio.
 - Alquiler: \$145.3 millones en alquiler de vehículos, pago de trasportes y acarreo, alquiler de equipos de cómputo y de comunicaciones.
- Compras: \$2.057.8 millones se invirtieron en:
 - Compra de 2 terrenos \$ 1.655.8 millones
 - Adquisición de llantas \$ 43.4 millones
 - Se celebraron 13 contratos de compraventa de equipo de cómputo, muebles, binóculos, decímetros, cámaras, caja fuerte, Sistema documental, munición para la cárcel, combustible para operativos espacio público, aire acondicionado para la Secretaría de Gobierno \$315.2 millones.

- Otros Gastos: La ejecución restante \$248.9 millones, fue utilizada para atender gastos como: Organización de eventos, capacitación, impresos, publicidad y publicaciones

✚ **Proyecto 288 de la Secretaría de Gobierno:** *“Acción Comunicativa para la participación y la descentralización”*. Se inicia en el actual Plan de Desarrollo, con una ejecución a marzo de 2006 de \$528.7 millones. Los objetivos de este proyecto son: *“Desarrollar un proceso de acción comunicativa que genere capital social entre los ciudadanos de tal manera que se fortalezcan los procesos de participación y descentralización. Fortalecer los procesos y medios de comunicación local, comunitaria y alternativa. Generar identidad y sentido de pertenencia en el nivel local y sublocal”*. El valor total asignado al proyecto en el Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”, en pesos del 2004, asciende a \$2.500 millones. Las inversiones realizadas mediante este proyecto son los siguientes:

Cuadro No. 9

**INVERSIÓN REALIZADA MEDIANTE EL PROYECTO 288
2005 A MARZO DE 2006**

En millones de pesos

CONCEPTO	2005	2006*	TOTAL
Convenios de Cooperación	20.0	0	20.0
Prestación Servicios	63.6	35.1	98.7
Publicidad y Publicaciones.	410.0	0	410.0
TOTAL	493.6	35.1	528.7

* A marzo de 2006

Fuente: Relación contratación Secretaría de Gobierno y PREDIS

Las inversiones realizadas por el proyecto 288, fueron:

- Plan de Medios: El 77.5% (410 millones), se destinó para el diseño y publicación del plan para fortalecer las localidades a través de CARACOL, RCN y El Tiempo.
- Para servicios profesionales: (\$98.7 millones), con el objeto de apoyar, organizar y presentar informe del área de comunicaciones de la Secretaría de Gobierno.

✚ **Proyecto 362 de la Secretaría de Gobierno:** *“Fortalecimiento de la gobernabilidad local”*. También comienza con el actual Plan de desarrollo con una ejecución a marzo de 2006 de \$1.123.4 millones. El objetivo es *“Impulsar y apoyar el desarrollo progresivo de la autonomía local, fortaleciendo la infraestructura, técnica, tecnológica, jurídica, humana, administrativa financiera e informática de las localidades de acuerdo a las condiciones presentes en cada una, para desarrollar en ellas la capacidad institucional necesaria que les permita atender las necesidades de la ciudadanía en un ambiente de participación y control social”*. El valor total asignado al proyecto en el Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”, en pesos del 2004, asciende a \$8.800 millones. Los componentes del gasto de este proyecto son esencialmente: Asesoría y consultoría, soporte a la gestión e infraestructura física y tecnológica.

Cuadro No. 10

INVERSION REALIZADA MEDIANTE EL PROYECTO 362

En millones de pesos

CONCEPTO	2005	2006*	TOTAL	%
Convenios de Cooperación	260.5	0	260.5	23.2
Prestación Servicios	416.4	272.4	688.8	61.3
Cónsul., Interventorías	25.2	0	25.2	2.2
Compras	87.5	13.4	100.9	9.0
Alquiler y arriendos		48.0	48.0	4.3
TOTAL	789.6	333.8	1.123.4	100.0

* A marzo de 2006

Fuente: Relación contratación Secretaría de Gobierno y PREDIS

El 61.3% de la inversión se realizó en Servicios personales, con el objeto de apoyar a la Sub-secretaría de Asuntos Locales en los diseños para la construcción de la sede para la Alcaldía de Sumapaz y desarrollar procesos de archivo en las localidades, entre otros.

- ✚ **Proyecto 325 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor:** “Fortalecimiento de la gestión local”. Comienza con el actual Plan de Desarrollo con una ejecución a marzo de 2006 de \$1.177.8 millones. Los objetivos son: “El fortalecimiento de las autoridades locales y de la participación y organización ciudadana”.

Cuadro No. 11

GASTOS REALIZADOS MEDIANTE EL PROYECTO 325

En millones de pesos

CONCEPTO	2005	2006*	TOTAL
Convenios de Cooperación	647.2	0	647.2
Prestación Servicios	206.3	95.9	441.5
Capacitación	228.4	0	89.1
TOTAL	1.081.9	95.9	1.177.8

* A junio de 2006

Fuente: Reporte contratación PNUD, Unidad Coordinadora

En el año 2005 se celebraron dos (2) convenios inter-administrativos con el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior por valor de \$486.5 millones, con el objeto de realizar procesos de formación capacitación y/o entrenamiento de los servidores del Distrito. De la misma manera se firmaron dos (2) convenios inter-administrativos con la Universidad nacional por valor de \$160.7 millones, con el objeto de realizar talleres para el levantamiento y definición de competencias laborales. En cuanto a prestación de servicios, se contrataron 10 profesionales para brindar asistencia técnica y profesional en diversas áreas de la Secretaría General y las localidades por valor aproximado de \$206.3 millones. De otra parte, se contrataron 3 consultorías para realizar capacitación y adelantar talleres a los servidores del Distrito por valor de \$228.4 millones

La ejecución en el año 2006, corresponde a tres (3) contratos de prestación de servicios profesionales para la implementación del Sistema de gestión de Calidad, apoyo a la Secretaría General y la implementación de una cultura ética.

Actualmente se encuentran en ejecución dos (2) convenios de cooperación con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, organismo internacional para la administración de los recursos que se invierten en estas políticas.

3.3.3 Convenio PNUD y Secretaria General COL/02/12

Se firmó con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., el 28 de junio de 2002, para ser finalizado en diciembre de 2003 en el marco del Plan de Desarrollo 2001-2004 “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, específicamente el Objetivo “Gestión Pública Admirable”, para el manejo de los recursos provenientes del Contrato de préstamo No. 1385 OC-CO adquirido con el BID, por cuantía estimada inicialmente en US\$7.106.921, distribuidos así: Préstamo BID US\$4.237.452, aportes del Distrito US\$2.629.138 y para Gastos de Administración US\$ 240.331.

El objeto del convenio era apoyar el Programa de fortalecimiento Institucional de Bogotá D.C., en el cual se estipularon los componentes: “Transformación institucional y reorganización del Distrito” y “Fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades”, compuestos por los subcomponentes que tienen relación con los temas de reforma administrativa y descentralización como: “Reorganización macroinstitucional”, “Fortalecimiento de las autoridades locales” y “Fortalecimiento de la participación y organización ciudadana”. A través de estos componentes se ejecutaron recursos de los proyectos 7377 y 6021

El costo total estimado al terminar la ejecución del programa, ascendió a US\$26.7 millones, de este monto US\$16 millones con cargo al préstamo y el restante US\$10.7 como aporte del Distrito. La inversión acumulada al componente “Fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades” ascendió a \$13.658.6 millones, de los cuales se habían ejecutado a 31 de diciembre de 2005, \$12.172.9 millones, de ese monto, el 81.2% correspondió al tema del Fortalecimiento de las Autoridades Locales, es decir, \$9.883.6 millones.

Los recursos se han ejecutado según las directrices impartidas por la Secretaría General y por otras cuatro entidades distritales para el desarrollo de los siguientes componentes:

Cuadro No. 12

COMPONENTES Y ENTIDADES RESPONSABLES DE LA POLITICA

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	ENTIDAD PARTICIPANTE
Transformación institucional y reorganización del Distrito	Reorganización macroinstitucional	Secretaría General
	Planeación y presupuesto	Secretaría de Hacienda
	Planeación territorial y sistemas de información social y de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios del SISBEN	Planeación Distrital
	Ordenamiento catastral	Catastro Distrital
	Coordinación de sistemas de	Secretaría General

	información	
Fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades \$12.172.9 millones	Fortalecimiento de las autoridades locales \$9.883.6 millones Fortalecimiento de la participación y organización ciudadana	Secretaría de Gobierno
Mejoramiento y modernización del servicio al ciudadano.	Reestructuración de los centros de atención al ciudadano Sistemas de atención virtual	Secretaría General
Administración y Coordinación UCP		Secretaría General

Fuente: Informe de Auditoría de Amézquita & Cía. S.A. vigencia 2005

La Secretaría de Gobierno participa en el convenio con el componente: “*Fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades*”, específicamente en los temas de: “*Fortalecimiento de las autoridades locales y de la participación y organización ciudadana*”. El presupuesto acumulado a 31 de diciembre de 2005 por este componente fue de \$12.172.9 millones. De acuerdo a la información reportada en el informe de Auditoría de Amézquita & Cía. S.A., la inversión acumulada a diciembre 31 de 2005, se realizó para alcanzar los siguientes logros en materia de Fortalecimiento de la Gestión Central y Local.

COMPONENTE/ SUBCOMPONENTE	LOGROS
1. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN CENTRAL 1.1 Organización Macroinstitucional. - Propuesta Organización Macroinstitucional - Consolidación Comités Sectoriales - Elevar niveles de eficiencia en las entidades	1. Diagnósticos, elaboración propuesta y presentación al Concejo, implementación de reestructuración de 5 entidades. 2. Conformación de sectores, Diseño del Sistema de Coordinación Distrital, 4 estrategias implementadas por sector. 3. Diseño e implementación de 19 equipos transversales, capacitación a 3.230 servidores públicos, elaboración y difusión de metodologías, manuales de procesos y procedimientos, Expedición Decreto 387 de 2004 adopción del Sistema de Gestión de Calidad del Distrito.
2 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN LOCAL 2.1 Fortalecimiento de las autoridades locales - Redefinición competencias locales - Mejoramiento en lo capacidad de gestión local - Respaldo Tecnológico	1. Estudio funcionalidades de las alcaldías locales. Política de Descentralización formulada. Estudio planta de servidores públicos de las localidades. 2. Diseño e implementación del sistema de tablas de retención documental en 20 localidades. Diseño e implementación del Sistema de Información de gestión Local - SIGLO en 19 localidades, Capacitación a 508 servidores públicos de las localidades en planeación local y presupuesto, 3 localidades reforzadas estructuralmente. 3. Adquisición e instalación sistema de radio enlaces, para 17 localidades, instalación de cableado estructurado en 17 localidades. Adquisición licenciamiento de software y diseño e Implementación sistema de seguridad informática en la Secretaria de Gobierno.
2.2 Fortalecimiento de la participación ciudadana - Aumento de la participación ciudadana en los encuentros locales y en los comités de planeación local - Coordinación interinstitucional en la localidad para el fortalecimiento de la organización y participación social	1. Política de participación ciudadana, Diseño conceptual del Observatorio de participación ciudadana y descentralización, promoción y consolidación de organizaciones étnicas. Lineamiento de la política rural de organización campesina. Consultas ciudadanas con las Juntas Administradoras Locales, 20 planes de desarrollo local procesados y consensuados, 59.236 ciudadanos participantes, 20 consejos de planeación local fortalecidos en sus funciones de participación ciudadana, 250 ciudadanos capacitados en gestión local. 2. Un seminario internacional de resistencia civil con la participación de 451 ciudadanos de Bogotá, documento propuesta construcción de la Red Distrital de Reconciliación y Resistencia Civil.

Fuente: Informe de Auditoría de Amézquita & Cía. S.A. vigencia 2005

Este convenio se ha prorrogado durante las últimas cuatro vigencias en dos administraciones. La ejecución definitiva de los componentes, (promedio 90%), se tenía previsto como último plazo para la contratación el 5 de enero de 2006 y la realización del último desembolso con anterioridad a julio 5 de 2006.

3.3.4 Convenio **COL 41657** entre la Secretaría de Gobierno y el PNUD y UN-HABITAT.

La actual administración Distrital consideró pertinente acudir al apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD- y del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –UN-HABITAT-, para la administración de los recursos presupuestados por la Secretaría de Gobierno para la ejecución de los programas, proyectos y actividades del Plan de Desarrollo 2004-2008, *“Bogotá Sin Indiferencia - Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”*, para la implementación de los programas de la Secretaría de Gobierno, específicamente en el diseño y puesta en marcha de instrumentos y procesos en las áreas de seguridad y convivencia ciudadana y en el proceso de fortalecimiento de la descentralización para la gestión Distrital, local y la participación ciudadana.

En la administración distrital, el organismo coordinador del Eje de Reconciliación recae en la Secretaría de Gobierno la cual formula y ejecuta entre otras políticas, las siguientes: Derechos Humanos, Seguridad y Convivencia, Justicia, participación ciudadana, descentralización e inclusión social.

Estas políticas guardan consistencia con las políticas de cooperación del PNUD, planteadas para Colombia 2002-2006 y por consiguiente para el Distrito capital. De ahí la consideración de la administración para recurrir a este organismo internacional para el apoyo técnico en la ejecución de las políticas públicas relacionadas con el Eje de Reconciliación.

El convenio fue firmado en la actual administración por intermedio de la Secretaría de Gobierno el 6 de diciembre de 2004. Una de las estrategias a desarrollar en cumplimiento del convenio es: *“Gobernabilidad Local: Descentralización y participación”*. El presupuesto inicial del convenio fue de US\$333.678 y luego de varias revisiones sustantivas, a 19 de enero del 2006 contaba con un presupuesto total de US\$9.912.169, de los cuales US\$130.000, son aportes en especie que hace el PNUD y UN-HABITAT y el valor restante es aportado del presupuesto de la Secretaría de Gobierno .

El convenio, entre las vigencias de 2005 y 2006, se ha incrementado su presupuesto en 2.970.5%. El aporte en asistencia técnica del PNUD y de UN-HABITAT, está representado en: *“el saber acumulado que tienen y sus redes mundiales de conocimiento y experiencia. Las Naciones Unidas facilitarán a la Alcaldía Mayor de Bogotá el aporte de sus expertos, experiencia y los ejemplos nacionales e internacionales para lograr los resultados propuestos en el presente convenio de manera eficiente y nivel de excelencia esperados”*.

Cuadro No. 13
**APORTE EN ASISTENCIA TÉCNICA DEL PNUD Y DE UN-HABITAT
EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN**

PRODUCTOS	COOPERACION PNUD	COOPERACION UN-HABITAT
Autonomías Locales y Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio por valor de U\$25.000 financiado por el PNUD, entregado al Alcalde Mayor el viernes 29-ABR/05, sobre La Descentralización en Bogotá. • Apoyo en la articulación con experiencias desarrolladas por el DNP – Dirección de Desarrollo Territorial. 	Apoyará en la articulación con las experiencias y grupos temáticas que se tienen con la Organización Mundial de Alcaldes y la Federación Latinoamericana de municipios, facilitando intercambios para la participación de representantes de la administración Distrital. Con experiencias como las de Municipios de Brasil, Chile y Perú entre otras.

Fuente: Anexo No. 1 Proyecto COL 41657.

Las estrategias que se desarrollarían en cumplimiento del convenio, están relacionadas con 4 políticas para alcanzar 8 logros con presupuestos asignados a diciembre de 2005, así:

Derechos Humanos, Convivencia y Seguridad:

- Mecanismos de resolución de conflictos: \$1.131.5 millones.
- Política de Derechos Humanos \$749.7 millones.
- Diseño e implementación de la Red de Reconciliación y Acción Política No Violenta. \$1.510 millones.
- Estrategia de seguridad en Bogotá \$ 289.2 millones.

Gobernabilidad Local:

- Descentralización y Participación \$ 2.085 millones.

Inclusión Económica y Social:

- Desarrollo de alternativas de inclusión económica y social a población vulnerable del Distrito. \$ 538.7 millones.

Promoción y Divulgación:

- Comunicación y periodismo público sobre las políticas y programas de la Secretaría de Gobierno. \$ 5.507.7 millones.
- Gobierno Electrónico como apoyo a los programas de la Secretaría de Gobierno. \$ 2.684.5 millones.

Cabe destacar que el 56.5% del presupuesto, fue asignado a proyectos de promoción y divulgación de los programas de la Secretaría de Gobierno, mientras que el tema de la descentralización y participación, alcanza el 14.4%, recursos que en su mayor parte han sido utilizados en contratos para apoyar los procesos de participación ciudadana (\$1.675 millones), mientras que para apoyo a Localidades los restantes \$410 millones.

De acuerdo al reporte del PNUD, la siguiente es la distribución de los gastos durante el año 2005:

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DURANTE LA VIGENCIA DE 2005

En US\$

CONCEPTO DE GASTO	VALOR	%
Consultores Locales	268.491,30	34,59
Subcontrato - Persona Natural	42.117,13	5,43
Viajes y Viáticos	15.537,58	2,00
Subcontratos- Persona Jurídica	201.394,32	25,94
Materiales y Bienes	5.012,36	0,65
Suministros	676,81	0,09
Eventos	40.421,53	5,21
Mantenimiento y Alquiler	3.599,74	0,46
Audiovisuales e Impresiones	22.885,76	2,95
Gastos Misceláneos	176.129,62	22,69
TOTAL	776.266,15	100,00

Fuente: CDR – PNUD Enero a Diciembre de 2005. Cálculos SAS- Gobierno

Los recursos fueron ejecutados mediante la celebración de 58 contratos con personas naturales, 6 órdenes de compra, 4 contratos con personas jurídicas y 512 órdenes de prestación de servicio. Los costos por la administración de los recursos de la Secretaría de Gobierno, gestionados por el PNUD, es del 3.5%.

En resumen, la inversión realizada mediante los dos convenios en la política pública de Descentralización Administrativa en Bogotá, a 31 de diciembre de 2005 ascendió aproximadamente a \$14.258 millones, recursos que no han sido efectivos por cuanto el proceso de descentralización aún no tiene los resultados esperados, toda vez que se encuentra dependiendo de la aprobación de la Reforma Estructural del Distrito.

4 ASPECTOS RELEVANTES DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

En cumplimiento del PAE de 2004, la Dirección de Gobierno, realizó en diciembre una investigación respecto a la *“Distribución de las Competencias Locales en el Distrito Capital”*, con el objetivo de conocer el funcionamiento de las localidades y el desempeño de sus autoridades. El estudio reveló aspectos importantes de la gobernabilidad local, los cuales se destacan los siguientes:

4.1 GESTIÓN LOCAL

Si bien el alcalde local no es elegido popularmente, éste es interpretado como un gobernante local, lo que significa que no existe descentralización administrativa ya que no son entidades territoriales. Tenemos es una desconcentración territorial con apariencia de descentralización.

Ha surgido una estructura que no garantiza la funcionalidad del alcalde local, en razón a que se encuentra inmerso en una organización altamente compleja que no le permite operar con flexibilidad ni tomar decisiones rápidas, para atender los problemas que se presentan en la comunidad local.

Los alcaldes locales no pueden tomar decisiones respecto a la contratación, tampoco pueden definir de manera autónoma las políticas de su localidad, están sujetos al Plan de Desarrollo Distrital. La Secretaría de Hacienda fija las cuotas de inversión para cada localidad

No dispone de independencia para nombrar los funcionarios de acuerdo con las necesidades locales de talento humano, ni tiene los recursos y responsabilidad directa para la implementación del control interno

Son aproximadamente 34 y de diversa índole, las entidades que tienen representación y/o funcionan dentro de las localidades, para la prestación de los servicios que le son propios, en muy pocos casos existe coordinación interinstitucional. Se advierte que las instituciones del nivel central que más presencia tienen, son aquellas que desarrollan funciones del orden social y gobierno.

Las decisiones tomadas por dichas oficinas o dependencias, escasamente se tienen en cuenta las opiniones de los alcaldes, asimismo, se coordinan algunas actividades, en otras la coordinación es simbólica debido a que existen intereses en muchas ocasiones por protagonismo o por el desarrollo de las políticas y directrices propias de cada entidad.

El mayor número de funcionarios en las localidades, son aportados por el DABS, con aproximadamente 317 servidores ubicados en la Unidad Ejecutiva Local -UEL-

Unidad Coordinadora de Prevención Integral -UCPI-, Centro Único de Recepción de niños -CURN-, Centros Juveniles -CJ- y otras, es decir, cerca del 85% de la planta del DABS, se encuentra en las localidades. La Secretaría de Gobierno, mantiene el dominio de la administración local, asignando funcionarios para desempeñar funciones relacionadas con la gestión y el gobierno local. Su presencia se constituye en 791 servidores, distribuidos así: 91 en las inspecciones de policía de 19 localidades, 25 en las Juntas Administradoras Locales, 6 en las Casas de Justicia, 8 en las corregidurías, 50 en las Unidades de Mediación y 611 en las dependencias de las Alcaldías locales. Otros funcionarios laboran en las localidades designados por las entidades tanto distritales como nacionales, algunos de ellos como gestores o coordinadores.

El 83.5% de los funcionarios que laboran en las localidades son de la planta de la Secretaría de Gobierno y el restante 16.5% es contratado por las alcaldías para desarrollar actividades operativas y de servicios generales, no tienen competencia ni la posibilidad de contratar a los funcionarios de confianza o para realizar labores administrativas.

Según las autoridades de la administración local, el número de funcionarios designados por la Secretaría de Gobierno no es suficiente para atender las demandas de la comunidad. De igual manera, existe inequidad en la distribución de los funcionarios en virtud a que no se compadece con las necesidades de algunas localidades con respecto a otras. Además, parte de los funcionarios que laboran en las localidades, no son de la misma localidad y de hecho desconocen la problemática y necesidades de la misma. Su designación obedece entre otros asuntos, a compromisos y pactos burocráticos y políticos externos a la localidad.

4.2 ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS

En materia de recursos el consenso es total, el presupuesto asignado a las localidades no es suficiente. El Estatuto Orgánico de Bogotá, ordena que el crecimiento de las transferencias llegue al 20% de los ingresos corrientes del distrito, hoy día no superan el 10%.

El Alcalde Local sólo puede suscribir la contratación directa; es decir, ejecutar el 10% del presupuesto asignado a la localidad, el restante es administrado por las Unidades Ejecutivas Locales (UEL). Este 10%, corresponde al objetivo Gestión Pública Admirable o al actual objetivo Gestión Humana; se utiliza para el pago de los honorarios de los ediles, suministro de combustibles, mantenimiento de automóviles y reparaciones locativas.

Con la incorporación de las UEL a la gestión local, la acción administrativa del Alcalde se ve dilatada por la desarticulación del proceso administrativo de contratación, generando en algunos casos duplicidad de funciones.

La contratación vía UEL, es lenta resultando más costosa e inoportuna. Cuando se contrata, los recursos presupuestados no son suficientes y las necesidades pueden no ser las mismas, por cuanto se espera hasta consolidar las necesidades totales de todas las localidades para poder contratar.

Actualmente existe antagonismo entre los intereses locales y los de la administración central que tienen representación en las localidades. Los recursos son centralizados sin importar las necesidades locales, en algunos casos, los proyectos de inversión de la administración central no responden a las necesidades de la comunidad.

4.3 ORGANIZACIONES CIVICAS PARAINSTITUCIONALES

Para dar legitimidad al proceso de descentralización, las Administraciones han creado “organizaciones cívicas” para garantizar la participación ciudadana. Estas organizaciones parainstitucionales o paralocales, en su gran mayoría se encuentran desarticuladas de la administración local. Se han conformado aproximadamente 30 Comités, Consejos y otras organizaciones cívicas, algunos autorizados mediante Leyes, Decretos o Acuerdos, como instancias de asesoría, coordinación y control locales.

La multiplicidad de estas organizaciones, recargan el funcionamiento de la administración, generando desgaste y alteraciones en la gestión como consecuencia de la atención y asistencia a las reuniones, las cuales llegan a ser en ocasiones improductivas.

4.4 ATENCIÓN A LA COMUNIDAD

Los asuntos que más deben atender los mandatarios locales en el diario quehacer fuera de las reuniones permanentes, tiene que ver con los temas que van desde: La atención a la problemática de la comunidad, gerencia de los proyectos de inversión social, las emergencias ambientales, Malla vial, desempleo, inversión social, espacio público, inseguridad, acciones populares, derechos de petición y establecimientos de comercio.

La atención del Alcalde local, a los requerimientos de la ciudadanía se afecta, debido a que los mandatarios la mayor parte del tiempo de la jornada laboral están dedicados a cumplir con reuniones citadas por los diversos comités y consejos que existen en la localidad, además de las citaciones de los Despachos de autoridades centrales, de control, Alcaldía Mayor, Secretarios, Gerentes y Directores de las demás entidades públicas distritales, de esta forma se limita el ejercicio de gobernabilidad de los Alcaldes, así como la disposición del tiempo necesario para atender a las comunidades.

4.5 ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ

Las opiniones son generalizadas en el sentido de la necesidad de reformar el Estatuto de Bogotá, entre otros aspectos, en materia de las competencias locales y se fundamentan en que las atribuciones plasmadas en el Estatuto deben ser más consecuentes con la realidad, es necesario ajustarlas por cuanto ya son obsoletas, además varios decretos y acuerdos le han suprimido y agregado competencias y funciones.

4.6 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Si bien la institucionalización de esta Corporación, las Juntas Administradoras Locales -JAL-, contribuyen a la democratización política, su acción no es percibida por el ciudadano como un ente de control ni legislación, toda vez que su actividad se concentra en refrendar el plan de desarrollo local.

En la práctica los ediles representan a unas pequeñas fracciones de las localidades lo que genera desequilibrios en el seno de las mismas; aquellos barrios o sectores que no logren elegir su edil muy probablemente no serán destinatarios de los proyectos y recursos públicos locales.

La designación de la terna para Alcalde se ha convertido en un verdadero problema para la corporación, debido a que, se presentan enfrentamientos. Los Alcaldes locales son nombrados por acuerdos políticos en la mayoría de los casos a nivel central, más no local, en donde intervienen el Alcalde Mayor, los Concejales, las bancadas y otros intereses.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN AUTORIDADES Y COMUNIDAD LOCALES

Para sustentar los conceptos y afirmaciones que se exponen en el presente informe, se aplicaron 14 entrevistas a los afectados directamente con el proceso, para conocer las opiniones y la visión que tienen sobre la descentralización, las autoridades de la administración local como son: 5 Alcaldesas y 4 presidentes de JAL, así como el acopio de conceptos de los voceros de la comunidad, tales como 2 directivos de las Asociaciones de Juntas -ASOJUNTAS- y de 3 Juntas de Acción Comunal.

5.1 ALCADESAS LOCALES

La síntesis de las opiniones de las primeras autoridades locales sobre el tema de descentralización son las siguientes:

- ❖ Hasta ahora no se evidencia un efectivo proceso descentralizador, sólo se ha observado un esquema de descentralización por servicios. La descentralización administrativa ha sido muy incipiente, por el contrario se ha acrecentado la concentración de funciones en las entidades que conforman la administración central, como se ha evidenciado con la creación de las UELs, las cuales son el principal obstáculo de la descentralización.
- ❖ Son múltiples las dificultades que se presentan en el ejercicio del cargo de Alcalde Local, por ausencia de un adecuado esquema de descentralización, originadas por la falta de autonomía sobre el personal, escasez de presupuesto, demorada e inconveniente contratación vía UEL y al cúmulo de actividades y problemáticas locales que no son acordes a los recursos humanos y financieros asignados.

La mayor parte de las decisiones locales se encuentran supeditadas al criterio de las autoridades centrales, todo hay que consultarlo. *No es posible que algunas pocas personas “por lo general 3” de las UEL, sean las que decidan por la contratación y resuelvan las problemáticas de toda la ciudad.* Además, las entidades distritales, realizan sus inversiones de forma autónoma, según su priorización e intereses, sin el consentimiento de la Alcaldía Local.

- ❖ Respecto a la política de descentralización del Plan de Desarrollo “*Bogotá sin indiferencia*”, es muy ambiciosa y con buenas intenciones, sin embargo, es improbable que ésta se lleve a cabo. Aunque se adelantó un importante trabajo entre directivos distritales para ambientar en consenso dicho proceso, no se observan sustanciales diferencias con respecto a los Planes de Desarrollo precedentes, lo que hace difícil el trámite de la reforma en el Concejo de la ciudad. De todas maneras, en caso de ser aprobada la reestructuración del distrito, el proceso de implementación puede ser a mediano y largo plazo, por lo

cual se infiere, que no veremos en la actual administración un efectivo proceso descentralizador.

- ❖ Las Alcaldesas consideran que un efectivo modelo descentralizador, debe estar caracterizado por la dotación de mayor autonomía en el desempeño de las funciones en materia presupuestal, administrativa y manejo de personal, así como mejor y adecuada estructura física de las instalaciones. El Alcalde Local ante todo debe ser un gestor o administrador, es decir, un verdadero gerente, que permita dar solución a los diversos problemas de las localidades. Actualmente los Alcaldes desempeñan funciones netamente de inspector de policía, por lo tanto es necesario la revisión del Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421/93, para redefinir las competencias locales, darle herramientas a la descentralización y la confección de procesos ágiles.
- ❖ Las competencias asignadas y desempeñadas actualmente por los Alcaldes Locales no son las pertinentes. Además de ser excesivas, aproximadamente el 75% son de carácter policivo, hecho que conlleva a que las funciones administrativas no se puedan ejecutar o se realice en forma parcial por falta de tiempo. *“Nos hemos convertido en firmones dedicados a las minucias, mientras que lo importante queda pendiente”*, como lo afirmaron algunas alcaldesas, por el contrario el alcalde debe ser gestor del desarrollo local.
- ❖ El consenso de las entrevistadas, con relación a la habilidad de los Alcaldes locales seleccionados para el ejercicio de tan importante cargo, en la actual administración han sido capacitadas, pero aún no es suficiente, debido a la complejidad y magnitud de las tareas a desempeñar. Es necesario que los mandatarios locales tengan el perfil y experiencia en administración pública. Cualquier ciudadano no importa su profesión, puede ser Alcalde, sin embargo, consideran que los candidatos deben tener una amplia visión política, ser líderes, con alto conocimiento de lo público, no tan técnicos, pero si bien asesorados. Desafortunadamente la ausencia de tales factores han sido los motivos de funestas administraciones que han generado desconfianza y poca credibilidad de los mandatarios locales.
- ❖ Algunas mandatarias consideran que la división territorial en las veinte localidades existentes en la ciudad es pertinente, sin embargo es necesario diseñar políticas específicas para cada una en particular. Algunas localidades son muy complejas por su extensión, número de habitantes y necesidades insatisfechas, mientras que otras son pequeñas y con problemas focalizados, no obstante el régimen normativo es igual para todas. Otras alcaldesas, creen que la distribución actual de las localidades no es adecuada, se requiere de una redistribución para hacerlas más homogéneas.
- ❖ Por lo general los habitantes de la localidad son de diversos grupos de población, con intereses diferentes, sin sentido de pertenencia y no conocen del proceso de descentralización, lo que es aún más grave, no les interesa conocer

lo relacionado a la administración local. Lo único que les interesa es la solución a problemas puntuales de los barrios o sectores de la localidad. Es recurrente que son los mismos, quienes asisten a los encuentros ciudadanos, comités y consejos locales y que pertenecen a grupos y movimientos políticos, los que participan y se interesan por los asuntos locales.

- ❖ La opinión que expresan los entrevistados respecto al papel de los Ediles, es coincidente en el sentido de que actualmente no se ejerce las funciones para las cuales fueron creadas. No hay control político, porque no hay contratación en las localidades. Algunos Ediles no tienen el perfil ni el conocimiento para ejercer la investidura, desconocen la jurisprudencia y el derecho público. Sin embargo, a mayor descentralización, mayor es el papel que deben cumplir las JAL

5.2 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Entrevistados los Ediles sobre los mismos temas sobre descentralización, las opiniones son muy similares a las expresadas por las Alcaldesas

- ❖ Actualmente no se observa proceso de descentralización alguno, por el contrario se ha retrocedido en lo poco que se había avanzado, se ha concentrado más el poder con la creación del las UEL, cuando no existían los Alcaldes se encontraban muy solos y por eso se cometieron errores en la contratación. La descentralización debe ser a todo nivel con autonomía.

Aunque la descentralización no ha existido, los intentos que se han dado no han tenido eco en el Concejo por falta de voluntad política, al considerar que los intereses de los Concejales y la administración central se pueden afectar. Los voceros de las localidades de municipios anexos, consideran que han sido perjudicados al perder su autonomía e identidad como municipios.

- ❖ Son muchas las dificultades que se presentan en las localidades por el desmedido centralismo. En el 80% de las funciones de los alcaldes locales se presentan dificultades para ejercerlas, de manera que no pueden resolver ninguna problemática y tienen que recurrir a las autoridades centrales. Es muy difícil para las JAL, ejercer el control político, porque al Alcalde Local no se puede citar sino invitar a los debates, por lo general envían delegados. Los Alcaldes ni ediles tienen margen de maniobra para cumplir con las expectativas y necesidades de la comunidad, la contratación se realiza por fuera de la localidad de manera inoportuna, demorada e ineficiente.
- ❖ Los Ediles consideran que la política de descentralización en el Plan de desarrollo "*Bogotá sin Indiferencia*" y las intenciones del Alcalde Mayor, son loables pero difíciles de cumplir, debido a que el desmonte de las UEL y el fortalecimiento de las localidades parece muy remoto. Se observa que en la Reforma Administrativa aún no hay solución concreta al problema de las

localidades ya que los Encuentros Ciudadanos despiertan expectativas que al no cumplirse generan enfrentamientos y malestar en la comunidad.

- ❖ La descentralización ideal para la ciudad debe ser dando autonomía a las localidades, fortaleciendo los aspectos administrativos y financieros mediante procesos y competencias bien definidas jurídicamente. Existe consenso que los Alcaldes Locales están dedicados a ejercer funciones de policía. En este sentido, opinan que es conveniente la elección popular de Alcaldes locales, mejorar su sueldo, desmontar las UEL, asignar mayor presupuesto, asesoría y acompañamiento permanente de las entidades centrales, mejorar el control, incentivar el control social y dedicarse más a la gestión.
- ❖ Las competencias de las JAL, están limitadas. Solamente se aprueba un Plan de Desarrollo Local que ya está direccionado y priorizado inclusive sin tener en cuenta los Encuentros Ciudadanos, situación que ha generado falta de legitimidad y representación de la corporación. Respecto a elección de la terna se ha convertido en un problema para las JAL, por las diversas presiones e intereses que se ejercen. Las discusiones en estos debates son prácticamente inoficiosos.
- ❖ Los Ediles consideran que por ser la elección de los alcaldes decisiones políticas, muchas de ellas no son acertadas por la carencia de conocimientos y destrezas para manejar la localidad, además no cuentan con el apoyo técnico y asesoría necesarios, más aún si los funcionarios importantes de la administración no son de su confianza. Algunos Ediles consideran que el proceso de elección sea a la inversa, es decir, el Alcalde Mayor envía la terna y la JAL elige al Alcalde Local.
- ❖ La reforma administrativa que se pretende, no contempla aspectos que den la relevancia que merecen las JAL para el ejercicio del control político y de la democracia local. Por lo general las relaciones entre Alcalde y Ediles no son buenas, sin embargo, es necesario el trabajo conjunto siempre y cuando exista autonomía e independencia del poder central.
- ❖ Para una buena gestión de los Alcaldes locales, es necesario investirlos de autonomía para la contratación, manejo de los asuntos administrativos y financieros, contar con estructuras y procesos modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos
- ❖ Respecto al diseño de las localidades es necesario reestructurar las existentes, algunas de ellas tiene demasiadas Necesidades Básicas Insatisfechas sin atención alguna. La distribución de los recursos es inequitativa, debido a que algunas localidades tienen diversas necesidades y se asignan muy escasos recursos. Otras localidades generan altos tributos pero reciben muy poco.

- ❖ Con relación a la participación ciudadana, las opiniones son contundentes, los residentes de la localidad no conocen ni les interesa los temas locales, por el escaso conocimiento que tienen sobre ellas, por cuanto la administración no llega a las comunidades, la divulgación es mínima, aunque la Secretaría de Gobierno invierte cuantiosos recursos en finos afiches y publicaciones poco efectivos, para generar interés de la comunidad. En algunas localidades se presenta alta movilidad de los residentes, razón por la cual el sentido de pertenencia es inexistente.

5.3 ORGANIZACIONES COMUNALES

Se realizaron entrevistas a los directivos de las Juntas de Acción Comunal y de las Asociaciones de Juntas, con el propósito de conocer las impresiones de la comunidad sobre la política de descentralización en el Distrito Capital. Las conclusiones principales son las siguientes:

- ❖ La descentralización contribuye a la solución de los problemas de la comunidad siempre y cuando los Alcaldes Locales tengan autonomía y recursos necesarios para las inversiones. De igual manera, las entidades distritales deben atender en la localidad para que las comunidades no tengan que acudir siempre a las oficinas centrales.
- ❖ Algunos Directivos son escépticos del proceso de descentralización por el temor a que, con mayor autonomía, la politiquería y el tráfico de influencias se apodera de la administración local, de manera que la solución de los problemas se centraliza en los amigos de la administración y la JAL. También opinan que la descentralización no es probable por el temor de las autoridades centrales por la posible corrupción en el manejo de los presupuestos en manos del Alcalde Local y las JAL.
- ❖ Sobre cómo debe plantearse la descentralización en Bogotá, las proposiciones se resumen en: Elección popular de Alcaldes Locales, dotarlos de autonomía en todos los aspectos que conozcan las problemáticas de la localidad, eliminar las UEL, asignación de suficientes recursos y que las JAL y JAC, sean veedores para hacer cumplir lo aprobado en los encuentros ciudadanos.
- ❖ La comunidad manifiesta su preocupación por la corrupción que aún se presentan en las localidades en el manejo de los recursos, así no esté en cabeza del Alcalde, se evidencia que vía UEL, también existe corrupción. Las obras realizadas muchas veces no obedecen a las necesidades más sentidas sino al interés de un político para cautivar al electorado, realizando las obras en lugares visibles que le sirvan de propaganda.
- ❖ Las organizaciones comunales consideran necesario, para que exista una real descentralización, la creación de subsecretarías locales para permitir que la

administración esté más cerca de los ciudadanos y conozcan a primera mano los problemas y brindar las soluciones oportunamente.

- ❖ Es preocupante la deficiente atención al ciudadano que prestan los funcionarios locales, cuando acuden a solicitar alguna orientación o servicio.
- ❖ Las organizaciones comunales por lo general no acuden a la localidad para solicitar la solución de sus problemáticas, se dirigen directamente a las entidades centrales como el IDU, IDR y Empresas de Servicios Públicos, entre otras. Además, los Alcaldes Locales, no disponen de tiempo para atender a la comunidad y cuando lo hacen éstos no resuelven nada. De manera que se acuden a la Alcaldía Local cuando se trata de asuntos de policía.
- ❖ Con relación a la representación política, la comunidad considera que debido a la densidad de la población de algunas localidades deberían tener sus propios representantes en el Congreso de la República, así como los tienen varios departamentos con mucho menos habitantes. Igualmente, que las localidades tengan sus propios Concejales en proporción a su población que los represente en la corporación

6 CONCLUSIONES

- De acuerdo con las diversas definiciones conceptuales y con la jurisprudencia de los temas relacionados con la: *descentralización, desconcentración y división territorial*, se concluye que en Bogotá no se presenta descentralización territorial sino división territorial, además, no existe descentralización administrativa, sino desconcentración de funciones administrativas.
- Históricamente se ha tratado el tema de la descentralización tanto en el orden nacional como distrital, el proceso en Bogotá no ha pasado de ser buenas intenciones y a constituirse en importantes retos para las últimas administraciones, pero en la práctica son diversos y muy poderosos los impedimentos de índole político, legal y administrativo, para lograr la tan anhelada descentralización administrativa en la ciudad.
- El proceso descentralizador en Bogotá, inició con relativo ímpetu al entrar en vigencia la Constitución Nacional de 1991 y el Decreto Ley 1421 de 1993, en años posteriores el proceso ha retrocedido significativamente como consecuencia de la pérdida paulatina de las competencias administrativas de las autoridades locales.
- En Bogotá permanentemente se registra crecimiento poblacional trayendo consigo, mayores índices de pobreza y Necesidades Básicas insatisfechas, el presupuesto asignado a las localidades no ha pasado del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto distrital, incumpliendo lo establecido en el Estatuto Orgánico, Decreto Ley 1421 de 1993, porcentaje que iría en aumento de manera gradual, hasta alcanzar el 20% de dichos ingresos.
- Al realizar la distribución del presupuesto definitivo de cada Fondo de Desarrollo Local, entre el Número de habitantes de las Localidades²⁴, muestra que Santafé, Candelaria, Antonio Nariño y San Cristóbal tienen la mayor distribución per cápita, mientras que las localidades con mayor densidad de población como: Kennedy, Suba, Fontibón y Engativá, poseen la distribución per cápita más baja.
- La descentralización en Bogotá, ha sido ampliamente estudiada y diagnosticada por expertos, que coinciden en las existentes limitaciones normativas tanto constitucionales como legales para la implementación del proceso descentralizador que necesita la ciudad, es decir, es necesario adelantar reformas constitucionales y del Estatuto Orgánico de Bogotá, para lograr los instrumentos necesarios para un efectivo proceso de descentralización. Igualmente, los estudios concluyen sobre la deficiente gestión y falta de interés

²⁴ Proyecciones de población para Bogotá, D.C., por Localidad. DAPD, según censo 1993.

de la administración distrital, como de los funcionarios locales y la interferencia de prácticas politiqueras que generan en corrupción y dificultan la gestión.

- La política de descentralización administrativa en Bogotá, ha sido motivo de debate público, tanto en los respectivos programas de gobierno, como en los Planes de desarrollo de las últimas cinco (5) administraciones distritales, con base a diagnósticos y estrategias similares.
- En múltiples ocasiones se han presentado proyectos al Concejo de Bogotá para discusión de la pretendida Reforma Administrativa, sin embargo, al parecer las propuestas no han cumplido los requerimientos y expectativas para transformar a la ciudad, situación que ha generado repetidos archivos de los proyectos. Desafortunadamente el tema referente a la descentralización ha sido ligado al de la Reforma, de ahí que la suerte del proceso descentralizador se encuentra seriamente comprometido.
- El proyecto de reforma administrativa que actualmente se debate en el Concejo, aunque presenta un gran esfuerzo y en la exposición de motivos para sustentar la importancia de la descentralización y desconcentración de las localidades, no logra el objetivo de consolidar una verdadera descentralización distrital, desarrollando del sector de las localidades en el que se plantea un plazo de 12 meses para las transformaciones y creaciones de organismos de entidades distritales y en segundo termino no se reglamenta el proceso de transferencia de competencias y funciones administrativas a las localidades, ni define los plazos para que las localidades la asuman.
- En los últimos tres Planes de Desarrollo de Bogotá, se han destinado importantes recursos para ser ejecutados en proyectos relacionados con la política de descentralización, algunos de ellos han trascendido varias administraciones. Desde el año de 1998 a abril de 2006, se habían invertido aproximadamente \$48.306.6 millones, que sumados a los recursos invertidos en la Reforma Administrativa, \$13.383.8, la cuantía asciende a \$61.690.4 millones.
- Para la ejecución de la política de descentralización en Bogotá, las dos últimas administraciones han acudido al conocimiento y experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. Actualmente se encuentran en ejecución dos (2) convenios de cooperación con este organismo internacional para la administración de los recursos que se “*invierten*” en esta política, que a 31 de diciembre de 2005 asciende aproximadamente a \$ 14.258 millones.
- Los recursos invertidos tanto en descentralización como en reforma Administrativa no han sido efectivos debido a que el proceso de descentralización aún no tiene avances, toda vez que se encuentra dependiendo de la Reforma estructural del Distrito, la cual como es sabido los proyectos de acuerdo presentados, no han tenido la acogida del Concejo Distrital y su suerte es incierta.

- La gobernabilidad local se encuentra seriamente cuestionada, debido a la ausencia de un modelo efectivo de descentralización, que trasciende en los siguientes aspectos:

Gestión Local: El alcalde local no es elegido popularmente, pero es considerado como el gobernante local, sin embargo, se encuentra inmerso en una estructura que no le permite operar con flexibilidad ni tomar decisiones rápidas para atender los problemas locales, no pueden tomar decisiones en contratación ni definir de manera autónoma las políticas de su localidad, no nombra los funcionarios para la localidad, ni cuenta con recursos ni responsabilidad en materia de control interno.

Coexisten por lo menos 34 y de diversa índole, las entidades que tienen representación y/o funcionan dentro de las localidades, para la prestación de servicios que son propios, en muy pocos casos existe coordinación interinstitucional o tienen en cuenta las opiniones de los alcaldes. La Secretaría de Gobierno, mantiene el dominio de la administración local, asignando funcionarios para desempeñar funciones relacionadas con la gestión y el gobierno local. El 83.5% de los funcionarios que laboran en las localidades son de la planta de la Secretaría de Gobierno y el restante 16.5% es contratado por las alcaldías para desarrollar actividades operativas y de servicios generales.

Gestión fiscal: El consenso es total, el presupuesto asignado a las localidades no es suficiente. El Alcalde Local sólo puede ejecutar el 10% del presupuesto asignado a la localidad para el pago de los honorarios de los ediles, suministro de combustibles, mantenimiento de automóviles y reparaciones locativas, el restante 90%, es administrado por las Unidades Ejecutivas Locales (UEL). La contratación vía UEL, es demorada, lenta e ineficiente, se realiza generalmente con intermediarios, resultando más costosa e inoportuna. Cuando se contratan los presupuestos ya no alcanzan o las necesidades ya no son las mismas, debido a que las UEL esperan hasta consolidar las necesidades de todas las localidades para poder contratar.

Actualmente existe antagonismo entre los intereses locales y la administración central que tienen representación en las localidades. Los recursos son centralizados sin importar las necesidades locales, en algunos casos, los proyectos de inversión de la administración central no responden a las necesidades de la comunidad.

Organizaciones cívicas parainstitucionales: Se han conformado aproximadamente 30 Comités, Consejos y otras organizaciones cívicas, algunos autorizados lealmente, como instancias de asesoría, coordinación y control locales. Estas organizaciones, recargan el funcionamiento de la administración, generando desgaste y alteraciones en la gestión como consecuencia de la

atención y asistencia a las reuniones, en las cuales excepto algunas pocas, no son productivas.

Atención a la comunidad: Los asuntos que más deben atender los mandatarios locales son: Reuniones de diversa índole, atención de problemáticas locales, gerencia de proyectos sociales, emergencias ambientales, malla vial, desempleo, espacio público, inseguridad, acciones populares, derechos de petición y establecimientos de comercio. De manera que la atención por parte del Alcalde a los requerimientos de la ciudadanía, es limitada, atención que es suplida por los funcionarios de la Alcaldía local, es decir, de la Secretaría de Gobierno.

Estatuto Orgánico de Bogotá: Las opiniones son generalizadas en el sentido de reformar el Decreto Ley 1421 de 1993, entre otros aspectos, en materia de las competencias locales y se fundamentan en que las atribuciones plasmadas en el Estatuto deben ser más consecuentes con la realidad, es necesario ajustarlas por cuanto ya son obsoletas, además varios decretos y acuerdos le han suprimido y agregado competencias y funciones.

Juntas Administradoras Locales: Éstas no han justificado su existencia. Si bien su institucionalización contribuye a la democratización política, su acción ha sido prácticamente nula; no controla ni legisla, su actividad se limita a refrendar el plan de desarrollo. Realmente los ediles no representan a las localidades sino tan sólo a unas pequeñas fracciones de ellas, originando serios desequilibrios en el seno de las mismas: aquellos barrios o sectores que no logren elegir su Edil, seguramente no serán beneficiarios de proyectos y recursos públicos locales.

- De las entrevistas realizadas a las autoridades y representantes de las comunidades locales, se destacan en las siguientes conclusiones generales:

Alcaldesas locales: La descentralización administrativa ha sido muy incipiente y por el contrario se ha incrementado la concentración de funciones en las entidades de la administración central, las UELs, son el principal obstáculo de la descentralización. Se presentan múltiples dificultades en el ejercicio del cargo de Alcalde Local por la falta de autonomía sobre el personal, escasez de presupuesto, demorada e inconveniente contratación vía UEL y al cúmulo de actividades y problemáticas locales que no son acordes a los recursos humanos y financieros asignados. Las decisiones locales se encuentran amarradas y supeditadas al criterio de las autoridades centrales, todo hay que consultarlo.

Las Alcaldesas consideran que un efectivo modelo descentralizador, debe estar caracterizado por la dotación de mayor autonomía en el desempeño de las funciones en materia presupuestal, administrativa y manejo de personal, así como mejor y adecuada estructura física de las instalaciones. El Alcalde Local ante todo debe ser un gestor o administrador, es decir un verdadero gerente, que permita dar solución a los diversos problemas de las localidades.

Actualmente los Alcaldes desempeñan funciones netamente de inspector de policía, por lo tanto es necesaria la revisión del Estatuto orgánico de Bogotá, para redefinir las competencias locales, darle instrumentos de gestión a la descentralización. Las competencias asignadas y desempeñadas no son las pertinentes, Además de ser excesivas, aproximadamente el 75% son de carácter policivo, hecho que conlleva a que las funciones administrativas no se puedan ejecutar o se realice en forma parcial por falta de tiempo. *“Nos hemos convertido en firmones dedicados a las minucias, mientras que lo importante queda pendiente”.*

Respecto al papel de las JAL, las Alcaldesas opinan que actualmente no se ejercen las funciones para las cuales fueron creadas. No hay control político por cuanto no hay contratación en las localidades. Algunos Ediles no tienen el perfil ni el conocimiento para ejercer la investidura, desconocen la jurisprudencia y el derecho público. Sin embargo, a mayor descentralización, mayor es el papel y el protagonismo de que deben cumplir las JAL.

Miembros de las Juntas Administradoras Locales: Los ediles entrevistados manifiestan que aunque la descentralización no ha existido, los intentos que se han dado no han tenido eco en el Concejo, pues no hay voluntad política, por considerar que los intereses de los Concejales y la administración central se pueden afectar. Es muy difícil para las JAL, ejercer el control político debido a que al Alcalde Local no se puede citar sino invitar a los debates, por lo general envían delegados. Los Alcaldes ni ediles tienen margen de maniobra para cumplir con las expectativas y necesidades de los administrados y electores, en razón a que la contratación se realiza por fuera de la localidad de manera inoportuna demorada e ineficiente, entre otros aspectos.

La política de descentralización en el Plan de desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”* y las intenciones del Alcalde Mayor, son loables pero difíciles de cumplir, por cuanto el desmonte de las UEL y el fortalecimiento de las localidades parece muy remoto. Se observa que en la Reforma Administrativa aún no hay solución concreta al problema de las localidades ya que los Encuentros Ciudadanos despiertan expectativas las cuales al no cumplirse generan enfrentamientos y malestar en la comunidad. Para una buena gestión de los Alcaldes locales, es necesario investirlos de autonomía para la contratación, manejo de los asuntos administrativos y financieros, contar con estructuras y procesos modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por lo general los habitantes de la localidad son de diversos grupos de población con intereses diferentes, sin sentido de pertenencia y no conocen el proceso de descentralización, lo que es aún más grave, no les interesa conocer lo relacionado a la administración local. Lo único que les interesa es la solución a problemas puntuales de los barrios o sectores de la localidad. Es recurrente que los mismos que asisten a los encuentros ciudadanos, comités y consejos locales, la realidad es que son pocos que pertenecen a grupos y movimientos políticos, son los que participan y se interesan por los asuntos locales.

Dignatarios de Organizaciones Comunes: Algunos Directivos son escépticos del proceso de descentralización por el temor a que, con mayor autonomía, la politiquería y el tráfico de influencias se apodera de la administración local de manera que la solución de los problemas se centraliza en los amigos de la administración y la JAL. También opinan que la descentralización no es probable por la desconfianza de las autoridades centrales por la posible corrupción en el manejo de los presupuestos en manos del Alcalde Local y las JAL.

Sobre cómo debe plantearse la descentralización en Bogotá, las sugerencias se resumen en: Elección popular de Alcaldes Locales, dotarlos de autonomía en todos los aspectos, que conozcan las problemáticas de la localidad, eliminar las UEL, asignación de suficientes recursos y que las JAL y JAC, sean veedores para hacer cumplir lo aprobado en los encuentros ciudadanos. Consideran necesario, para que exista una efectiva descentralización, la creación de subsecretarías locales para permitir que la administración esté más cerca de los ciudadanos y conozcan a primera mano los problemas y brindar las soluciones oportunamente.

Las organizaciones comunales por lo general no acuden a la localidad para solicitar la solución de sus problemáticas, se dirigen directamente a las entidades centrales como el IDU, IDRD y Empresas de Servicios Públicos entre otras. Además los Alcaldes Locales, no disponen de tiempo para atender a la comunidad y cuando lo hacen éstos no resuelvan nada. De manera que se acude a la Alcaldía Local cuando se trata de asuntos de policía.

BIBLIOGRAFIA

- Concejo de Santa fe de Bogotá, D.C., Acuerdo Número 06 de 1998. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa fe de Bogotá, D.C., 1998-2001 “Por la Bogotá que Queremos”, 9 de junio de 1998.
- Secretaría General – Imprenta Distrital, Plan de desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá, D.C., 2001-2004, “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado”. Junio de 2001.
- Secretaría General – Imprenta Distrital, Plan de desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, Bogotá, D.C., 2004-2008, “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 2004.
- Mockus, Sivickas Antanas, Alcalde Mayor de Bogotá, D.C, “Por el cual se determina la Estructura General de la Administración distrital y se establecen reglas para su organización y funcionamiento”, 2002
- Garzon, Luís Eduardo, Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., Proyecto de Acuerdo “Por la 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”.
- Velásquez, Monsalve Elkin, “Estrategia de Descentralización para Bogotá”, Productos presentados en el marco del contrato de servicios con 201250069”Asesorar a la Secretaría de Gobierno en el proceso de la organización de la estrategia de descentralización y su puesta en marcha, octubre de 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, “Convenio COL 41657: “Apoyo a la implementación de programas de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, en el marco del Plan de Desarrollo 2004-2008”, 13 de junio de 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, “Convenio COL/02/12 con Secretaria General: apoyar el Programa de fortalecimiento Institucional de Bogotá D.C., componente “*Fortalecimiento de la descentralización hacia las localidades*”, junio de 2002.
- Gaviria, Correa Guillermo, “La Ley orgánica de ordenamiento territorial, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales”, julio de 2003.
- Secretarías de Gobierno y General, “Política de descentralización para Bogotá”, 14 de octubre de 2005.

Galvis Gaitán Fernando, “¿Qué más se puede hacer en materia de descentralización? del centralismo al federalismo”.

Portafolio, “La Descentralización en Bogotá”. 27 enero 2006.

Universidad Nacional de Colombia, Portal www.redbogota.com, programa Red Bogotá, “Los ediles y la descentralización en Bogotá”, 2004.

Asprilla, Lara Libardo “Descentralización en Bogotá: ¿Avance o retroceso?”, <http://rafaelpardo.bitácoras.com>, Sábado, 02 de abril de 2005.

Secretaría de gobierno del Distrito, “Propuesta de Plan de Acción en materia de apoyo técnico al proceso de descentralización en Bogotá 2005-2007”, Anexo: *Hacia un Gobierno a Escala Humana para Bogotá*. 2005.

Castro Jaime, “Poder local”, Cabildo: Vocero de la democracia local, 2005.

Silva, Bautista Jaime, “La descentralización en Bogotá: Una Visión prospectiva”, Fundación Corona.

Secretaría de Hacienda de Bogotá, “Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en santa fe de Bogotá, D.C., 1990-2001”, Estudios de economía y ciudad, No. 1, Oficina de Estudios Económicos enero de 1999.

Sandoval, Reyes Carlos Alberto, “Santa fe de Bogotá y la descentralización fiscal en Colombia, criterios de eficiencia y equidad”, Estudios de economía y ciudad, No. 4, Oficina de Estudios Económicos, agosto de 1999.