

INFORME SECTORIAL

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES EN
EL DISTRITO CAPITAL**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS -PAE- 2004

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

DICIEMBRE DE 2004

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES
EN EL DISTRITO CAPITAL**

Contralor de Bogotá

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA

Contralor Auxiliar

ERNESTO TUTA ALARCÓN

Directora Sector Gobierno

MÓNICA CERTAÍN PALMA

Subdirector Análisis Sectorial

JUÁN GUILLERMO PLATA PLATA

Analistas:

GABRIEL HERNÁN MÉNDEZ CAMACHO
JORGE ALEJO CALDERÓN PERILLA

CONTENIDO

| | | |
|---------------------|---|-----------|
| INTRODUCCION | | |
| 1 | MARCO TEÓRICO | 1 |
| 1.1 | CONCEPTUALIZACIÓN | 1 |
| 1.1.1 | Competencia | 1 |
| 1.1.2 | Descentralización | 2 |
| 1.1.3 | Desconcentración | 6 |
| 1.2 | ASPECTOS LEGALES | 8 |
| 1.3 | DIVISIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS DE LAS LOCALIDADES | 10 |
| 1.3.1 | ¿Descentralización o División Territorial? | 10 |
| 1.3.2 | Atribuciones de los Alcaldes Locales. | 11 |
| 2. | ESTRUCTURA DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN | 15 |
| 2.1 | ESTRUCTURA ACTUAL | 16 |
| 3 | FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL | 19 |
| 3.1 | ENTIDADES QUE FUNCIONAN EN LAS LOCALIDADES. | 20 |
| 3.2 | SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DE LAS LOCALIDADES | 21 |
| 3.3 | DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN LOCAL | 23 |
| 3.4 | ORGANISMOS PARA-INSTITUCIONALES | 24 |
| 3.4.1 | Concejos, Comités y Organizaciones Cívicas Locales | 24 |
| 3.5 | APUNTES SOBRE LA GOBERNABILIDAD LOCAL | 29 |
| 3.6 | INCIDENCIA DE LAS UNIDADES EJECUTIVAS LOCALES | 33 |
| 3.6.1 | Presupuesto Real Ejecutado, Inversión Directa. | 34 |
| 4 | LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES | 37 |
| 5 | INCIDENCIA DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL UPZ- EN LAS LOCALIDADES | 39 |
| 6 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 40 |
| Anexo | LAS LOCALIDADES EN ESTADISTICAS | 44 |
| S | Anexo No. 1 ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y MATRICULAS 2003 | |
| | Anexo No. 8 PROYECCION DE HOGARES, VIVIENDAS Y RESIDENTES POR LOCALIDAD 2003 | |
| | Anexo No. 9 BARRIOS Y MANZANAS POR LOCALIDAD 2004 | |
| | Anexo No. 10 DISTRIBUCION DE LAS UPZ Y BARRIOS POR LOCALIDAD | |

INTRODUCCION

Bogotá es una de las grandes metrópolis del mundo que ha crecido en un interesante proceso de transformación social que le otorga una gran diversidad; es cosmopolita y rural, dispone de centros educativos con alto nivel académico y, a la vez, tiene una población que carece de adecuada formación educativa; es una urbe en la que el desarrollo y el atraso conviven formando una amalgama social difícil de administrar.

Sin embargo, Bogotá es una de las principales ciudades de Latinoamérica y merecedora de constituirse en la capital de la Comunidad Andina de Naciones. La capital ha sido escenario de los hechos más relevantes de la historia nacional, en su territorio y en sus localidades alberga una población superior a la de muchos países del mundo, que ha venido creciendo en forma acelerada y de manera desordenada, producto de la sobre población que constantemente se incrementa porque ciudadanos de todos los rincones del país encuentran en la ciudad un lugar de oportunidades y para mejorar su calidad de vida.

Ante la asidua migración de ciudadanos la gobernabilidad se hizo cada vez más complicada, lo que originó la necesidad de implementar una descentralización para aproximar la Administración a la comunidad; no obstante, ésta estrategia no se ha materializado. De ahí la complejidad de su estructura política, económica y social, que implica grandes retos y la formulación de diversas y acertadas políticas públicas para la solución del cúmulo de problemáticas y necesidades de sus pobladores. Es en este escenario donde las localidades juegan un papel muy importante en el conocimiento de los problemas y en la ejecución de las políticas de manera más cerca a los ciudadanos.

Es a partir de la década de los 70 cuando se establece un nuevo sistema administrativo de descentralización que dota de mayor *autonomía* a las localidades, haciendo realidad la subdivisión administrativa de la ciudad, realizada en 1956 y que tenía como inspiración la parcelación de los antiguos cacicazgos, para llegar a lo que hoy día se conoce como las 20 localidades que conforman el Distrito Capital, división inspirada en una modalidad de gobernabilidad impuesta en el mundo y que obedece más a una escuela ideológica que a la búsqueda de un verdadero instrumento técnico que sigue su desarrollo *experimental* en Bogotá, (Decreto Ley 1421 de 1993).

En la última década han surgido diversas polémicas sobre la aplicación del modelo de descentralización de la ciudad, que se expresan en frustraciones y desengaños de lo que en sus inicios se concebía como algo innovador en la historia de la ciudad con la expectativa de que este instrumento traería grandes y revolucionarias transformaciones en beneficio de la ciudadanía.

Es necesario cuestionar cuáles han sido los escollos que han impedido la implementación de la descentralización y el logro de los resultados esperados, para lo cual es oportuno bucear en esta problemática; razón por la cual, la Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección de Gobierno, estimó conveniente realizar un *Estudio Sectorial*, que forma parte del Plan Anual de Estudios –PAE- 2004, con el propósito de permitir una mayor ilustración a nuestros clientes sobre la situación en la que se encuentra Bogotá, en materia de las competencias locales y el funcionamiento de las mismas en su diario acontecer.

En la primera parte se aborda un amplio marco conceptual donde se reseñan definiciones y análisis respecto a los temas: Competencias descentralización y desconcentración, así como la reseña de los aspectos legales en los que se sustentan las competencias locales y la evolución del modelo de descentralización del Distrito Capital. Seguidamente, en un segundo capítulo, el estudio se ocupa en mostrar la estructura de la descentralización tanto del modelo inicial como el que actualmente funciona en las localidades, no sin antes comentar algunos de los tropiezos y dificultades que se han producido en el proceso de implementación.

En el tercer capítulo y a partir de la realidad de cada localidad, se interpreta el funcionamiento local desde el punto de vista administrativo, en donde se mostrará la radiografía del quehacer cotidiano de las localidades, tanto sobre su funcionalidad como lo relacionado con las estructuras parainstitucionales que han venido apareciendo; en este capítulo se destacan los inconvenientes y las dificultades que en opinión de las autoridades locales que obstaculizan el proceso para ejercer la gobernabilidad, se destacan los antagonismos políticos y otros hechos que protagonizan la toma de decisiones y la ejecución de las políticas distritales y locales.

El cuarto capítulo se relaciona con el ámbito político local, su incidencia en el funcionamiento de las localidades y el papel que actualmente desempeñan las Juntas Administradoras Locales, tratando de presentar inquietudes y opiniones acompañadas de observaciones de los propios protagonistas, con relación al cumplimiento de los propósitos, de la misión y los objetivos para los cuales fueron creadas dichas corporaciones.

El quinto capítulo es un espacio dedicado al nuevo debate que actualmente surge a propósito de la reglamentación de las UPZ, las cuales se interpretan como una nueva subdivisión territorial en el mapa del Distrito Capital y que van a generar polémicas y enfrentamientos en todos los órdenes.

Por último y como anexo ilustrativo, se describen algunas estadísticas que dan a conocer el tamaño y magnitud de las localidades, en aspectos educativos, hogares, viviendas, residentes, manzanas, lotes, barrios y UPZ.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LOCALES EN EL DISTRITO CAPITAL

1. MARCO TEÓRICO

Para maximizar los recursos y atender las funciones que le competen, la administración pública parte de unos supuestos teóricos que dan respuesta a los cuestionamientos de la gobernabilidad. Al adoptar estos paradigmas el gobierno espera lograr los objetivos propuestos, y en el caso de las localidades, allegar su atención a los ciudadanos más retirados del centro de gobierno.

No obstante, la implementación de estos modelos está sujeta a la *voluntad* y políticas de gobierno y la dirección administrativa de turno; lo mismo, que a resolver los problemas que se presenten y que no están previstos por el modelo. En consecuencia, la conceptualización de lo que significa cada término reviste especial importancia para el presente estudio, toda vez, que nos permite comparar los supuestos teóricos con la situación real del modelo en la esfera local, con el objeto de determinar las variaciones para luego establecer si éstas son convenientes o no, buscando garantizar la eficiencia de la gestión local.

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN

1.1.1 Competencia

El diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, nos presenta una primera definición del concepto de competencia, así:

“Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. Couture lo define como la medida de la jurisdicción asignado a un órgano del poder judicial, a efectos de la determinación genérica de los asuntos en que es llamado a conocer por razón de la materia, de la cantidad y del lugar”.¹

Aunque esta definición es de origen jurídico, puesto que el término *competencia* también lo es, nos suministra información sobre los elementos más importantes que involucra el concepto, otorgándose en la definición prioridad a los siguientes términos: atribución, legitimidad, autoridad y jurisdicción.

¹ Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Helasta. 1974.

“...la actividad de la administración pública se concreta en hechos y actos jurídicos y no jurídicos (actividad externa e interna, respectivamente), cuya validez depende de que la actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de sus atribuciones legales. Este círculo de atribuciones legales determina la capacidad legal de la autoridad administrativa, capacidad que en derecho administrativo denomínase competencia.

La competencia es lo que verdaderamente determina una repartición administrativa y la distingue de la otra. Es merced a la competencia, por ejemplo, que un ministerio se distinga de otro ministerio. En mérito a lo que antecede, la competencia puede ser definida como el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, o como la medida de la potestad atribuida a cada órgano.”²

Estas dos definiciones dan elementos suficientes para comprender el concepto; sin embargo, carecen de un elemento que es fundamental en la administración, la *responsabilidad*, máxime cuando la Ley de Responsabilidad Fiscal determina que ésta puede recaer sobre “quienes realizan la gestión fiscal”³ en este caso sobre la autoridad que ostenta la competencia. Dada su importancia en la gestión y sus resultados, la responsabilidad constituye un elemento que debe incluirse en la conceptualización de la competencia.

Finalmente, es importante señalar que la *competencia* forma parte de la concepción de Estado, en el sentido que la estructura estatal implica una distribución de atribuciones que tienen por finalidad garantizar el equilibrio del poder. Por tanto, el origen jurídico legal de la competencia concuerda con el advenimiento del constitucionalismo, ya que al consagrarse en la Carta el principio de separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se fijó las competencias para cada rama del poder público. En consecuencia, la distribución de competencias significa mucho más que la delegación; en primer lugar, porque la competencia esta dada por norma constitucional o legal, mientras que la delegación tiene origen en un acto administrativo corriente que el delegante puede derogar para asumir nuevamente las funciones.

1.1.2 Descentralización

Colombia atraviesa un proceso de descentralización a nivel nacional, el cual se ha ido repitiendo en las regiones. En Bogotá se lleva un poco más de una década de descentralización, no obstante no se han logrado los resultados esperados; de la

² Garrone José Alberto, Diccionario Jurídico. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1986.

³ Artículo 4, ley 610 de 2000.

misma manera, se percibe cierto inconformismo social, especialmente en los estamentos intelectuales y académicos quienes manifiestan que no se ha desarrollado una descentralización verdadera, sino una suerte de acciones que están más relacionadas con la desconcentración de funciones que con la distribución de competencias, por tanto es importante profundizar en el concepto para identificar sus variaciones en la esfera local.

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.”⁴

Este concepto hace referencia a la transferencia de funciones ejercidas por el gobierno supremo y afirma con esta *transferencia* se “deja mayor o menor amplitud de acción”; esto es importante en la medida en que no siempre la descentralización significa una mayor posibilidad de maniobra administrativa, toda vez que existen funciones que requieren para su cumplimiento de un conocimiento técnico 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.

En consecuencia, consultamos a Rodríguez quien presenta una definición que es tradicionalmente académica y de alto reconocimiento:

“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.”⁵

Esta definición hace clara relación a la diferencia con la distribución de competencias cuando dice: “...diferentes del estado...”. 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.

⁴ Cabanellas Guillermo, Diccionario Jurídico, Ed. Heliosta. Buenos Aires. 1986.

⁵ Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General Colombiano. Ed. TEMIS. 1996.

De otra parte, es relevante señalar que la definición presenta como eje central la del concepto de autonomía, haciendo un doble énfasis con el enunciado “...gobernarse 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.⁶

Las anteriores definiciones no han suministrado un componente técnico desde el punto de vista de la esencia de la gestión, lo que significa buscar una definición en este sentido, la cual es suministrada por Rosemberg, 1993, quien dice:

“Remisión del proceso de toma de decisiones al nivel directivo más bajo, dando lugar a una delegación en las iniciativas”

Aunque la descentralización no siempre se hace al “nivel más bajo”, se debe reconocer la nueva expresión incorporada al concepto, *decisión*. Este vocablo es importante en la medida que el proceso de toma de decisiones constituye una gestión, que por su incidencia en los resultados de la acción fiscal, representa uno de los ejes fundamentales de la acción administrativa.

En primer lugar 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, aspectos que 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, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, en relación con 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. La incorporación de estas dos expresiones aclara la

⁶ Artículo 1º de la Carta Política.

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 orden se sustenta en el hecho 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. Al 047, 25/01/00, C.P. Manuel Urueta Ayola, manifiesta que:

“... 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.”

Para aclarar las dudas que habíamos mencionado atrás 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, disposiciones y normas emitidas por el gobierno distrital.

Como hemos visto a través de las definiciones y jurisprudencias antes mencionadas la descentralización local de Bogotá, constituye un caso atípico, pues no se trata de la conocida descentralización territorial que se predica en la academia, sino de una nueva forma de gobernabilidad para atender las zonas periféricas y distribuir las cargas funcionales de una jurisdicción de gran tamaño. Nos encontramos ante una descentralización que podemos denominar de “segundo orden” y de la cual se hace a continuación una aproximación conceptual.

“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

está limitada a los aspectos administrativos y financieros⁷, 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, está 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”.

Este concepto no está diseñado exclusivamente para el caso de las localidades de Bogotá, las cuales tienen serias limitaciones en el campo de la contratación que es donde se ejecuta el presupuesto para lograr los objetivos del Plan de Desarrollo; no obstante, incluye los diversos componentes que están atomizados en la jurisprudencia, en los conceptos y en las condiciones que rodean la evolución de esta nueva especie de descentralización. No se incluye el componente *decisional* toda vez que la descentralización de segundo orden presenta una significativa dependencia del poder central en los campos normativo y administrativo, lo que impide una toma de decisiones independiente; esta sería una de las más importantes diferencias con la descentralización territorial o “de primer orden”.

1.1.3 Desconcentración

Por su semejanza con el concepto de descentralización la desconcentración tiende a confundirse con éste; veamos la concepción de Rosemberg:

“Es la primera limitación que encontramos a la centralización absoluta.⁸ Consiste en el otorgamiento de funciones a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional para que las ejerza en nombre de estos, 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.”⁹

A primera vista parece una definición semejante a la de descentralización, especialmente a la de segundo orden. Para zanjar esta similitud es necesario

⁷ No obstante, en las localidades las decisiones relacionadas con la contratación están seriamente limitadas a los montos de contratación directa establecidos en la Ley de Contratación, lo que limita aún más la autonomía.

⁸ Enunciado de Georges Burdeou, retomado por el siguiente autor.

⁹ Derecho Administrativo, Libardo Rodríguez.

aclarar que la desconcentración se otorga para funciones específicas, no competencias. Las competencias son atribuciones de carácter político mientras que las funciones son actividades de carácter administrativo; de otra parte y 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; en cuanto a la responsabilidad la legislación colombiana es clara: *“La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario...”*¹⁰, 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”*¹¹.

Lo que claramente 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 8°, 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.”

La normativa hace un acercamiento en la medida que establece que la desconcentración puede ser territorial. Para complementar esta concepción y aproximarnos más a la situación en que se encuentran las alcaldías locales recurrimos al concepto de *desconcentración por delegación y por adscripción*, el cual sostiene que:

“...tanto la desconcentración territorial como en la simplemente jerárquica, el otorgamiento de funciones puede hacerse a dos títulos:

¹⁰ Artículo 211 de la Constitución Política.

¹¹ Párrafo del Artículo 12 de la Ley 489 de 1998.

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 este 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 existe desconcentración simplemente jerárquica. Si la hace en los gobernadores, habrá desconcentración territorial.”¹²

El caso que nos compete para el presente estudio, es el segundo, pues aunque no es elegido popularmente, el Alcalde Local es interpretado 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 con visos de descentralización de segundo orden toda vez que la *delegación de competencias*, se otorga en la ley y en razón a que dichas atribuciones son diversas y no corresponden a un ente único y especializado.

1.2 ASPECTOS LEGALES

Decreto Ley 3640 de 1954, por medio del cual se le otorga a la ciudad de Bogotá la categoría de Distrito Capital y se anexan los municipios de Usaquén, Usme, Bosa, Fontibón, Engativá y Suba.

Decreto 3133 de 1968, por medio del cual se declara la autonomía de Bogotá respecto del Departamento de Cundinamarca y se asignan las atribuciones del Alcalde Mayor.

Acto Legislativo No. 01 de 1968, mediante el cual se instituye la elección popular de alcaldes en todo el país, lo que significa una transferencia de competencias y de autonomía a los entes territoriales.

Constitución Política. Artículo 322. Modificado por Acto Legislativo 01 de 2000. Bogotá, Capital de la República se organiza como Distrito Capital y se ordena que su territorio se dividirá en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes.

¹² Ibidem. Ob. Cit.

La Ley 489 de 1998 (diciembre 29), en su Artículo 5° se refiere a la competencia administrativa para asegurar que *“Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.”*

“Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.”

La Ley 489 (diciembre 29 de 1998) en su artículo 7°, hace referencia a la descentralización administrativa de la siguiente manera: *“...En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función”.*

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 151 establece *“... El Congreso expedirá las leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso (...) y las relativas a la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales”.* Igualmente, el artículo 288 de la misma consagra: *“... La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades Territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.*

El Decreto ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, por medio del cual se dota *“al Distrito Capital de los instrumentos que le permiten cumplir sus funciones*

*y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorial y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.*¹³

El Decreto 022 de 1998, norma por medio del cual se le suprimió la atribución de los Alcaldes Locales para suscribir contratos por mayores cuantías; en la misma se crearon las Unidades Ejecutivas Locales (UEL).

1.3 DIVISIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS DE LAS LOCALIDADES

1.3.1 ¿Descentralización o División Territorial?

Como lo ha manifestado la jurisprudencia antes analizada¹⁴, las localidades de Bogotá no conforman un esquema de descentralización territorial, tal como se ha venido entendiendo tradicionalmente. El artículo 286 de la Carta Política determina cuales son las entidades territoriales “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, que en las localidades deberá garantizar:

- ❖ 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.
- ❖ 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.

¹³ Artículo 13 del Decreto ley 1421 de 1993.

¹⁴ Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia No. Al 047 de 25/01/00, del C.P. Manuel Urueta Ayola,

- ❖ 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.

1.3.2 Atribuciones de los Alcaldes Locales.

En un territorio local se generan todo tipo y diversidad de inconvenientes, los cuales son atendidos por la administración distrital desde dos frentes: de una parte, la Alcaldía Mayor a través de sus entidades descentralizadas *funcionalmente*, las cuales atienden los problemas correspondientes a su misión institucional mediante la presencia de organismos propios que cumplen operaciones de *desconcentración*; en segundo lugar, mediante la gestión de las Alcaldías Locales o Fondos de Desarrollo Local a los cuales el Concejo de Bogotá realizó la distribución de competencias y funciones administrativas, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y las siguientes normas generales: ¹⁵

- ❖ La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
- ❖ El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo.
- ❖ En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas, y
- ❖ No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

Se observa que la distribución de competencias está subordinada a la autoridad central, haciendo una indicación de las limitaciones que tienen la *descentralización local* al advertir que “El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo”; esta restricción surge de la obligación que tiene el gobierno central de mantener el control y la tutela de la gestión. Bajo estos supuestos y con el argumento de garantizar una mayor eficiencia y eficacia de la gestión local, la Ley estatutaria le asigna las siguientes funciones a la los alcaldes locales: ¹⁶

¹⁵ Artículo 63, Estatuto Orgánico para Bogotá.

¹⁶ Artículo 86, Ibidem.

- ❖ Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.
- ❖ Reglamentar los respectivos acuerdos locales.
- ❖ Cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el alcalde mayor, las juntas administradoras y otras autoridades distritales.
- ❖ Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.
- ❖ Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.
- ❖ Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.
- ❖ Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.
- ❖ Conceptuar ante el Secretario de Gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.
- ❖ Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y, ante quién.
- ❖ Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.

- ❖ Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.
- ❖ Ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación, y
- ❖ Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

En el capítulo “3. FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL”, del presente estudio, se relaciona los análisis y comentarios sobre el ejercicio de las atribuciones de los Alcaldes Locales. Igualmente, sobre las atribuciones que cumplen las Juntas Administradoras Locales, organismos a los cuales el Estatuto Orgánico de Bogotá les asignó las siguientes funciones:¹⁷

- ❖ Adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.
- ❖ Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos.
- ❖ Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
- ❖ (Numeral modificado; el nuevo texto es el siguiente)¹⁸: Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del Concejo distrital de política económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local.
- ❖ El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio.

¹⁷ Artículo 69, Ibidem.

¹⁸ Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 617 de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 44.188 de octubre 9 de 2000.

- ❖ Cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales.
- ❖ Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo fondo de desarrollo destinará al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital.
- ❖ Promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos.
- ❖ Presentar al Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del alcalde mayor.
- ❖ Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran.
- ❖ Promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente en la localidad.
- ❖ Solicitar informes a las autoridades distritales, quienes deben expedirlos dentro de los diez (10) días siguientes. Su omisión injustificada constituye causal de mala conducta.
- ❖ Participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas.
- ❖ Ejercer la veeduría que proceda sobre los elementos, maquinaria y demás bienes que la administración distrital destine a la localidad, y
- ❖ Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley y los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

2. ESTRUCTURA DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

De conformidad al artículo 54 del Decreto Ley 1421, la estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, compuesto por el Despacho del Alcalde Mayor, las Secretarías y los Departamentos Administrativos; el sector descentralizado, por los establecimientos públicos, las sociedades de Economía Mixta, las Empresas Industriales y Comerciales y los entes universitarios autónomos y el de las localidades, por las Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes locales.

Cuadro No. 1

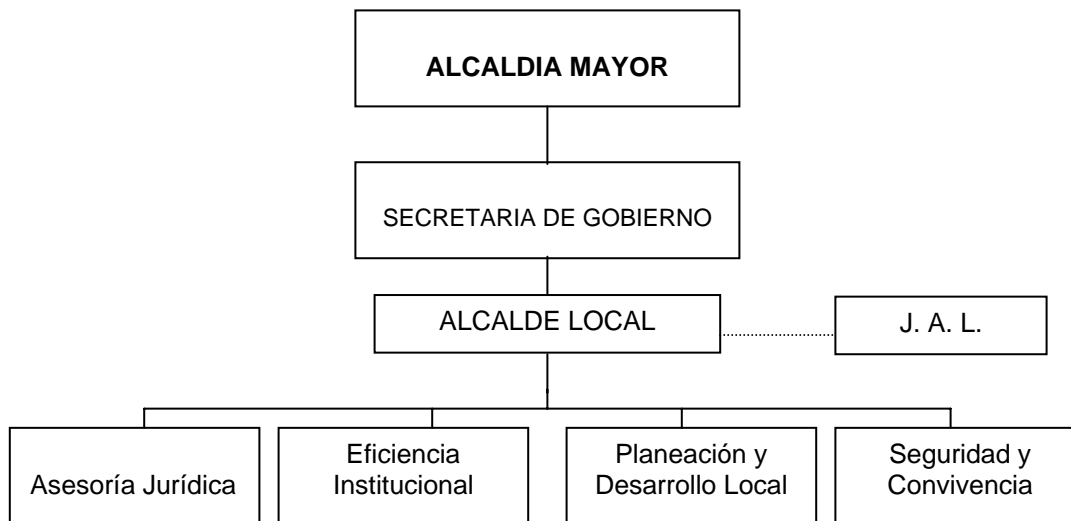
ENTIDADES QUE CONFORMAN EL DISTRITO CAPITAL

| Sector central | | Sector descentralizado | Localidades |
|-----------------------|------------------|---------------------------------|------------------------|
| Secretarías | Dptos. Administ. | | |
| Salud | Bienestar Social | IDEP | Juntas Administradoras |
| Educación | Planeación | IDIPRON | Alcalde Local |
| Hacienda | Acción Comunal | IDCT | |
| Gobierno | Catastro | IDRD | |
| Tránsito y transporte | Medio Ambiente | IDU | |
| General | Servicio Civil | Fondo de Ventas Populares | |
| | Defensoría E. P | FAVIDI | |
| | | FONDATT | |
| | | FOPAE | |
| | | Fondo de Vigilancia y Segur. | |
| | | Caja de Vivienda Popular | |
| | | Metrovivienda | |
| | | Transmilenio | |
| | | Corporación la Candelaria | |
| | | Fundación Gilberto A. Avendaño | |
| | | Orquesta Filarmónica de Bogotá | |
| | | Canal Capital | |
| | | Lotería de Bogotá | |
| | | Veeduría Distrital | |
| | | Jardín Botánico | |
| | | UCPI | |
| | | UESP | |
| | | 22 Emp. Sociales del Estado | |
| | | 20 Fondos de Desarrollo Local | |
| | | Empresa de Telecomunicaciones | |
| | | Emp. Acueducto y Alcantarillado | |
| | | Empresa de Energía | |
| | | Universidad Distrital | |
| | | PRONURBE | |

Son diversas las instituciones tanto distritales como del orden nacional que tienen presencia en algunas localidades, mediante la ubicación de una oficina o dependencia en forma permanente, de acuerdo al tamaño, complejidad y problemática de la localidad, mientras que otras lo hacen con coordinadores o gestores permanentes u ocasionales. Sin embargo, se advierte que las

instituciones del nivel central que más presencia tienen, son aquellas que desarrollan funciones del orden social y gobierno.

El modelo de delegación local *actualmente existente* por los cambios que ha tenido durante su evolución y al que hemos denominado *descentralización de segundo orden* no se debe limitar al debate sobre los aspectos administrativos derivados o relacionados con el tema de la descentralización o la desconcentración ni a estudiar los flujos de poder dentro y fuera de la organización formal del Estado, sino que es fundamental verificar si este modelo, surgido de la decisión política de varias administraciones, ha cumplido con la misión de desarrollar las comunidades mediante el mejoramiento de su calidad de vida, fin último de toda política y acción estatal. La estructura que le dio el Estatuto Orgánico de Bogotá a las localidades, es la siguiente:

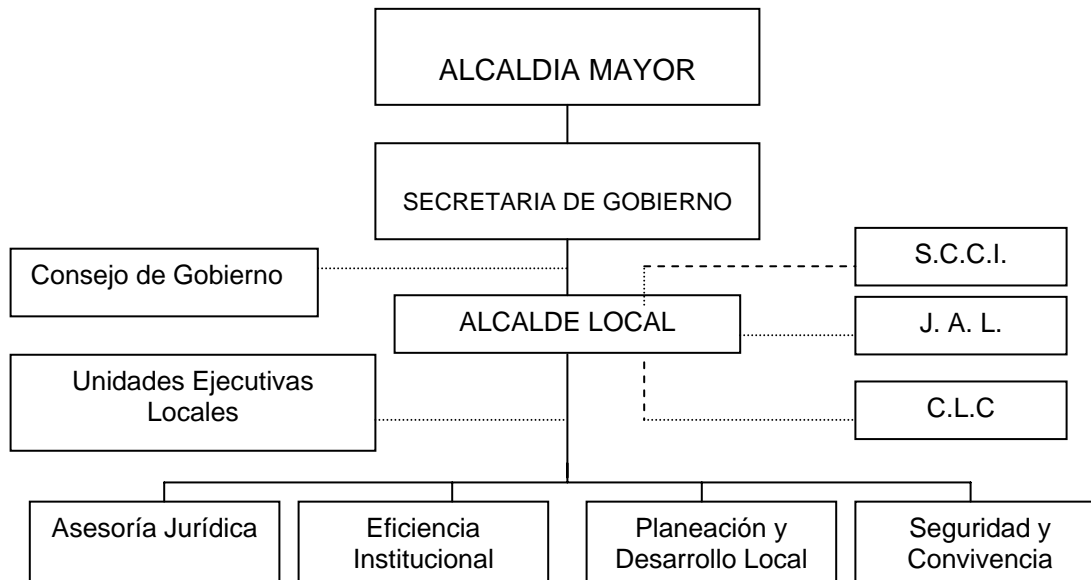


2.1 ESTRUCTURA ACTUAL

Con la modificación realizada mediante Decreto 022 de 1998, por medio del cual se le suprime a los Alcaldes Locales la atribución de suscribir contratos por mayor cuantía y se crean las Unidades Ejecutivas Locales -UEL-, las cuales tienen como misión principal estudiar los proyectos presentados por los Fondo de Desarrollo Local -FDL-, darles o negarles el aval, y si son aceptados, posteriormente iniciar el proceso de contratación, lo que implica el desarrollo del proceso licitatorio, del proceso de contratación y de la ejecución del contrato.

Igualmente, la estructura fue modificada posteriormente en el sentido de que se adicionó el Consejo de Gobierno conformado por los Alcaldes Locales y el Secretario de Gobierno.

ESTRUCTURA ACTUAL DE LAS LOCALIDADES



De la misma manera y mediante normas internas fueron creados el Comité de Licitaciones y Compras (CLC) y el SubComité de Control Interno (SCCI), el cual tiene la calidad de *sub* porque las localidades no dirigen su propio control interno, lo que constituye una característica más de su sólida dependencia del Gobierno Distrital.

Con la estructura resultante de los cambios y adaptaciones que se han tenido que dar para hacer *funcionales* las localidades, se observa que surgió una estructura que no garantiza la funcionalidad, donde por las diversas y variadas incidencias de *staff*, el alcalde local queda enquistado en una organización asfixiante que no le permite operar con flexibilidad ni tomar decisiones rápidas, para atender los problemas que se presentan en la comunidad local.

De otra parte, en cuanto a la estructura, vale la pena mencionar el pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia No. AI 047, 25/01/00, del C.P. Manuel Urueta Ayola, porque hace una clara escisión con respecto a las atribuciones de las JAL.

“Los fondos de desarrollo local tienen personería jurídica y patrimonio propio, de acuerdo con el artículo 87 del Decreto 1421 de 1993, pero dichos fondos no distribuyen ni apropian las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades, pues tal función corresponde, de acuerdo con el inciso 3º del artículo 89 ibídem, a

las juntas administradoras, previo el cumplimiento de los requisitos presupuestales previstos en el estatuto orgánico de Santa Fe de Bogotá.”

Y posteriormente es del mismo pronunciamiento: “...*Formando parte de la estructura administrativa del Distrito, así como forman también parte las entidades descentralizadas del orden distrital, no sería lógico que a esas localidades se les predicaran los mismos atributos del ente distrital, pues de ser así se estaría en presencia de una nueva entidad territorial, que ciertamente no ha sido el propósito del constituyente*”.

Este pronunciamiento cierra de manera definitiva la controversia sobre la descentralización y deja claro que las Alcaldías Locales constituyen una dependencia de la Administración Distrital; sin embargo, es evidente que ostentan una jurisdicción propia, lo que crea un híbrido entre desconcentración y descentralización, a esta mixtura se le denomina descentralización de segundo orden, lo que caracteriza la estructura de estos Fondos de Desarrollo y limita el ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente, la estructura de las localidades esta debilitada porque el Alcalde Local no es el nominador de sus funcionarios ni tiene atribuciones para proponer cambios en la estructura. Todas las localidades de la ciudad, las cuales tienen características, problemas y poblaciones diferentes, tienen la misma estructura, lo que limita su acción y adaptación a la realidad local. En el capítulo 3 profundizaremos sobre este escollo administrativo que surge de una *unificación* innecesaria para obedecer más a una centralización excesiva que a una definición técnica de los requerimientos particulares de cada localidad.

En el plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” la administración Distrital ha planteado una posible reforma administrativa en la Administración Distrital. Respecto a los Fondos de Desarrollo se espera el desarrollo de la desconcentración con matices de descentralización; es decir, contar con un modelo propio y gradual con criterios de corresponsabilidad; así las Alcaldías Locales tendrán la obligación de impulsar y promocionar el control social a través de la participación ciudadana. En contraprestación se producirá el fortalecimiento institucional, tecnológico y la autonomía presupuestal; lo mismo que se revisarán las plantas de personal, la distribución de competencias, las estructuras de los Fondos de Desarrollo Local y de las Juntas Administradoras Locales.¹⁹

La formulación de este modelo, es liderada por la Secretaría de Gobierno y la Secretaría general, a la fecha no se ha culminado esta actividad para formalizar una propuesta definitiva de reestructuración orgánica.

¹⁹ Secretaría General, Dirección Distrital de Desarrollo Institucional.

3 FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Si bien los alcaldes locales no pueden tomar decisiones en cuanto a la contratación, tampoco pueden definir de manera autónoma las políticas de su localidad, están sujetos al Plan de Desarrollo Distrital y por esta vía al programa de gobierno del Alcalde Mayor, quien determina, a través de la Secretaría de Hacienda las cuotas de inversión para cada localidad. Tenemos entonces veinte alcaldes con diversas ideas que no pueden aplicar y veinte localidades con diferentes problemas sociales pero con políticas y estrategias idénticas.

Aún es muy intenso el mando sobre los funcionarios locales; no hay indicios en el corto plazo de una emancipación que garantice la implementación de una descentralización real. Aplica la concepción en la que "iniciativas como el primer diseño de descentralización política y fiscal introducido en la ciudad en 1992, ha sido objeto de múltiples reformas, hasta hacer aparecer en la actualidad a los organismos locales -Juntas Administradoras Locales y Alcaldías Locales- como un apéndice más de la administración central de la ciudad, con autonomía limitada y poder decisorio restringido a las iniciativas contenidas en el plan de gobierno"²⁰, a lo que es necesario agregar que dicho apéndice genera mayores gastos y es innecesario, puesto que los objetivos misionales los ejecuta el sector central a través de las UEL; si no se libera la función misional para garantizar la autonomía del ejecutivo local, los gastos de funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local seguirán siendo una pérdida económica para el erario de la capital.

La unidad funcional del Alcalde Local esta cercenada desde el punto de vista administrativo. Como se muestra más adelante, el ejecutivo local 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. La Secretaría de Gobierno maneja la planta de personal para todas las localidades y establece las directrices y políticas de control interno, lo que genera una desarticulación administrativa que tiene efectos negativos en la gestión local. El hecho que el Alcalde no sea nominador le despoja la autoridad sobre sus funcionarios, muchas de las deficiencias que se presentan en las localidades obedecen a esta anomalía y a la falta de personal idóneo para formular proyectos orientados a atender las necesidades exigentes y cambiantes

²⁰ BERMÚDEZ MARTÍN, Alfonso Oscar. “Como vamos en Mejoramiento de Barrios” Investigación realizada para el Programa Bogotá Como Vamos, financiado por Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto FES de Liderazgo; para evaluar el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que queremos 1998-2001.

de la localidad. Estos son algunos de los escollos que se presentan en el desempeño de competencias locales.

3.1 ENTIDADES QUE FUNCIONAN EN LAS LOCALIDADES.

Cuadro No. 2

| Nivel | Clase | Nombre |
|--------------|---------------------------------------|--|
| Distrital | Secretarías | Educación - CADEL - Salud - ESES - Tránsito Gobierno |
| | Departamentos Administrativos | Bienestar Social Acción Comunal Medio Ambiente |
| | Institutos | Recreación y Deportes Cultura y Turismo Desarrollo Urbano |
| | Otras Entidades Distritales o locales | Bomberos Caja de Vivienda Popular UESP DPAE Comisarías de Familia Inspecciones de Policía Unidades de Mediación Casa de Justicia Jueces de Paz UCPI CAMI CADE UEL (Gestores por localidad) |
| | Organismos de Control | Contraloría Personería Veeduría |
| Nacional | | Fiscalía Registraduría Policía Nacional Ejercito Nacional Instituto de Medicina Legal Bienestar Familiar SENA Defensa Civil |

Como se observa en el cuadro No. 2, son alrededor de 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. De acuerdo a las manifestaciones de las autoridades locales entrevistados, en algunos casos existe coordinación interinstitucional para el desarrollo de las actividades entre las entidades y la Alcaldía local, aunque esta última no tiene ninguna incidencia en las decisiones de las dependencias del nivel central, es decir, a pesar que existe coordinación, acompañamiento y buena relación, las actividades desarrolladas por las dependencias distritales en las localidades se desempeñan con autonomía de

conformidad a las directrices impartidas por las oficinas centrales. Igualmente, con relación a las decisiones tomadas por dichas oficinas o dependencias, en algunos casos, se tiene en cuenta la opinión de los alcaldes y se coordinan algunas actividades, en otras la coordinación es simbólica por cuanto existen intereses en muchas ocasiones por protagonismo o por el desarrollo de las políticas y directrices propias de cada entidad.

La coordinación se viene realizando a través de los diversos Consejos y Comités que existen en las localidades, en especial en el de Gobierno, en donde se requiere la ejecución de proyectos y convenios conjuntos, en los que es imperativo el trabajo integrado. En los planes y políticas de las entidades del nivel central, no existe concertación ni participación de las autoridades locales, situación que conduce a enfrentamientos y choques en la ejecución de proyectos e inversiones en desarrollo de las políticas de las oficinas centrales vs las políticas de las localidades. Se trabaja en coordinación más no por la satisfacción de las necesidades prioritarias locales.

3.2 SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DE LAS LOCALIDADES

Cuadro No. 3

ORIGEN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN LAS LOCALIDADES

| LOCALIDAD | CONTRATO LOCALIDAD | SECRETARÍA DE GOBIERNO | CADEL | DABS | | TOTAL |
|----------------|--------------------|------------------------|------------|--------------|-----|--------------|
| | | | | Comisarias | COL | |
| Usaquén | 2 | 43 | 8 | 19 | 49 | 121 |
| Chapinero | 5 | 47 | 4 | 5 | 28 | 89 |
| Santafé | 4 | 47 | 4 | 5 | 23 | 83 |
| San Cristóbal | 13 | 34 | 12 | 16 | 68 | 143 |
| Usme | 10 | 38 | 9 | 5 | 43 | 105 |
| Tunjuelito | 13 | 32 | 8 | 5 | 79 | 137 |
| Bosa | 4 | 41 | 10 | 6 | 35 | 96 |
| Kenedy | 7 | 47 | 10 | 13 | 88 | 165 |
| Fontibón | 4 | 35 | 8 | 10 | 37 | 94 |
| Engativá | 15 | 54 | 12 | 16 | 71 | 168 |
| Suba | 6 | 45 | 14 | 18 | 46 | 129 |
| Barrios Unidos | 0 | 39 | 7 | 6 | 54 | 106 |
| Teusaquillo | 16 | 46 | 4 | 9 | 0 | 75 |
| Mártires | 0 | 35 | 3 | 5 | 37 | 80 |
| Antonio Nariño | 3 | 39 | 2 | 7 | 0 | 51 |
| Puente Aranda | 6 | 45 | 9 | 5 | 71 | 136 |
| Candelaria | 14 | 25 | 3 | 4 | 20 | 66 |
| Rafael Uribe | 14 | 39 | 9 | 7 | 76 | 145 |
| Ciudad Bolívar | 22 | 43 | 12 | 15 | 56 | 148 |
| Sumapaz | 0 | 17 | 3 | 1 | 0 | 21 |
| TOTAL | 158 | 791 | 151 | 1.058 | | 2.158 |

Fuente: Secretaría de Gobierno, DABS, Secretaría de Educación y Localidades. Noviembre 2004

Es evidente de una parte, el protagonismo en cuanto a cantidad de funcionarios en las localidades, la cual se encuentra con marcada supremacía en el DABS, para

el desarrollo de los programas sociales en cada localidad y de otra parte, por la Secretaría de Gobierno en desarrollo de las actividades de administración y de gestión local. Otros funcionarios laboran en las localidades designados por las entidades tanto distritales como nacionales, algunos de ellos como gestores o coordinadores, de todas maneras, tanto el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS- como la Secretaría de Gobierno, lideran la designación de funcionarios.

El DABS, tiene su presencia a través del Centro Operativo Local -COL -, para atender problemáticas relacionadas con pobreza, abandono, desnutrición, violencia y maltrato, en desarrollo de programas como son entre otros: Adulto Mayor, Prostitución, Ciudadanos de la calle, violencia intrafamiliar, familias gestantes, tejido social, atención de la niñez y seguridad nutricional. Además mantiene su presencia en las Comisarías de familia en todas las localidades, así como en otras dependencias que funcionan en las localidades a través de 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.

De otra parte, 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.

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. Es evidente como se mencionó anteriormente, que el alcalde local no tiene autonomía para nombrar sus más inmediatos colaboradores ni los funcionarios necesarios para realizar su gestión, por el contrario la Secretaría de Gobierno es la nominadora, originando desarticulación administrativa, por cuanto el Alcalde aunque es el responsable y presunto jefe de la administración, no puede ejercer su autoridad a plenitud sobre los servidores de la alcaldía, generando serias limitaciones en el ejercicio del poder por cuanto este es ejercido desde la instancia nominadora, es decir, el Secretario de Gobierno.

Según las opiniones expresadas por las autoridades de la administración local, a pesar del número de funcionarios designados por la Secretaría de Gobierno a las localidades, éste no es suficiente para atender las demandas de la comunidad. De

igual manera, se manifiestan opiniones relacionadas con la inequidad en la distribución de los funcionarios en virtud a que los asignados no se compadece con las necesidades de algunas localidades con respecto a otras.

La situación es aún más delicada en consideración a que la mayor parte de los funcionarios que laboran en las localidades, en especial los colaboradores más directos del Alcalde, no son de la misma localidad y de hecho desconocen la problemática y necesidades de la misma. En efecto, la designación de los mismos obedece a entre otros, a compromisos y pactos burocráticos y políticos externos a la localidad.

3.3 DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN LOCAL

La unidad del gobierno local está escindida por la ordenación del gasto. De acuerdo con el decreto 022 de 1998, el Alcalde Local sólo puede suscribir la contratación directa; lo que solo le permite ejecutar el 10% del presupuesto asignado a la localidad que representa, el resto de recursos económicos es administrado por las Unidades Ejecutivas Locales (UEL). Este dinero, el 10%, corresponde al objetivo Gestión Pública Admirable, mediante el cual se realiza el pago a ediles, el suministro de combustibles, el mantenimiento de automóviles y reparaciones locativas y si sobra algo, se realizan algunos eventos en navidad.

No tiene sentido sostener una organización pública cuyo ejecutor no puede maniobrar ni puede producir un excedente social. Los Fondos de Desarrollo Local no generan valor agregado social simplemente porque no están habilitados para tomar decisiones respecto a la inversión pública social. Y no pueden tomar decisiones porque esta atribución reside en las UEL. Si bien es cierto que los Fondos de Desarrollo Local formulan los proyectos, son las Unidades Ejecutivas Locales las encargadas de avalarlos o rechazarlos; es decir, esa entidad es quien toma la determinación final y en el mejor de los casos, quien realiza el proceso de contratación y ejecución del proyecto. El ordenamiento jurídico solo deja en los alcaldes locales la supervisión de la ejecución contractual, sin que éstos, en muchos casos, conozcan al contratista.

A pesar que el Alcalde Local no ejecuta el grueso de los recursos que están orientados a mejorar la calidad de vida de la población, la comunidad permanentemente esta elevando peticiones orientadas a satisfacer la solución de problemas inmediatos. Es evidente que el Alcalde Local no puede satisfacerlas máxime si éstas no se encuentran incorporadas en el Plan de Desarrollo; por tanto, el Fondo de Desarrollo Local no puede actuar ante problemas que requieran solución rápida, en este sentido la organización pública es inoperante. Esta

deficiencia en el desempeño, para garantizar resultados efectivos y oportunos, se debe a que el origen del Plan de Desarrollo tiene un trámite de formulación concertado y se constituye en una norma rígida que impide su fácil reformulación para adaptarla a los problemas cambiantes de la localidad.

La gobernabilidad local se limita a seguir las actividades impuestas en el plan, sin que el ejecutivo pueda actualizar su proyecto de gobierno de acuerdo a las situaciones que se van presentando. En este sentido es evidente que la solución de problemas tiene un atraso de una vigencia a la que hay que sumarle un año más por el rezago presupuestal.

Los proyectos presentan un dilatado y largo trámite debido a que el talento humano con que cuenta los Fondos de Desarrollo Local no es apto para garantizar el éxito de su formulación. Es importante asignar en los Fondos de Desarrollo Local profesionales con perfil técnico adecuado, conocedores de la formulación y evaluación de proyectos y conocedores de la problemática social. De igual forma, tiene relevancia el reducir la gran cantidad de trámites y legislación que entorpece el proceso de gestión local y que no permite la adaptación de los proyectos a los cambios de la vida cotidiana y la asignación eficiente de recursos.

Es importante señalar que el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local es el Alcalde Mayor lo que demuestra claramente la centralización de la representatividad, de la función administrativa y del control local.

3.4 ORGANISMOS PARA-INSTITUCIONALES²¹

En su afán por darle legitimidad al proceso de descentralización, las Administraciones han venido creando “organizaciones cívicas” para garantizar la participación ciudadana. Se han creado los Encuentros Ciudadanos, el Comité de Discapacitados, el Consejo Local de Planeación y los Consejeros Juveniles, entre otros. Estos organismos parainstitucionales, o paralocales, son ruedas sueltas en el engranaje desarticulado de la descentralización. Si, en el presente modelo, el Alcalde Local carece de poder administrativo; estas organizaciones están lejos de poder obtenerlo, su actividad se limita a presentar peticiones al ejecutivo; quien además, no puede resolverlas por las razones antes mencionadas.

3.4.1 Concejos, Comités y Organizaciones Cívicas Locales

En atención a las necesidades y problemáticas que caracterizan a cada localidad, se han conformado diversos Comités, Consejos y otras organizaciones cívicas,

²¹ El profesor Pedro Medellín los ha clasificado acertadamente de esta manera.

algunos autorizados mediante Leyes, Decretos o Acuerdos, como instancias de asesoría, coordinación y control locales. En algunas localidades funcionan la mayor parte de ellos, mientras que en otras, solamente algunas de acuerdo a sus propias necesidades y problemáticas.

- ❖ **Consejo Local de Gobierno –CLG-:** Es la principal instancia para la coordinación de las acciones y funciones de las entidades distritales en la localidad, liderado por el Alcalde Local, a través del cual se busca ofrecer asistencia técnica para fortalecer la gobernabilidad local. Espacio de coordinación para la toma de decisiones de inversión y gestión. Creado mediante Decretos 98/02 y 087/03.
- ❖ **Consejo Local de Política Social –CLOPS-:** Instancia de coordinación interinstitucional y comunitaria para proponer formular, concretar y monitorear políticas públicas sociales en la localidad, en relación con la niñez, la juventud, la mujer, los adultos mayores, productividad y empleo, las personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales. Reglamentado mediante Decreto Distrital 679/01. Se encuentra conformado por las instituciones oficiales distritales y nacionales que funcionan en la localidad, así como delegados de las instituciones políticas y organizaciones de la localidad la comunidad y del sector privado.
- ❖ **Consejo Local de Planeación - CLP -:** Instancia que opera como interlocutora entre la sociedad civil, representada por organizaciones sociales de las localidades y el gobierno local para que se generen mecanismos efectivos de participación de la comunidad con el objeto a la consolidación de proyectos de desarrollo que la comunidad prioriza. El objetivo principal es generar una metodología para los Encuentros Ciudadanos y establecer los mecanismos para la recepción, clasificación y organización de los proyectos, en el banco de proyectos. Creados mediante Acuerdo Distrital 13/2000, como instancias para que los Alcaldes y las juntas Administradoras Locales tracen las políticas locales que corresponden al Plan de Desarrollo Local.
- ❖ **Consejo Local de Juventud - CLJ -:** Es elegido por votación popular por períodos de tres años, la primera elección se realizó el 27 de septiembre de 2002, para generar un liderazgo que responda a las necesidades de la juventud y construir la verdadera participación juvenil. Se crearon con la Ley 375 de 1997, reglamentada mediante Decreto 089 de 2000 y adoptados mediante Acuerdo Distrital 033 de 2001.

Los Consejos Locales de Juventud fueron elegidos por votación que carece de legitimidad²², después de su elección fue necesario incorporarlos en un complejo proceso de capacitación. Tienen funciones semejantes al Consejo de Planeación Local y no disponen de espacios institucionales para ejercer ni atribuciones concretas que concreten su actividad en un valor agregado para la sociedad.

- ❖ **Consejo Local de Cultura - CLC** -: Espacios de participación ciudadana para la concertación entre las autoridades locales y las comunidades respecto a las políticas, planes, programas y proyectos culturales y sus respectivos presupuestos, para el estímulo, fomento y desarrollo cultural en las localidades. Creados mediante Decreto Distrital 221 de 2002.
- ❖ **Consejos tutelares:** Espacios para ofrecer alternativas de participación ciudadana para promover y defender los derechos de los niños y niñas. Creados mediante Decreto Distrital 440/2001 “Plan de Desarrollo 2001-2004” para las 20 localidades.
- ❖ **Consejo Local de Discapacidad:** Se constituye en el órgano de coordinación y asesoría de los proyectos y programas relacionados con el bienestar de las personas con discapacidad en el ámbito local. Tiene su origen en los Acuerdos 16 de 1994, 22 de 1999 y el Decreto Distrital 801 de 1995, mediante la conformación del Consejo Distrital para el Discapacitado.

Durante la segunda Administración Mockus, el Consejo Distrital de Discapacitados convocó permanentemente al Alcalde Mayor, quien es el Presidente de dicho organismo; el burgomaestre no atendió tal petición. Igual situación ocurre en las localidades.

- ❖ **Consejo Local de Deportes:** Organismo asesor de la Alcaldía Local para propiciar el fomento y el desarrollo de las prácticas deportivas y recreativas.
- ❖ **Consejo para la Atención Integral a Víctimas de Abuso y Explotación Sexual:** Cuerpo consultor y asesor encargado de formular y coordinar políticas y programas de prevención de la violencia sexual contra niños y niñas, así como la atención y protección a las víctimas de esta violencia. Creados mediante Acuerdo 12 de 1998.
- ❖ **Comité Local de Derechos Humanos:** Organismos colaboradores y asesores del Personero Local en materia de derechos humanos. Su creación

²² Hubo consejeros elegidos con tres votos.

por mandato del Acuerdo 4 de 1995, el cual crea el Comité Distrital de Derechos Humanos.

- ❖ **Red Local del Buen Trato:** Estrategia de trabajo intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria, orientada a dar respuestas integrales al problema del maltrato y de la violencia intrafamiliar en todos los niveles. Su origen se fundamenta en el Código del Menor, Acuerdo 23/90 por la cual se crean las Comisarías de Familia, Ley 100 de 1993, Decreto 594/93 Ley 294/96, Ley 360/97, Acuerdo 12/98 y Acuerdo 679/01, entre otras.
- ❖ **Comité Local de Adulto Mayor:** Organismo asesor y coordinador del trabajo intersectorial, para concertar y validar la focalización de la oferta de servicios y efectuar la labor de control, seguimiento y evaluación de las acciones que se desarrollan en la ejecución de los programas referidos a la población Adulto mayor.
- ❖ **Comité Local de Emergencias - CLE -:** Órgano de coordinación interinstitucional, organizado para discutir, estudiar y emprender todas las acciones encaminadas a la reducción de los riesgos y a la preparación y atención de las situaciones de emergencia. Su creación obedece al cumplimiento de la Ley 919/89, Acuerdo 6 de 1998 y Decreto Distrital 723 de 1999.
- ❖ **Comité de Participación Comunitaria - COPACO -:** Espacio de participación de la comunidad donde se promueven la solidaridad, la cultura de la responsabilidad compartida y la democracia para proponer acciones que fortalezcan la salud, la calidad de vida y el desarrollo de la planeación en salud y medio ambiente de la localidad. Se crean de conformidad al Decreto 1757 de 1994.
- ❖ **Los encuentros ciudadanos:** Es posible que sean los más operantes. El Acuerdo 13 de 2000 establece estos encuentros como un mecanismo que facilita la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo Local. No obstante, esta participación no es representativa, pues los encuentros ciudadanos intervienen personas con las siguientes características:
 - La mayoría de individuos están interesados en contratar con la Administración, por lo que intentan incluir sus proyectos en el plan local.
 - Representantes de Ediles, Junta Administradora Local y otras organizaciones de carácter político que busca posicionarse y satisfacer sus intereses con recursos de la localidad.

- Los pocos ciudadanos que asisten no tienen la formación para identificar adecuadamente un problema, sus causas y posibles soluciones; lo que no garantiza que las propuestas presentadas sean acordes con las necesidades reales.
 - Las propuestas presentadas quedan sujetas a políticas públicas²³ ya trazadas por la Administración Distrital, lo que significa que pueden incurrir en incoherencias y en desarticulación con el nivel central.
 - Finalmente, es importante señalar que las localidades tampoco cuentan con talento humano adecuado para formular técnicamente un plan de desarrollo. La Contraloría de Bogotá encontró que los planes locales no cuentan con objetivos reales, ya que sus metas no disponen de indicadores cuantificables, ni se expresa la forma como se evaluará el avance físico de cada proyecto. Esta es una gran debilidad que, de entrada tiene efectos perversos en la gestión local, ya que lo que debe ser un objetivo, técnicamente proyectado, se convierte en una mera intención.
- ❖ **Las Juntas de Acción Comunal:** Tienen una existencia de medio siglo. Se reconoce que contribuyeron a la formación local de la ciudad, pero también se han utilizado de asiento para líderes políticos urbanos, quienes las han utilizado como cuadros base para hacer política y sin que su aporte sea importante en la vida barrial. Sin embargo, no siempre están apoyadas institucionalmente ni cuentan con recursos suficientes para ejecutar actividades que contribuyan al mejoramiento en la calidad de vida de su comunidad.
- ❖ **Otros Comités, Consejos y Organizaciones:** Algunos de los anteriores, se han unificado con otros, así mismo, se han creado mesas de trabajo.
- Comités de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos
 - Comisión de Productividad
 - Asociación de Juntas – ASOJUNTAS –
 - Comité de Seguridad
 - Mesa Local de Educación
 - Mesa Local de Nutrición
 - Consejo Ambiental
 - Consejo Local de Empleo

²³ Aunque se estima que la Administración Distrital no cuenta con políticas públicas hacia las localidades; lo que existe son algunos buenos propósitos que no cumplen con los atributos técnicos para clasificarlos como tal.

Son innumerables los casos en que la Administración local, no reconoce a estas organizaciones y son diversos los eventos donde se demuestra, que son inoperantes o que no cuentan con un espacio en la esfera política que puedan incidir o sus decisiones puedan contribuir al mejoramiento o al logro de algún objetivo.

Las reuniones de las anteriores organizaciones se realizan por lo general una vez al mes a las cuales en algunas de ellas debe, asistir el Alcalde y a las demás concurre el delegado nombrado por el mismo. La duración de cada una de ellas es entre 2 y 4 horas, es decir, medio día. En conclusión se realiza en promedio una reunión diaria de los mencionados comités o consejos en cada localidad.

Para algunas localidades, en las precitadas reuniones se toman decisiones en materia de política pública local, mientras que en la mayor parte de los casos, se coordinan actividades y se dan lineamientos para la ejecución del Plan de Desarrollo. En algunas de ellas, se discute sobre la asignación de recursos y presupuestos para inversiones locales.

Según las consultas realizadas a las autoridades 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, en las cuales excepto algunas pocas, no son productivas.

3.5 APUNTES SOBRE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Es evidente que la población de algunas localidades es superior a la población de la mayoría de las capitales y departamentos de Colombia, así como superior a la población de países y capitales de Centro y Suramérica, a pesar que las proyecciones que reporta el DANE, a juicio de las autoridades locales, se encuentran por debajo de la real población de las localidades, por cuanto en algunas localidades el efecto de la población desplazada y la flotante, hacen que se haya incrementado notablemente la población y por supuesto los problemas y las necesidades.

En el cuadro No. 4, se observa comparativamente la población según las proyecciones estadísticas para el año 2004, de las localidades respecto a otras ciudades, departamentos y países, con el propósito de resaltar la importancia que tienen algunas divisiones territoriales de la ciudad, las cuales por su tamaño superan a gran parte de ellas; sin embargo, ocurre lo contrario en materia presupuestal, económica, política y de autonomía.

Cuadro No. 4

ESTADÍSTICAS DE POBLACION COMPARADA LOCALIDADES, CIUDADES Y PAISES

| LOCALIDAD | POBLACIÓN Proyectada 2005 | CIUDADES Y DTOS | POBLACIÓN | PAISES | POBLACIÓN |
|------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Usaquén | 468.489 | Pasto | 424.283 | Belice | 263.400 |
| Chapinero | 122.991 | Popayán | 239.087 | Guyana | 869.100 |
| Santafe | 107.044 | Neiva | 377.480 | Surinam | 460.300 |
| San Cristobal | 464.004 | Ibagué | 449.037 | Trinidad y Tobago | 1.301.000 |
| Usme | 282.858 | Pereira | 521.684 | Costa Rica | 4.267.000 |
| Tunjuelito | 204.367 | Bucaramanga | 577.347 | El Salvador | 6.281.000 |
| Bosa | 519.424 | Sincelejo | 269.010 | Honduras | 6.530.000 |
| Kennedy | 1.013.700 | Montería | 348.168 | Nicaragua | 5.982.000 |
| Fontibón | 335.217 | Cartagena | 927.657 | Panamá | 3.042.000 |
| Engativá | 802.518 | Santa Marta | 447.860 | Paraguay | 5.469.000 |
| Suba | 829.427 | Valledupar | 365.548 | Uruguay | 3.429.000 |
| Barrios Unidos | 176.552 | Tunja | 126.570 | Puerto Rico | 3.981.000 |
| Teusaquillo | 126.125 | Villavicencio | 367.885 | Jamaica | 2.684.000 |
| Mártires | 95.541 | Manizales | 382.193 | | |
| Antonio Nariño | 98.355 | Meta | 772.853 | | |
| Puente Aranda | 282.491 | Sucre | 870.219 | | |
| Candelaria | 27.450 | Cesár | 1.053.123 | | |
| Rafael Uribe | 385.903 | | | | |
| Ciudad Bolívar | 713.763 | | | | |

Fuente: DANE, DAPD, Página Web.

Cada localidad tiene sus propias problemáticas y necesidades, sin embargo, las políticas de orden Distrital son de carácter general. A pesar que aparentemente, existen problemáticas comunes la realidad es que su tratamiento debe obedecer a políticas de acuerdo a la realidad de cada localidad. Mientras que en algunas de ellas tienen todos los estratos y graves problemas de ilegalidad, otras sólo tienen 2 estratos y serios problemas sociales, de inseguridad, violencia, de educación, de espacio público entre otros, sin embargo; 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 por parte 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 y por las citaciones de que son objeto por los Despachos del Alcalde, los Secretarios, los gerentes y directores de las demás entidades públicas distritales, limitando el ejercicio de la gobernabilidad de los Alcaldes, quienes no tienen el tiempo necesario para atender a las comunidades.

La gran mayoría de ellos apenas atienden entre 4 y 8 horas por semana directamente a la comunidad. Igualmente, según opinión de los mandatarios, pueden atender los asuntos propios del cargo después de la jornada laboral, es decir, después de las 6.00 p.m, incluyendo los sábados, domingos y festivos, días en los cuales no solamente atiende los asuntos de su despacho sino que deben atender las visitas y reuniones en los barrios de su localidad para escuchar y conocer las problemáticas, aunque no pueda darles solución por las limitaciones de gobernabilidad ya mencionadas.

En conclusión, como consecuencia de la falta de atención del mandatario, la comunidad acude a los funcionarios de la Alcaldía, es decir, de la Secretaría de Gobierno los que en últimas son quienes atienden los requerimientos de la misma, así las cosas son quienes realmente gobiernan en la localidad.

Según la encuesta realizada por la Dirección de Gobierno de la Contraloría de Bogotá a las autoridades y funcionarios locales, los asuntos que más debe atender las Alcaldías Locales, tienen que ver entre otros con: Quejas y reclamos, querellas por violación de normas urbanísticas, violencia intrafamiliar, espacio público, problemática social, malla vial, infraestructura, proyectos de inversión, prostitución, obras, problema ambiental, alcantarillado y educación.

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, y hoy día no superan el 10%. El principal problema de las bajas transferencias radica especialmente en la desconfianza del sector central hacia las autoridades locales; lo que permite deducir que el recelo también esté orientado hacia el modelo de descentralización, como un instrumento que no es eficiente para garantizar eficacia en los resultados de la inversión pública.

Las propuestas para solucionar esta situación, van desde dar cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 1421, en cuanto a transferir el máximo autorizado, hasta solicitar ayuda internacional y la cofinanciación de proyectos con la comunidad, con el sector privado y la celebración de convenios de gestión comunitaria. Igualmente, con los escasos recursos con que se cuenta, atender en cada vigencia únicamente una problemática y no dividir los recursos en solucionar varios frentes a medias. Crear mecanismos para la generación de ingresos propios, es decir, que los sectores productivos de la localidad tribute, para que sean utilizados en la misma.

Hay clamor para lograr mayor autonomía de las autoridades locales con el fin de realizar las inversiones siempre y cuando exista el apoyo del personal técnico como el de las UEL o su equivalente, pero sólo en materia técnica más no como

ejecutores, por cuanto actualmente existe antagonismo entre los intereses locales y los de la administración central que tienen representación en las localidades, de ahí las trabas, los celos y hasta las demoras. Sin embargo, otras opiniones dan cuenta que los aportes de las UEL a la contratación ha sido fundamental, toda vez que allí es donde se encuentra el personal capacitado y competente para definir los parámetros técnicos de las inversiones.

La gobernabilidad local se encuentra seriamente desvirtuada, por cuanto todo se rige por la administración central. Se escuchan propuestas para la elección popular de alcaldes locales, sin embargo, esta alternativa conlleva a profundos cambios como es la descentralización y autonomía tributaria local, así como la conformación de territorios autónomos e independientes. Los Alcaldes Locales no tienen claro cual es la misión y objetivos, en atención a que ejecutan múltiples y disímiles actividades. Existe una desigualdad de responsabilidad por los resultados entre las UEL y el Alcalde Local. Mientras el alcalde es políticamente responsable por los resultados que se obtengan, la UEL no tiene esa misma claridad en términos de su responsabilidad en cuanto a la ejecución. Y eso es lo que determina en muchos casos que el alcalde se convierta en gestor de proyectos, porque la única manera que algunos de ellos tengan posibilidad de ejecutarse, es que él personalmente, haga una serie de gestiones ante esas instancias.

Hoy día 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. De ahí que la comunidad es la que debe decidir y determinar cual es la inversión que se necesita, acompañada de una fuerte capacidad de gestión y control social.

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, y es necesario ajustarlas por cuanto ya son obsoletas, además varios decretos y acuerdos le han suprimido competencias y funciones, así como se han asignado otras nuevas. Muchos aspectos plasmados en el Decreto 1421 ya no son aplicables, mientras que la realidad actual requiere incluir otros. Como se encuentra actualmente el Estatuto, amarra la gestión de las localidades, los procedimientos son lentos e inadecuados que conducen necesariamente a la ineficiencia e ineficacia de la administración.

Aunque el Decreto 1421 genera descentralización territorial, la administrativa no existe, de manera que en el ámbito local no es posible decidir ni delegar. Así que es necesaria la reforma del estatuto para generar mayores transferencias, autonomía administrativa y descentralización real.

La formulación del plan de desarrollo mediante los encuentros ciudadanos se constituye en un escenario ineficiente de transacción local. Las decisiones allí concertadas están sujetas a los objetivos distritales y son inmodificables por parte de la autoridad local²⁴. Esta disposición limita la gestión del Alcalde Local impidiéndole maniobrar en la acción administrativa, pues en caso de eventos contingentes, la Administración no dispone de recursos para mitigar los problemas que requieren solución inmediata; es decir, el alcalde local queda sin capacidad de gobernabilidad y queda sometido al plan de desarrollo y al presupuesto, que por lo general pierden su oportunidad ya que permanentemente están apareciendo nuevos problemas que requieren solución inmediata.

3.6 INCIDENCIA DE LAS UNIDADES EJECUTIVAS LOCALES

Con la incorporación de las UEL a la gestión local, la acción administrativa del Alcalde se ve entorpecida por la desarticulación del proceso administrativo de contratación; este proceso es el de mayor importancia si se tiene en cuenta que por esta vía se materializa el Plan de Desarrollo, se ejecuta el gasto y en consecuencia, se ejerce la gestión local para buscar la solución de los problemas de la comunidad y acceder a mejores niveles de vida. Es decir, se trata de la esencia de las atribuciones, las cuales fueron entregadas a las UEL.

Esta co-administración significa una clara duplicidad de funciones que es contraria al numeral tercero del artículo 63 del Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual consagra que *“En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas”*. La normativa también hace referencia a la *duplicación de organizaciones administrativas*, lo que permite inferir con seguridad jurídica que las UEL son contrarias a Ley.

En un estudio realizado por la Contraloría de Bogotá, Dirección de Participación Ciudadana (INGEL, 2002), se encontró que la mayor deficiencia del modelo de descentralización se presenta en la etapa de formulación, aval de los proyectos y suscripción de los respectivos contratos. Como ya se dijo este problema está vinculado con el hecho de que los Fondo de Desarrollo Local no disponen de personal idóneo para la formulación de proyectos, por esta razón, a menudo los proyectos son presentados con deficiencias técnicas y en consecuencia, devueltos por las UEL.

De acuerdo con los resultados de las auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá, se encontraron proyectos que superan la vigencia fiscal en el trámite de

²⁴ Artículos 3 y 18 del Acuerdo 13 del 2000.

viabilización, tardan cuatro o cinco meses para ser contratados y requieren de un año más para su ejecución originando el rezago presupuestal que presentan las localidades y atrasando la implementación de soluciones a la problemática local. Estas deficiencias propician el incremento de obras inconclusas y tienen un efecto económico negativo que incrementa el costo de los proyectos.

Cuadro No. 5

TIEMPO PROMEDIO ENTRE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN
DE PROYECTOS EN LAS LOCALIDADES

| PROCEDIMIENTO | TIEMPO | Avance acumulado | PERIODO |
|---|-----------------|------------------|-------------|
| Tiempo de radicación de los proyectos por parte de los FDL ante las UEL | 4 meses | 33 % | Enero-Abril |
| Tiempo de Viabilización de los proyectos por parte de las UEL y remisión a los FDL. | 3 meses | 58 % | Mayo -Julio |
| Tiempo transcurrido entre el Aval del proyecto y el perfeccionamiento del contrato por parte de las UEL | 4 meses, | 91 % | Agost -Nov. |
| Tiempo Transcurrido entre el perfeccionamiento del contrato y su inicio | 2 meses | 108 % | Dic-Enero |
| TOTAL TIEMPO PROMEDIO | 13 meses | 108 % | |

Fuente: Contraloría de Bogotá, INGEL, 2002.

Adicionalmente, las UEL, que viabilizaron 446 proyectos en el 2002, tienen un costo de funcionamiento²⁵ de \$2.433.5 millones, lo que arroja un costo de viabilización de \$5.4 millones por proyecto. Particularmente, la UEL-EAAB, que en el 2002 viabilizó 10 proyectos, tuvo un costo de \$666.9 millones, lo que significa que el costo por proyecto fue de \$66.6 millones, cifra que es representativa si se compara con el costo promedio de la UEL-IDU²⁶, cuyo gasto por proyecto fue de \$10.4 millones.²⁷

3.6.1 Presupuesto Real Ejecutado, Inversión Directa.

El modelo de las UEL fue adoptado para hacer más ágil el proceso de gestión local; sin embargo, los resultados promedios de la ejecución anual del presupuesto no presentan muestra de mejoramiento, por el contrario la incidencia de esta *institución* ha generado serias y evidentes limitaciones para que los Alcaldes Locales cumplan cabalmente las atribuciones y competencias que le encomienda la Ley.

²⁵ Sin contar gastos administrativos.

²⁶ La que le sigue con mayor costo.

²⁷ Fuente: Contraloría de Bogotá, INGEL, 2002.

Desde el punto de vista de la ejecución financiera, los resultados de las UEL como contribución a la calidad y cantidad de la ejecución del presupuesto no fueron satisfactorios. La ejecución total de las localidades en la vigencia de 1998, fue del 19% y en 1999 del 29%; en las vigencias subsiguientes se presentó un leve incremento, la ejecución real²⁸ en el año 2000 fue del 37%, las siguientes vigencias 2001 y 2002 presentan una ejecución real del 24% y 29% respectivamente; el año 2003 la ejecución fue de 31%. Aunque al final se presenta un pequeño incremento estas cifras demuestran claramente la ineficiencia del modelo.

Cuadro No. 6

INVERSION DIRECTA FONDOS DE DESARROLLO LOCAL
(ejecutado por las UEL)

En millones de pesos

| VIGENCIA | PRESUPUESTO DEFINITIVO | PRESUPUESTO EJECUTADO | CUMPLIMIENTO |
|----------|------------------------|-----------------------|--------------|
| 1998 | 142.233 | 26.586 | 19% |
| 1999 | 165.412 | 47.572 | 29% |
| 2000 | 171.800 | 64.294 | 37% |
| 2001 | 171.419 | 40.491 | 24% |
| 2002 | 157.083 | 45.943 | 29% |
| 2003 | 227.726 | 71.807,8 | 31% |

Fuente: Secretaría de Hacienda de Bogotá.

Las anteriores cifras demuestran la baja gestión en la realización y materialización de los proyectos; es decir, la inversión no está llegando a la población. En lo que respecta a los Fondos de Desarrollo Local, es evidente que el problema de Bogotá no consiste en la falta de recursos económicos, lo que se requiere es ejercer una ejecución eficiente de los proyectos, para lo que se necesita el despliegue de una mayor gestión, que el modelo de las UEL demuestra no satisfacer.

De otra parte y además de las razones antes expuestas, se considera que las UEL son un paso atrás en el proceso de descentralización ya que los contratos deben ser suscritos por el Secretario del Despacho o por el Gerente o Director del nivel central correspondiente, quitando la autonomía del alcalde local; máxime si se tiene en cuenta que uno de los objetivos de las localidades, es *“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”*²⁹. Esta evidencia constituye una prueba más de que la implementación de las UEL es contraria a la normativa que rige la capital.

²⁸ Los giros realizados a 31 de diciembre.

²⁹ Estatuto Orgánico de Bogotá, Artículo 60, numeral 4º.

Las autoridades locales consultadas, manifiestan que es necesario fortalecer los FDL y asignar más recursos, para realizar la contratación pero con el apoyo de las entidades distritales. De igual manera, manifestaciones en el sentido de reestructurar o eliminar las UEL, debido al papel predominante en la ejecución del presupuesto y las inversiones locales, que deslegitima y atrasan los procesos de planeación local. La contratación vía UEL, es demorada, lenta e ineficiente, de hecho cuando se contrata los recursos presupuestados ya no alcanzan o las necesidades ya no son las mismas. La situación se origina por cuanto las UEL esperan hasta consolidar las necesidades totales de todas las localidades para poder contratar. También existen manifestaciones en el sentido de retomar de manera gradual las funciones de las UEL, iniciando por aquellas que tienen menos complejidad técnica.

Con el modelo UEL, la contratación se realiza generalmente con intermediarios, resultando más costosa e inoportuna. El problema esgrimido para la contratación vía UEL, ha sido el problema de la transparencia de las autoridades locales en el manejo de los recursos, sin embargo, no existen metodologías para la gestión local ni mecanismos de medición de resultados por lo cual es necesaria una nueva mentalidad o cultura para la contratación local. Si bien es cierto que las UEL, descongestionaron las alcaldías de trámites y dejaron en ellas la decisión de asignación de recursos, desafortunadamente este esquema no se complementó bien desde el punto de vista del apoyo técnico que necesitaban las alcaldías en todos los campos, especialmente, en la formulación de proyectos.

4 LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Las Juntas Administradoras Locales no han sustentado su existencia. Si bien la institucionalización de esta Corporación 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 toda vez que éste surge de una concertación entre el ejecutivo y los ciudadanos, y a atomizar el presupuesto, pues para cumplir sus promesas distribuye³⁰ el presupuesto en montos menores. El resultado es recurrente, programas y obras que por falta de recursos, quedan inconclusas. En este terreno, el presupuesto se aprovecha como un instrumento institucional que facilita la *sostenibilidad* política.

El Alcalde Local cuenta con unos pocos Ediles³¹, generalmente los demás le son adversos. En ese ámbito, aún inculto políticamente, son comunes las diferencias y contrariedades, fundamentalmente porque los ediles fungen como representación popular, frente al alcalde cuya investidura no cuenta con ese reconocimiento sino que simboliza la institucionalidad. Estas contradicciones, propias de nuestro régimen político, son más acentuadas en el espacio local, con lo cual se teje entonces una red de comunicación informal y se trazan estrategias de presión sobre el ejecutivo local para buscar afanosamente la satisfacción de intereses personales y políticos. Las Juntas Administradoras Locales multiplican la crisis política del régimen, trasladando sus efectos al nivel local y originando un traumatismo político que se ve reflejado en la gestión administrativa.

Según las opiniones de los Ediles entrevistados en el mes de noviembre de 2004, actualmente se trabaja con la administración en forma armónica y en ambiente diferente al presentado en las administraciones anteriores, en las cuales se presentaban enfrentamientos entre el Alcalde y las Juntas Administradoras Locales. Sin embargo, algunos de ellos manifiestan que los Alcaldes no atienden sus sugerencias y recomendaciones

Al igual que a la administración local, a las JAL también se les han limitado las funciones y su protagonismo, especialmente con el Acuerdo 13/ 98 que ha generado choques entre las JAL y las organizaciones comunales. Diversos son los inconvenientes y dificultades que tienen estas corporaciones para poder funcionar. Apenas cuentan con un solo funcionario designado por la Secretaría de Gobierno que se desempeña como Secretario de actas de las sesiones. Los Ediles no cuentan con asistentes ni secretarías que les permita desarrollar adecuadamente

³⁰ Es común oír decir a algunos Ediles “Yo deje tanto para tal obra”, “yo dí tanto para tal barrio”.

³¹ Los que lo incluyeron en la terna.

sus funciones. En algunas localidades existen serios problemas de instalaciones y de logística.

La pérdida de protagonismo de las JAL, obedece entre otras razones a los celos políticos entre Concejales y Ediles, situación que ha originado junto con la administración, la disminución de competencias a través de Decretos y Acuerdos. Algunos ediles mantienen relación con algún Concejal, por razones programáticas, sin embargo, se crean grandes brechas entre la política distrital y la local, los concejales mantienen en la mayoría de los casos atados a los Ediles “*bajo promesas*” y expectativas electorales, sin embargo, el compromiso con las localidades es efímero y volátil.

Las JAL, se han convertido en veedores, mensajeros de necesidades de las comunidades, gestores ante las UEL, los Alcaldes y entidades distritales; no ejercen el control político deseado muchas veces por que no lo realizan o porque encuentran trabas para su ejercicio. Son partidarios en la necesidad de modificar el Decreto 1421 por cuanto aún después de 11 años no se ha reglamentado. Es necesario realizar serias modificaciones, revisión al modelo de descentralización, dando mayor autonomía a los Alcaldes y a las JAL.

El esquema vigente está lejos de permitir una relación directa entre electores y elegidos. La dinámica política muestra que en la práctica los ediles no representan a las localidades sino tan sólo a unas pequeñas fracciones de ellas. Esta circunstancia trae consigo serios 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. Las Juntas Administradoras Locales se mantienen como una rueda que avanza al lado de la Administración Local, mirando hacia los problemas domésticos y centrada en su relación con los vecinos, con el propósito de mantener el electorado que le sirve de cimiento.

La designación de la terna para Alcalde se ha convertido en un verdadero problema para la corporación, por cuanto, se presentan enfrentamientos por favoritismos políticos. Los Alcaldes locales son nombrados producto de acuerdos políticos en la mayoría de los casos a nivel distrital más no local, en donde intervienen el Alcalde Mayor, los Concejales, las bancadas y otros intereses. Mientras que algunos Ediles consideran que en las localidades se necesitan gerentes que administren las inversiones con los recursos necesarios, otros consideran que los Alcaldes deben ser políticos y sus colaboradores deben tener amplios conocimientos técnicos. Existe consenso en que los colaboradores más cercanos del Alcalde Local son de otras localidades.

5 INCIDENCIA DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL -UPZ- EN LAS LOCALIDADES

Frente a las opiniones suministradas especialmente por los Ediles respecto a las UPZ, el consenso es que la ciudad se encuentra frente a una nueva división territorial del Distrito, por cuanto se está acabando con el sentido de pertenencia de lo local por el de sectores más pequeños que conforman una UPZ; de tal manera que se prevén serios enfrentamientos y choques entre UPZ. Con la reglamentación de estos instrumentos se está dando un nuevo enfoque para el trabajo comunitario y de integración en busca de la solución a las problemáticas y necesidades de sectores y barrios en particular.

La división territorial del Distrito ha sido históricamente arbitraria por cuanto dentro de una localidad existen sectores muy antagónicos. La mecánica de reglamentación de las UPZ, es equivocada por la escasa participación ciudadana en las discusiones. Se está desconociendo la real situación del desarrollo de los barrios que conforman las UPZ, mientras que algunas de ellas están conformadas por muchos barrios en otras es al contrario.

Igualmente, la comunidad que reside en cada localidad, UPZ o barrio, es muy disímil, esto es, pluricultural, interracial, múltiples religiones y cultos, niveles de estudio, especialidad laboral, entre otras; situación que conlleva a que el sentido de pertenencia hacia la localidad sea muy precario, debido a la alta movilidad al interior de la ciudad.

En el cuadro No. 10 se relacionan las UPZ por localidad, lo mismo que el número de barrios que compone cada una de ellas.

CONCLUSIONES

Bogotá tiene una Administración que mira persistentemente hacia adentro, busca recursos y soluciones endógenas, mientras la ciudad esta sometida al entorno de una región que tiene muchos recursos para ofrecer. Bogotá aún no ha cumplido con la función esencial que le endilga el calificativo de Capital; se ha centrado en si misma, sin atender su misión principal: Jalonar el desarrollo del país.

Las últimas Administraciones Distritales han insistido en resolver la problemática social interna mediante el actual modelo de descentralización sin que haya logrado obtener mayores beneficios. Por momentos la discusión se centra en si son necesarias más o menos localidades, en si son necesarias más normas o procedimientos, en si son importantes las Juntas Administradoras Locales o no, en discusiones que finalmente ignoran la realidad social y ocultan el centralismo administrativo y presupuestal. La descentralización es una suerte de acción repetida en un círculo vicioso: se descentraliza para crear las UEL que a su vez centralizan la función misional.

Pero no hay vuelta atrás, el proceso de descentralización es irreversible. A pesar que se presenten estancamientos y retrocesos, desde las localidades se presiona por una mayor autonomía local en la toma de decisiones y por mayor participación, sobre todo en la asignación y ejecución de los recursos. No es beneficioso continuar administrando con un esquema de planificación centralizada que fragmenta la realidad de la ciudad en veinte islas. Es importante, construir una perspectiva común que oriente los planes de desarrollo local, para así construir un territorio metropolitano donde los problemas generales se identifiquen con la participación de todos y las soluciones se implementen de acuerdo con las condiciones y necesidades de cada localidad.

Es necesario mirar hacia afuera para aprovechar los recursos del entorno. Sería importante que Bogotá empezara a planificarse para que liderara el desarrollo económico del país y determinara unos perfiles de desarrollo social que contribuya al mejoramiento del nivel de vida de la nación.

Aproximadamente 34 entidades de diversa índole, tienen representación y/o funcionan dentro de las localidades. Sin embargo, según manifestaciones de las autoridades locales, en algunos casos existe alguna coordinación interinstitucional, aunque esta no tiene ninguna incidencia en las decisiones de las dependencias del nivel central, es decir, a pesar que existe coordinación, acompañamiento y buena relación, las actividades desarrolladas por las dependencias distritales en

las localidades se desempeñan con autonomía de conformidad a las directrices impartidas por las oficinas centrales. Por lo general la coordinación es simbólica por cuanto existen intereses en muchas ocasiones por protagonismo o por el desarrollo de las políticas y directrices propias de cada entidad matriz.

El Alcalde local no tiene autonomía para nombrar sus más inmediatos colaboradores ni los funcionarios necesarios para realizar su gestión, por el contrario la Secretaría de Gobierno es la nominadora, originando desarticulación administrativa, por cuanto el Alcalde aunque es el responsable y jefe de la administración, éste no puede ejercer su autoridad a plenitud sobre los servidores al servicio de la alcaldía, generando serias limitaciones en el ejercicio del poder por cuanto ese poder es ejercido desde la instancia nominadora, es decir, el Secretario de Gobierno. 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

La existencia de un gran número de organizaciones de orden parainstitucional, implica la realización en promedio una reunión diaria, en las cuales, según las consultas realizadas a las autoridades locales, la multiplicidad de estas organizaciones, recargan el funcionamiento de la administración, generando desgaste y alteraciones en la gestión por cuanto en ellas excepto algunas pocas, no son productivas.

Cada localidad tiene sus propias problemáticas y necesidades, de manera que las políticas distritales no se deben generalizar. A pesar que aparentemente, existen problemáticas comunes, la verdad es que su tratamiento debe obedecer a políticas de acuerdo a la realidad de cada localidad.

Como consecuencia de la falta de atención del mandatario, debido a su agenda de reuniones, la comunidad acude a los funcionarios de la Alcaldía, es decir, de la Secretaría de Gobierno, quienes en últimas atienden los requerimientos de la misma, así las cosas, son los que realmente gobiernan en la localidad.

En materia de recursos el consenso es total, el presupuesto asignado a las localidades no son suficientes, de ahí el clamor en la exigencia de mayor autonomía de las autoridades locales para realizar las inversiones siempre y cuando exista el apoyo de personal técnico. La gobernabilidad local se encuentra seriamente desvirtuada, por cuanto todo se rige por la administración central.

Los Alcaldes Locales no tienen claro cual es la misión y objetivos, ya que atienden múltiples y disímiles actividades. En muchos casos que el alcalde se convierta en patinador o gestor de proyectos, porque la única manera que algunos de ellos

tengan posibilidad de ejecutarse, es que él personalmente, haga una serie de gestiones ante esas instancias.

Las opiniones son generalizadas en el sentido de la necesidad de reformar el Estatuto de Bogotá, entre otros aspectos lo relacionado con 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 competencias y funciones, así como se han asignado otras nuevas.

Es necesario fortalecer los FDL y asignar más recursos, para realizar la contratación pero con el apoyo de las entidades distritales. De igual manera, reestructurar o eliminar las UEL, debido al papel predominante en la ejecución del presupuesto y las inversiones locales, que deslegitima y atrasan los procesos de planeación local. La contratación vía UEL, es demorada, lenta e ineficiente, de hecho cuando se contrata los recursos presupuestados ya no alcanzan o las necesidades ya no son las mismas. La situación se origina por cuanto las UEL esperan hasta consolidar las necesidades totales de todas las localidades para poder contratar.

El proceso de descentralización debe culminarse. Si bien la creación de las UEL se puede entender como una etapa de transición, es importante que se entregue definitivamente la autonomía administrativa a los Fondos de Desarrollo Local para que se haga efectiva la aproximación de la administración a la comunidad local y para evitar mayores costos funcionales generados por la existencia de las UEL.

Es prioritario crear mecanismos que garanticen la acción de las organizaciones cívicas, con el fin de que sirvan de apoyo y retroalimentación a la gestión local.

Con el propósito de garantizar la independencia con la JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL, es indispensable que los Alcaldes Locales no tengan su origen en las JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, sino que sean nombrados por meritocracia.

Es indispensable que el ejecutivo local sea nominador y ordenador del gasto y que tenga amplias facultades para contratar.

Dotar a las Juntas Administradoras Locales de un asesor jurídico, un asesor administrativo y presupuestal. En cuanto al control político que estos organismos deben ejercer, las JAL deben contar con un mecanismo que obligue a las demás entidades del distrito a dar respuesta a sus solicitudes.

Es importante reducir la gran cantidad de trámites y legislación que entorpece el proceso de gestión local y que no permite la adaptación de los proyectos a los cambios de la vida cotidiana y la asignación eficiente de recursos.

ANEXOS

LAS LOCALIDADES EN ESTADÍSTICAS

Anexo No. 1

ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS Y MATRICULAS 2003

| LOCALIDAD | ESTABLECIMIENTOS | | TOTAL | MATRICULAS | | |
|----------------|------------------|--------------|--------------|----------------|----------------|------------------|
| | OFICIALES | PRIVADA | | OFICIAL | PRIVADA | TOTAL |
| Usaquén | 13 | 203 | 216 | 30.440 | 86.152 | 116.592 |
| Chapinero | 4 | 48 | 52 | 6.448 | 19.356 | 25.804 |
| Santafe | 10 | 29 | 39 | 19.188 | 13.675 | 32.863 |
| San Cristóbal | 36 | 112 | 148 | 73.909 | 39.346 | 113.255 |
| Usme | 47 | 62 | 109 | 64.427 | 15.369 | 79.796 |
| Tunjuelito | 11 | 73 | 84 | 43.188 | 30.562 | 73.750 |
| Bosa | 24 | 139 | 163 | 71.910 | 42.693 | 114.603 |
| Kenedy | 39 | 299 | 338 | 105.158 | 62.985 | 168.143 |
| Fontibón | 9 | 143 | 152 | 25.399 | 35.441 | 60.840 |
| Engativá | 32 | 340 | 372 | 82.605 | 72.852 | 155.457 |
| Suba | 24 | 414 | 438 | 75.428 | 115.579 | 191.007 |
| Barrios Unidos | 10 | 88 | 98 | 22.032 | 24.499 | 46.531 |
| Teusaquillo | 2 | 115 | 117 | 4.707 | 24.709 | 29.416 |
| Mártires | 8 | 53 | 61 | 13.814 | 19.313 | 33.127 |
| Antonio Nariño | 5 | 59 | 64 | 11.865 | 20.683 | 32.548 |
| Puente Aranda | 15 | 118 | 133 | 34.232 | 28.561 | 62.793 |
| Candelaria | 2 | 25 | 27 | 5.731 | 15.421 | 21.152 |
| Rafael Uribe | 27 | 123 | 150 | 75.822 | 34.830 | 110.652 |
| Ciudad Bolívar | 38 | 106 | 144 | 93.680 | 33.780 | 127.460 |
| Sumapaz | 30 | 0 | 30 | 886 | | 886 |
| TOTAL | 386 | 2.549 | 2.935 | 860.867 | 735.804 | 1.596.671 |

Fuente: Secretaría de Educación Distrital, Estadísticas Educativas 1998-2003

Anexo No. 2

PROYECCION DE HOGARES, VIVIENDAS Y RESIDENTES POR LOCALIDAD 2003

| LOCALIDAD | HOGARES | VIVIENDAS | RESIDENTES EN BOGOTÁ | |
|----------------|------------------|------------------|----------------------|------------------------|
| | | | % NACIDOS EN BOGOTÁ | % NACIDOS FUERA DE BTA |
| Usaquén | 132.720 | 110.986 | 57.9 | 42.1 |
| Chapinero | 39.078 | 35.064 | 53.0 | 47.0 |
| Santafe | 31.198 | 20.656 | 68.4 | 31.6 |
| San Cristobal | 99.245 | 63.658 | 67.5 | 32.5 |
| Usme | 69.207 | 44.482 | 57.7 | 42.3 |
| Tunjuelito | 59.311 | 30.690 | 62.3 | 37.7 |
| Bosa | 238.845 | 76.934 | 59.4 | 40.6 |
| Kenedy | 182.921 | 133.305 | 57.6 | 42.4 |
| Fontibón | 87.317 | 48.381 | 62.3 | 37.7 |
| Engativá | 200.354 | 132.174 | 62.3 | 37.7 |
| Suba | 222.401 | 150.576 | 59.9 | 40.1 |
| Barrios Unidos | 50.154 | 34.167 | 62.5 | 37.5 |
| Teusaquillo | 39.372 | 33.596 | 52.1 | 47.9 |
| Mártires | 25.841 | 17.985 | 57.1 | 42.9 |
| Antonio Nariño | 26.871 | 16.240 | 63.2 | 36.8 |
| Puente Aranda | 68.265 | 41.715 | 57.3 | 42.7 |
| Candelaria | 7.558 | 4.798 | 66.6 | 33.4 |
| Rafael Uribe | 95.756 | 55.852 | 61.6 | 38.4 |
| Ciudad Bolívar | 153.406 | 96.468 | 61.9 | 38.1 |
| TOTAL | 1.829.820 | 1.147.727 | 60.5 | 39.5 |

Fuente: Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C., SHD y DAPD, 2004

Anexo No. 3

BARRIOS Y MANZANAS POR LOCALIDAD 2004

| LOCALIDAD | MANZANAS | LOTES | UPZ | BARRIOS |
|----------------|---------------|----------------|------------|--------------|
| Usaquén | 2.505 | 11.410 | 9 | 156 |
| Chapinero | 1.128 | 1.040 | 5 | 50 |
| Santafe | 851 | 7.391 | 5 | 38 |
| San Cristobal | 3.57 | 26.255 | 5 | 211 |
| Usme | 3.570 | 40.960 | 7 | 220 |
| Tunjuelito | 841 | 6.732 | 2 | 30 |
| Bosa | 3.280 | 49.771 | 5 | 330 |
| Kenedy | 4.886 | 48.817 | 12 | 328 |
| Fontibón | 1.647 | 8.877 | 8 | 80 |
| Engativá | 4.089 | 28.872 | 9 | 144 |
| Suba | 5.259 | 45.451 | 11 | 259 |
| Barrios Unidos | 1.197 | 77 | 4 | 44 |
| Teusaquillo | 1.019 | 28 | 6 | 31 |
| Mártires | 705 | 10 | 2 | 21 |
| Antonio Nariño | 591 | 846 | 2 | 16 |
| Puente Aranda | 1.832 | 359 | 5 | 55 |
| Candelaria | 169 | 0 | 1 | 8 |
| Rafael Uribe | 2.532 | 22.888 | 5 | 114 |
| Ciudad Bolívar | 5.376 | 63.051 | 8 | 252 |
| TOTAL | 44.534 | 362.835 | 111 | 2.387 |

Fuente: Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C., 2004, SHD y DAPD, 2004

Anexo No. 4

DISTRIBUCIÓN DE LAS UPZ Y BARRIOS POR LOCALIDAD

| LOCALIDAD | UPZ | BARRIOS | TOTAL BARRIOS |
|---------------|-----|---------|---------------|
| Usaquén | 1 | 3 | 156 |
| | 9 | 37 | |
| | 10 | 10 | |
| | 11 | 26 | |
| | 12 | 15 | |
| | 15 | 11 | |
| | 16 | 11 | |
| | 13 | 23 | |
| Chapinero | 14 | 20 | 50 |
| | 88 | 9 | |
| | 89 | 4 | |
| | 90 | 20 | |
| | 97 | 12 | |
| Santafe | 99 | 5 | 38 |
| | 91 | 6 | |
| | 92 | 5 | |
| | 93 | 5 | |
| | 94 | 2 | |
| San Cristóbal | 96 | 20 | 211 |
| | 32 | 64 | |
| | 33 | 20 | |
| | 34 | 27 | |
| | 50 | 46 | |
| Usme | 51 | 54 | 220 |
| | 52 | 18 | |
| | 56 | 25 | |
| | 57 | 79 | |
| | 58 | 55 | |
| | 59 | 25 | |
| | 60 | 10 | |
| Tunjuelito | 61 | 10 | 30 |
| | 42 | 25 | |
| Bosa | 62 | 5 | 330 |
| | 49 | 7 | |
| | 84 | 163 | |
| | 85 | 107 | |
| | 86 | 40 | |
| Kenedy | 87 | 13 | 328 |
| | 44 | 33 | |
| | 45 | 40 | |
| | 46 | 49 | |
| | 47 | 42 | |
| | 48 | 49 | |
| | 78 | 2 | |
| | 79 | 9 | |
| | 80 | 22 | |
| | 81 | 20 | |
| | 82 | 44 | |
| 83 | 3 | | |
| Fontibón | 113 | 15 | 35 |
| | 75 | 17 | |
| | 76 | 2 | |
| | 77 | 4 | |
| | 110 | | |

| LOCALIDAD | UPZ | BARRIOS | TOTAL BARRIOS |
|---------------------------|-----|---------|---------------|
| | 112 | 5 | 80 |
| | 114 | 11 | |
| | 115 | 5 | |
| | 117 | 1 | |
| Engativá | 26 | 21 | 144 |
| | 29 | 17 | |
| | 30 | 17 | |
| | 31 | 10 | |
| | 72 | 5 | |
| | 73 | 15 | |
| | 74 | 56 | |
| | 105 | 1 | |
| | 116 | 2 | |
| Suba | 2 | 1 | 259 |
| | 3 | 2 | |
| | 18 | 17 | |
| | 19 | 24 | |
| | 20 | 9 | |
| | 23 | 10 | |
| | 24 | 20 | |
| | 25 | 13 | |
| | 27 | 38 | |
| | 28 | 82 | |
| | 71 | 31 | |
| Barrios Unidos | 21 | 10 | 44 |
| | 22 | 13 | |
| | 98 | 20 | |
| | 103 | 1 | |
| Teusaquillo | 100 | 7 | 31 |
| | 101 | 9 | |
| | 104 | 1 | |
| | 106 | 6 | |
| | 107 | 6 | |
| | 109 | 2 | |
| Mártires | 37 | 5 | 21 |
| | 102 | 16 | |
| Antonio Nariño | 35 | 6 | 16 |
| | 38 | 10 | |
| Puente Aranda | 40 | 18 | 55 |
| | 41 | 11 | |
| | 43 | 14 | |
| | 108 | 7 | |
| | 111 | 5 | |
| Candelaria | 94 | 8 | 8 |
| Rafael Uribe Uribe | 36 | 5 | 114 |
| | 39 | 13 | |
| | 53 | 30 | |
| | 54 | 39 | |
| | 55 | 27 | |
| Ciudad Bolívar | 63 | 5 | 252 |
| | 64 | 6 | |
| | 65 | 17 | |
| | 66 | 18 | |
| | 67 | 69 | |
| | 68 | 45 | |
| | 69 | 65 | |
| | 70 | 27 | |

Fuente: Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C., 2004. SHD y DAPD, 2004