

**ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS LOCALES Y DESARROLLO
CIUDADNO
COMISIÓN INTERSECTORIAL DE GESTIÓN Y DESARROLLO
LOCAL**

BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR

**POLÍTICA DE
DESCENTRALIZACIÓN
TERRITORIAL PARA BOGOTÁ
Hacia la democracia local**

(Documento para discusión)

Bogotá, Enero de 2009

TABLA DE CONTENIDO

LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ POSITIVA	2
I. MODELO DE CIUDAD Y ELEMENTOS CONCEPTUALES	5
II. DIAGNÓSTICO	7
1. Problemas en el diseño normativo	10
2. Problemas en la gestión local	25
c. Bajo nivel de ejecución e ineficiencias del sistema de programación y ejecución local de la inversión	26
d. Deficiencias en recurso humano, físico y tecnológico	28
e. Limitaciones para la coordinación de la acción de las entidades distritales en las localidades.	29
f. Falta de visibilización del papel de las JAL e insuficiencia de recursos para su adecuado funcionamiento.	30
g. Promoción de la participación.	30
3. Problemas en la gestión distrital	30
a. Desconcentración y enfoque de gestión territorial.	30
b. Carencia de mecanismos de coordinación de la acción distrital	31
c. Ausencia de esquemas eficaces de control y de evaluación de resultados de la gestión local.	32
III. POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN	33
OBJETIVOS	33
ESTRATEGIAS	33
A. Reformas legales	35
B. Reformas mediante acuerdo del Concejo Distrital	35
C. Estrategia de mejoramiento de la gestión local	40
1. Precisión de las líneas de inversión y orientación a impactos	41
2. Apoyo para resolver el represamiento en la gestión policiva de las localidades	43
3. Ejecución Local	43
4. Reorganización de la estructura institucional local y fortalecimiento de los recursos	44
5. Coordinación	44
6. Visibilización y apoyo a las JAL	45
D. Gestión distrital con enfoque territorial y desconcentración	45
Enfoque territorial	45
Desconcentración	46
Control, evaluación e información	46
Construcción democrática de la política de descentralización	47
Directiva del alcalde Mayor.	47

LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ POSITIVA

La administración considera necesario rescatar el espíritu descentralizador de la Constitución de 1991. La descentralización territorial es un medio necesario para profundizar la democracia política mediante la distribución del poder y la educación ciudadana en los procesos básicos tanto de la democracia representativa como participativa; igualmente es un instrumento para mejorar la provisión de servicios locales y para estimular el compromiso y la innovación local en la gestión pública. La descentralización es un recurso fundamental para garantizar el derecho a la ciudad y avanzar hacia una sociedad en la cual los (as) ciudadanos(as) son los dueños de la administración y no solamente sus clientes o usuarios. En este marco, el alcalde Mayor en su programa de gobierno planteó lo siguiente:

“Buscamos una ciudad descentralizada que crea en sus procesos locales y defina prioridades con participación. Nos comprometemos con un trabajo eficaz en la descentralización política y administrativa de la ciudad, con el fortalecimiento de la organización social e impulso de los mecanismos de participación para la toma de decisiones.” “La descentralización administrativa debe profundizarse, permitiendo autonomías locales; sin olvidar que allí se gestan y legitiman las políticas de articulación e integración con otros entes territoriales.”

En coherencia con el compromiso programático la descentralización se estableció como uno de los siete objetivos estructurantes del Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva: para vivir mejor, en la siguiente forma:

Construiremos una ciudad con un modelo de descentralización territorial acorde con las necesidades de los territorios. Una ciudad con alcaldías locales autónomas administrativamente y articuladas con el nivel central, con competencias claras, y consolidadas institucionalmente en el marco de un enfoque de desconcentración. Una ciudad con una administración cercana que permita que organizaciones, ciudadanos(as) y ciudadanas se vinculen a la gestión de los asuntos públicos.

Este objetivo tiene como propósitos principales contribuir a la ampliación de la democracia representativa y participativa, estimular una mayor vinculación de los (as) ciudadanos(as) a la gestión pública, mejorar la prestación de servicios locales y acercar la gestión distrital a las localidades mediante un enfoque territorial y la desconcentración. Para alcanzar estos propósitos la política de la administración comprende tres estrategias:

1) Ajustar el modelo de descentralización. Elaborar y tramitar las propuestas normativas requeridas para ajustar el modelo de descentralización territorial dado que está incompleto en varios aspectos como la personería jurídica de las localidades, la autonomía en la ordenación del gasto y la contratación, la división territorial, la precisión de competencias y el aumento de los recursos. Considera la administración que la ciudad debe ir hacia un modelo de distribución de poder con mayor autonomía local, en el marco de una ciudad unitaria, sin contemplar todavía la elección popular de los(as) alcaldes(as) locales. La descentralización a su vez debe estar orientada por objetivos específicos en cuanto a la democracia participativa, la equidad y los resultados de la gestión. Esta estrategia de reforma no depende solamente de la voluntad del(a) alcalde(sa) mayor y en algunos aspectos ni siquiera del Distrito, dado que implica un trámite en el Congreso de la República.

2) Localidades eficaces, eficientes y participativas. Mejorar, en el marco de las restricciones legales vigentes, el modelo de las localidades aumentando su eficacia, eficiencia y autonomía, mediante medidas como la precisión de competencias (resultados a alcanzar), la delegación a los(as) alcaldes(as) locales de las facultades de ordenación del gasto y contratación, con la correspondientes supresión de las UEL, precisión de las líneas de inversión para especializar las localidades, orientación hacia resultados, fortalecimiento institucional para el cumplimiento de estas tareas, y mecanismos adecuados de control.

3) Gestión distrital con enfoque territorial y desconcentración. Diseño y puesta en marcha de un esquema de gestión distrital con enfoque territorial que contemple la elaboración de planes de acción distritales por localidades, la formulación de metas distritales por localidad, el aumento en la desconcentración y el reforzamiento de la coordinación entre el plan distrital y el plan local. En la medida en que la gran mayoría de la inversión continua siendo ejecutada por entidades distritales, se requiere de un esquema como el propuesto para acercar la administración al ciudadano, generar mayor transparencia y crear condiciones para una mayor participación de los(as) habitantes.

El cumplimiento de estos propósitos y la realización de las reformas necesarias deben realizarse en el marco de las condiciones particulares del modelo de descentralización de la ciudad, para lo cual se trabajará en tres escenarios.

- 1) Las reformas de fondo en materia de selección y estabilidad de las autoridades locales, facultades de ordenación del gasto y algunos aspectos de la organización administrativa, deben ser tramitadas mediante proyectos de acto legislativo o de ley, y por tanto la administración puede asumir un compromiso activo con su promoción y trámite pero no tiene garantizado que se obtengan los resultados previstos. Esta línea de trabajo implica un

proceso político de concertación tanto al interior de las fuerzas políticas de la ciudad como al interior del Congreso de la República.

- 2) Las reformas intermedias como la asignación de personería jurídica, el establecimiento de una estructura administrativa la distribución de competencias y recursos, y la determinación del número y tamaño de las localidades, son facultad del Concejo a iniciativa del(a) alcalde(sa) y por tanto implican un proceso político local mediante la elaboración y presentación de los proyectos de acuerdo respectivos. Esta línea de reformas será promovida activamente por la administración distrital pero obviamente tampoco puede garantizarse la obtención de un resultado, dado que este depende del proceso de debate democrático al interior del Concejo de la ciudad.
- 3) Finalmente, la administración distrital puede tomar un conjunto de medidas para mejorar la gestión de las localidades y para avanzar en un modelo de gestión territorial y de desconcentración del Distrito que acerque la administración a la ciudadanía. Esta línea de trabajo constituye el escenario dentro del cual puede la administración comenzar a ejecutar inmediatamente las estrategias, programas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo Distrital.

Considera la administración que la política de descentralización debe ser construida mediante el debate y la consulta con todos los sectores interesados. Para tal fin se pondrá en funcionamiento el Consejo Consultivo de la Descentralización y la Desconcentración, creado por el decreto 623 de 2007, instancia que se encargará de coordinar un proceso de discusión de las propuestas de la administración con el fin de tomar en el marco de las estrategias que adopte el Concejo, las mejores decisiones para la ciudad en esta materia.

Este documento presenta a consideración de las fuerzas políticas, sociales y comunitarias la propuesta de política de descentralización territorial de Bogotá, con el objeto de promover un debate que conduzca a la definición de una política concertada con participación de todos los interesados.

I. MODELO DE CIUDAD Y ELEMENTOS CONCEPTUALES

El modelo que propone la administración es el establecido en la Constitución de 1991: ciudad unitaria pero descentralizada por territorio. El gobierno de la ciudad requiere de centralización para el cumplimiento de ciertas competencias de orden distrital por medio en entidades con jurisdicción en todo el territorio, las cuales garantizan la estructura y unidad básica y al mismo tiempo de descentralización para el cumplimiento de determinadas competencias de carácter local cuya prestación debe corresponder a unidades más pequeñas y cercanas al ciudadano. Adicionalmente el gobierno de una ciudad del tamaño de Bogotá debe distribuir el poder y limitar su concentración absoluta combinando la existencia de autoridades distritales con autoridades locales con márgenes de autonomía. El gobierno unitario de la ciudad no es incompatible con formas descentralizadas de gobierno y administración.

La descentralización territorial es el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a entidades de ámbito territorial con cierto grado de autonomía, así como la creación de dichas entidades. La descentralización territorial tiene un carácter administrativo pero también y fundamentalmente un carácter político dado que se trata del reconocimiento de la capacidad de una comunidad territorial para tomar decisiones sobre asuntos locales. La descentralización territorial requiere la existencia o creación de entidades descentralizadas por territorio o entidades territoriales, con personería jurídica. La asignación de competencias en la descentralización territorial es realizada por las corporaciones públicas del nivel superior, con el cual se garantiza estabilidad política en las reglas de juego por cuanto no pueden ser modificadas en cualquier momento por decisiones del ejecutivo. Entre las autoridades de las entidades territoriales y las autoridades nacionales no existe una relación de jerarquía, aunque bajo ciertas condiciones puede darse una delegación de funciones.

En cualquier descentralización territorial, sea como estructura o como proceso, hay un conjunto de elementos básicos, que la conforman. **Las características de dichos elementos configuran un "modelo" específico y concreto de descentralización.**

Los elementos básicos que conforman la descentralización son: Objetivos, División territorial, Entidad territorial y autonomía administrativa, Forma de gobierno, Competencias, Recursos y Relaciones intergubernamentales. Las decisiones que se tomen en cada uno de estos elementos le darán un perfil a la descentralización y determinarán el modelo existente. Por ejemplo, se puede tener un modelo con

mucha autonomía y capacidad de decisión por parte de las autoridades del nivel descentralizado o un modelo muy condicionado y con grandes controles; se puede tener un modelo con transferencias automáticas de recursos o un modelo con transferencias por proyectos; o un modelo con mucha o poca participación ciudadana.

Por tanto, la determinación de los objetivos es el aspecto principal dentro del modelo, por cuanto éstos determinan los rasgos de los demás elementos. Estos objetivos tienen un sustento técnico pero son fundamentalmente una elección política ya que implican decisiones sobre el reparto del poder de la administración nacional o distrital.

Tanto la descentralización territorial como la descentralización por servicios y la desconcentración responden a objetivos que son principalmente políticos. La fijación de estos objetivos constituye el marco de orientación para la definición de muchas de las acciones a tomar en cada uno de los elementos de la descentralización. Por ejemplo, si el objetivo político es dotar de mucha autonomía a los territorios se transferirán las competencias principales y se utilizarán transferencias de recursos poco condicionadas.

Los objetivos se encuentran en los textos constitucionales y legales y en los documentos de política y de planeación, pero no siempre es posible encontrar una expresión clara y concreta de dichos objetivos ni tampoco las justificaciones y razones que condujeron a las decisiones tomadas. Tradicionalmente los objetivos principales son: a) Ampliación de la democracia, tanto representativa como participativa y directa; b) Mejoramiento en el cumplimiento de las funciones del Estado.

La descentralización territorial surge por diversas razones y es impulsada por diversos propósitos políticos. Las razones principales son:

Administrativas. El tamaño de los países, las ciudades y las administraciones públicas exige necesariamente la existencia de ciertos tipos de descentralización y desconcentración de forma que se pueda cumplir eficientemente con los objetivos de la gestión pública.

Económicas. La descentralización contribuye a que se produzcan los bienes y servicios públicos en forma más eficiente, tanto en términos de adecuación de los servicios a las preferencias de los(as) habitantes (eficiencia asignativa) como en términos de menores costos (eficiencia productiva).

Políticas. La descentralización territorial es un medio necesario, aunque no suficiente, para ampliar la democracia representativa, participativa y directa, en la medida en que contribuye a la educación política de los (as) ciudadanos(as) y

disminuye la concentración del poder. Se amplía la democracia representativa en la medida en que se eligen los(as) alcalde(sas), gobernadores(as) y los(as) ediles y se conforma un proceso político local con relativa autonomía de los procesos nacionales. Se amplía la democracia participativa y directa en la medida en que, por su mayor cercanía, las instituciones descentralizadas pueden involucrar más fácilmente a la población en asuntos de la gestión pública.

En la medida en que la descentralización territorial implica una distribución de poder existe siempre un conflicto más o menos fuerte entre el centro y las entidades territoriales. Esto conduce a que existan siempre presiones en uno u otro sentido cuyo resultado dependerá de la magnitud de las fuerzas involucradas.

La Constitución de 1991 consideró que era necesario profundizar la descentralización del país, desarrollándola al interior de los municipios y en el caso de Bogotá la estableció con carácter obligatorio. La administración comparte el propósito constitucional y considera que es necesario adelantar las acciones pertinentes para consolidar un modelo más democrático de gobierno y administración de la ciudad.

II. DIAGNÓSTICO¹

1. Avances y resultados

Por mandato constitucional Bogotá tiene los elementos básicos de un modelo de descentralización territorial, los cuales fueron desarrollados en el decreto-ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de la ciudad. De acuerdo con el artículo 60, los objetivos de la descentralización de la ciudad son promover la organización comunitaria y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, mejorar la eficiencia en la provisión de servicios y construcción de obras de carácter local y servir de marco para la desconcentración de las entidades distritales en el territorio. Dicho modelo tiene muchos aspectos positivos pero también varias deficiencias que dificultan el cumplimiento de los objetivos previstos, por lo cual puede afirmarse que el balance de la descentralización hasta el momento no es muy favorable.

Entre los aspectos positivos cabe destacar que en Bogotá se ha conformado un proceso político local que amplió la democracia representativa mediante la elección directa de los ediles por votación popular y la elección indirecta de los(as) alcaldes(as), proceso que se ha complementado con espacios de participación local

¹ Se sugiere incluir unas notas conceptuales antes del diagnóstico, abordando con mayor detalle aspectos como el modelo de gobierno de la ciudad y la gobernabilidad y la gobernanza. Igualmente, hacer referencia explícita a la reforma administrativa y a la nueva estructura creada por el Acuerdo 257 de 2006.

que acercan los (as) ciudadanos(as) a la gestión pública. Igualmente, se ha destinado un volumen importante de recursos a las localidades lo que ha permitido que se atiendan prioridades locales de inversión y se complemente la acción del Distrito en los territorios.

Sin embargo, después de quince años de descentralización territorial en Bogotá las encuestas y estadísticas disponibles muestran situaciones preocupantes. Según Bogotá Como Vamos² en el año 2007 apenas el 19% de los (as) ciudadanos(as) encuestados considera que la alcaldía local está actuando para mejorar la calidad de vida y solamente el 17% de los entrevistados señala que la gestión de los(as) alcaldes(as) locales tiene un impacto, según una encuesta contratada por la Secretaría de Gobierno³. Apenas 17% de los (as) ciudadanos(as) en noviembre de 2007 manifestaba tener algún conocimiento del Plan de Desarrollo Local⁴. Aunque no suficientemente precisos, estos indicadores muestran cómo las localidades de Bogotá no han logrado posicionarse como entidades que ofrecen servicios a los (as) ciudadanos(as), aunque han logrado mejorar durante el último año su imagen favorable. Sin embargo la ciudadanía prácticamente no conoce a sus autoridades, solamente el 6% en noviembre de 2007 sabía el nombre de la alcaldesa en ejercicio⁵.

Igualmente los datos disponibles sobre organización y participación muestran claramente que la gran mayoría de la población no conoce siquiera los espacios de participación local, apenas ha oído hablar de ellos y una ínfima minoría pertenece o participa. Con la excepción de las juntas de acción comunal, las asociaciones de madres de familia o las asociaciones comunitarias, el 76% o más de los(as) habitantes no conoce ni ha oído mencionar los espacios de participación sobre los cuales los consultó Bogotá Como Vamos en 2007 y apenas el 4% manifiesta pertenecer a alguna organización comunitaria, ONG o grupo de base⁶.

La ciudad además presenta elevados niveles de centralización y concentración. Alrededor del 94% del gasto distrital es realizado por entidades del nivel central y descentralizado por servicios, los recursos locales son ejecutados a través de un proceso fuertemente orientado por el centro y co-administrado, y la desconcentración es débil y no se articula con un esquema de promoción de la participación ciudadana y de coordinación interinstitucional.

2 Ipsos, Napoleón Franco, Informe Bogotá Como Vamos, Bogotá, julio 31 de 2007, documento en power point, diapositiva número 138.

3 Universidad Militar Nueva Granada, "Gestión de la administración pública a nivel local", Informe de resultados, diciembre 14 de 2007, documento en power point, diapositiva 102.

4 Universidad Militar Nueva Granada, diapositiva número 168.

5 Universidad Militar Nueva Granada, diapositiva número 95. (Comparar con indicadores de conocimiento de otras instituciones y autoridades)

6 Universidad Militar Nueva Granada, diapositiva número 146.

Resulta evidente que el propósito de crear en Bogotá una nueva forma de gobierno con énfasis en lo local que distribuyera el poder y estimulara un modelo pluralista, participativo y democrático, no se ha cumplido en la ciudad⁷.

Datos sobre conocimiento y valoración de la gestión local

1. El 27% de los (as) ciudadanos(as) no sabe que Bogotá está dividida en localidades.
2. El 43% no sabe cómo se designa el(la) alcalde(sa) local y el 41% piensa que se designa por votación popular.
3. Solamente el 6% sabe cómo se llama el(la) alcalde(sa) local.
4. El 47% no ha oído hablar de las Juntas Administradoras Locales
5. El 32% no sabe dónde queda la sede de la alcaldía local
6. El 68% señala que la gestión del(a) alcalde(sa) local no ha tenido ningún impacto sobre ellos y el 14% no sabe o no responde.

2. Factores que inciden en los resultados

Esta situación se debe, a juicio de la administración a diversos factores. En primer lugar, a pesar de la intención democrático-descentralizadora de la Constitución de 1991, las normas legales, los desarrollos normativos del Concejo y las decisiones de las distintas administraciones, limitaron severamente el modelo y condujeron a una situación caracterizada por una descentralización territorial incompleta y precaria, que no promueve los cambios ni genera los estímulos esperados. Específicamente la descentralización de la ciudad carece de localidades con una asignación clara de competencias para la prestación de bienes y servicios que los identifiquen ante la ciudadanía, de personería jurídica y autonomía administrativa apropiada y de recursos de funcionamiento. La facultad de ordenación del gasto y de contratación se encuentra legalmente en cabeza del alcalde mayor, que puede delegarla en los(as) alcaldes(as) locales o en otros funcionarios(as) distritales, y en la actualidad apenas una porción del gasto cercana al 24% se contrata por parte de las localidades, al tiempo que la proporción restante es contratada a través de las Unidades Ejecutivas Locales.

Esto genera un proceso de ejecución enredado y complejo que retrasa la gestión local; en efecto, en el año 2007 se alcanzó el máximo nivel de ejecución financiera de la inversión (giros): 40%. El esquema en su conjunto no propicia condiciones

⁷ Refiriéndose a los objetivos y alcances de la descentralización de la ciudad, manifestaba Jaime Castro, quizá el principal promotor de esta reforma, lo siguiente: “Un conglomerado de esas dimensiones y características –que, además, hace las veces de capital política y administrativa de Colombia- no se podía continuar gobernando desde un solo centro de poder...” “Es un proceso de naturaleza esencialmente política. Busca ante todo repartir o distribuir el poder que antes ejercían la Alcaldía Mayor, el aparato que de ella dependía y el Concejo Distrital. Para ello tiene que crear varios centros de poder local.” A partir de este reparto del poder y de oportunidades, surge una nueva forma de gobierno y de administración de la ciudad que es por excelencia democrática, pluralista y participativa. Esa nueva forma de gobierno y de administración crea una nueva cultura política en los(as) habitantes de la ciudad.” (pág 10) (Los subrayados no están en el original)

para una buena gestión, limita a las autoridades distritales, restringe su visibilidad ante la ciudadanía, y genera los bajos resultados señalados anteriormente. A esta situación básica se suman deficiencias en la capacidad de gestión de los(as) funcionarios(as) locales y en la disponibilidad de infraestructuras físicas y tecnológicas. Adicionalmente, los(as) alcaldes(as) locales han sido recargados con funciones delegadas para las cuales en muchos casos no tienen todos los recursos y herramientas requeridas.

En segundo lugar, la gestión distrital continua siendo realizada principalmente desde un enfoque sectorial que no aborda explícitamente y con fortaleza la dimensión territorial; algunas entidades han creado dependencias desconcentradas o asignado funcionarios(as) responsables de la gestión de sus asuntos en las localidades. Sin embargo, no se fijan metas locales de la acción distrital en los sectores, no se someten a discusión estas metas y los programas correspondientes con las autoridades territoriales y las comunidades, y no se ha estructurado una política de desconcentración integral que acerque aún más la administración a la ciudadanía.

A continuación se examinan los diversos problemas existentes en la descentralización territorial de la ciudad.

1. Problemas en el diseño normativo

La Constitución Política estableció un modelo de descentralización territorial que tiene los elementos básicos de esta figura de organización territorial de la administración: división territorial, autoridades propias de elección popular directa e indirecta, competencias sobre asuntos propios y asignación de recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades. El modelo constitucional fue desarrollado inicialmente por la ley 1ª de 1992 y posteriormente por el Estatuto Orgánico de Bogotá, decreto 1421 de 1993, norma que regula los aspectos básicos de la descentralización territorial en la ciudad. En el marco de las disposiciones constitucionales y legales, las autoridades distritales tienen un margen relativo de autonomía para definir las características de la descentralización bogotana.

Al tiempo que el decreto 1421 de 1993 desarrolló algunos de los elementos básicos de la descentralización territorial, limitó algunos aspectos con lo cual condujo a un modelo incompleto. En la tabla siguiente se presentan las características básicas de este modelo con los desarrollados hechos por las autoridades distritales, aspectos que se examinan a continuación.

Componentes básicos	Norma constitucional	Decreto ley 1421 de 1993	Decisiones distritales
<i>Objetivos</i>	Mejorar la prestación de los servicios y asegurar la	Establece objetivos generales de las	No se han fijado objetivos explícitos

Componentes básicos	Norma constitucional	Decreto ley 1421 de 1993	Decisiones distritales
	participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local	localidades, pero no clarifica cuales son los asuntos de carácter local	
<i>División territorial</i>	El Concejo, a iniciativa del (la) alcalde(sa), dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes	Precisa los criterios para la creación de localidades	Crea 20 localidades a través del Acuerdo 2 de 1992
<i>Autoridades propias</i>	En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva. Los ediles se elegirán el mismo día que el (la) alcalde(sa) Mayor y los(as) concejales (as). Los(as) alcaldes(as) locales serán designados por el (la) alcalde(sa) Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora	Establece las funciones de las JAL y de los(as) alcaldes(as) locales. Determina que los(as) alcaldes(as) locales pueden ser removidos en cualquier momento por el (la) alcalde(sa) Mayor. Señala que las JAL deberán oír a las comunidades organizadas en el proceso de asignación de los recursos. El decreto nacional 1350 de 2005 reglamenta el proceso de selección de los(as) alcaldes(as) locales	Mediante los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000, precisa las funciones en materia de planeación y presupuestación de las JAL y de los(as) alcaldes(as) locales. Define los procesos de participación ciudadana en la planeación local Reglamenta el proceso de selección de los(as) alcaldes(as) locales para introducir criterios de mérito y participación ciudadana, mediante decretos 142 de 2005 y 111 de 2008
<i>Competencias</i>	El Concejo hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.	Al establecer las funciones de JAL y alcaldes locales define algunas competencias. Define los criterios y reglas para que el Concejo establezca la distribución de competencias	Mediante el Acuerdo 6 de 1992 asigna competencias a la JAL. Vía delegación del (la) alcalde(sa) Mayor se asignan funciones a los(as) alcaldes(as) locales. El Código de Policía, Acuerdo 79 de 2003, asigna competencias a

Componentes básicos	Norma constitucional	Decreto ley 1421 de 1993	Decisiones distritales
			<p>los(as) alcaldes(as) locales.</p> <p>En el proceso de preparación del presupuesto se definen líneas de inversión por parte de las entidades distritales.</p>
<i>Recursos</i>	<p>Las Juntas Administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.</p>	<p>Crea los fondos de desarrollo local con personería jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Establece que el alcalde Mayor será el ordenador del gasto y representante legal de los fondos.</p> <p>Determina que el monto mínimo de los recursos de los fondos será de 10% de los ingresos ordinarios del Distrito, los cuales podrán aumentar gradualmente hasta el 20%.</p> <p>En la práctica, este incremento nunca se ha realizado.</p> <p>Los recursos de los fondos no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, con excepción del pago de honorarios de los ediles.</p>	<p>El alcalde Mayor delegó la facultad de ordenación del gasto y de contratación de los fondos de desarrollo local en los(as) secretarios(as) de despacho y directores(as) de departamento administrativos y establecimientos públicos y en los(as) alcaldes(as) locales en el objetivo de Gestión Pública Humana, en la contratación de interventorías y en la suscripción de convenios interadministrativos de cofinanciación.</p> <p>Creación de las Unidades Ejecutivas Locales para apoyar los procesos de contratación de los fondos. Decretos 854 de 2001 y 612 de 2006.</p> <p>La Secretaría de Gobierno presta el apoyo administrativo requerido para el funcionamiento de las alcaldías locales.</p>

Componentes básicos	Norma constitucional	Decreto ley 1421 de 1993	Decisiones distritales
			Se diseñó y aplicó el modelo de distribución de recursos entre las localidades.

Los problemas normativos principales del modelo se desarrollan a continuación:

a. Carencia de objetivos específicos

La descentralización de Bogotá se justificó en la Constitución Política por la búsqueda de objetivos de profundización de la democracia representativa y participativa y de mejoramiento en la provisión de servicios locales. El decreto 1421 de 1993 estableció cinco objetivos generales: fomentar la organización comunitaria, promover la participación ciudadana, mejorar la prestación de servicios locales, servir de marco para la desconcentración y estimular el desarrollo local. A su vez, la Constitución determinó que en la asignación de recursos a las localidades deberían tenerse en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, con lo cual se sugería un papel local en la disminución de la pobreza según este criterio.⁸ Hasta ahora ninguna administración distrital ha definido formalmente los objetivos específicos a alcanzar con la descentralización de la ciudad lo cual constituye un vacío para el diseño normativo e institucional y una deficiencia que limita el seguimiento y la evaluación de resultados, así como la definición de otros elementos; en efecto, la distribución de competencias y la asignación de recursos deben estar relacionadas directamente con los resultados esperados con la gestión de las localidades.

b. No se han precisado las competencias en prestación de servicios en forma exclusiva

La Constitución de 1991 atribuye al Concejo Distrital la facultad de efectuar el reparto de competencias entre la administración distrital y las localidades; el decreto 1421 de 1993 repite lo planteado por la Constitución y establece los principios y normas generales a las cuales deberán sujetarse la distribución, pero al definir las atribuciones de JAL y alcaldes locales introduce algunas competencias misionales, asignación que no es conveniente dado que deberían atribuirse a la localidad y no a sus autoridades⁹.

⁸ El artículo 89 del decreto 1421 de 1993 establece que el monto a transferir a las localidades "se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que para el efecto establezca la entidad distrital de Planeación."

⁹ Como promover y hacer respetar el espacio público o promover campañas para la protección del ambiente.

En 1992 el Concejo expidió el Acuerdo 6 que regula el reparto de competencias el cual se encuentra vigente actualmente¹⁰. El esquema adoptado por dicho acuerdo concibe una localidad (representada en su JAL) con una competencia general (puede realizar proyectos en un gran número de sectores a cargo del distrito), pero restringida al componente de financiación de la inversión, en forma complementaria a la actuación central y bajo su aprobación¹¹. En el marco del Acuerdo 6 de 1992, la administración ha venido definiendo las líneas de inversión (finalidades de inversión por sector para los recursos del fondo de desarrollo), a través de documentos CONFIS¹² y las directrices impartidas desde las entidades participantes incluidas en la ejecución local.

En concordancia con la ausencia de objetivos específicos y explícitos de la descentralización de la ciudad, el principal vacío en su diseño se encuentra en la carencia de un reparto de competencias entre el distrito y las localidades que les asigne a estas últimas responsabilidades por la provisión de servicios y bienes que las identifiquen claramente ante los(as) habitantes. Ni el mandato constitucional de asignar asuntos propios a las localidades, ni legal de buscar un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios, se ha cumplido. Ante esta indefinición normativa, los recursos locales se convirtieron, en su gran mayoría, en fondos de cofinanciación de los programas y proyectos de las entidades distritales, que compiten entre sí por la asignación de estos recursos. De esta manera se invirtió por completo el propósito de la descentralización territorial y se redujo la importancia de las autoridades locales.

La administración Garzón avanzó en este punto e incluyó en el proyecto de acuerdo de reforma administrativa, en el capítulo sobre descentralización territorial, una propuesta de distribución de competencias que no fue discutida en el Concejo.

c. No reconocimiento de las localidades como personas jurídicas con autonomía administrativa

Las localidades son una figura nueva en la estructura administrativa del país, por cuanto no son una entidad territorial equivalente a los municipios, dado que la Constitución no lo determinó así¹³, pero tienen la mayoría de sus características. Tampoco son unidades desconcentradas¹⁴ de la administración distrital ni

10 Según conceptos de las oficinas jurídicas de la Secretaría General y la Secretaría de Gobierno. Algunos artículos han sido derogados expresa o tácitamente pero en cuanto a la distribución de competencias misionales se mantiene vigente.

11 Se configura así una situación de autonomía muy limitada que no es coherente con un modelo de descentralización y limita enormemente la autonomía local.

12 Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal, creado por el artículo 135 del Estatuto Orgánico de la ciudad.

13 En su artículo 286 establece la Constitución que “son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y de la ley”. En los artículos 322 a 324 crea las localidades, dentro del régimen especial de Bogotá, y les da facultades muy similares a las de una entidad territorial. Sin embargo, en ningún momento pretendió la Constitución crear municipios dentro de Bogotá, la intención era crear una forma de descentralización territorial propia de la ciudad.

14 Pero las Alcaldías Locales aparecen como dependencias de la Secretaría de Gobierno.

entidades descentralizadas por servicios o funciones. El decreto 1421 de 1993 reconoce el sector de las localidades pero no les confirió expresamente personería jurídica, la cual otorgó a los fondos de desarrollo local.

La descentralización territorial requiere jurídica y políticamente la existencia de una persona jurídica independiente del centro. La carencia de personería jurídica es una de las principales limitaciones del esquema actual de la descentralización territorial, por cuanto impide que las localidades puedan conformar un aparato administrativo propio para el cumplimiento de sus competencias. De igual forma, la carencia de personería jurídica es la principal restricción para completar un modelo de descentralización territorial y constituye una limitación importante para su autonomía.

En el marco del proyecto de acuerdo de reforma administrativa presentado al Concejo en el año 2006, la administración Garzón incluyó un capítulo sobre descentralización en el cual se reconocía personería jurídica a las localidades y se las facultaba para contar con un presupuesto propio para su funcionamiento. La administración considera necesario dar este paso para otorgar autonomía a las localidades, sea mediante acuerdo del Concejo o a través de la reforma de los artículos correspondientes del decreto 1421 de 1993. De esta forma se dará cumplimiento a uno de los requisitos jurídicos básicos para hablar de descentralización territorial en la ciudad.

d. División territorial inadecuada

Mediante el acuerdo No 2 de 1992, el Concejo Distrital, de conformidad con lo dispuesto en la ley 1 de 1992, adoptó 20 localidades con el territorio y la denominación determinada en los acuerdos previos que establecían la organización zonal de la ciudad. Con base en esta división y en la evolución del crecimiento urbano y de la población, se ha llegado a una situación en la cual hay localidades con una población extraordinariamente alta (superior a 500.000 habitantes y cercana en algunos casos al millón de personas), en las cuales el propósito de cercanía y gestión local se dificulta. Considerando estas situaciones, la administración ha planteado la necesidad de revisar la división territorial y efectuar los ajustes correspondientes que resulten de los estudios técnicos, las consultas ciudadanas y la viabilidad administrativa y presupuestal.

A pesar de la importancia e interés en el tema por parte de diversos actores, y de la existencia de algunas propuestas de reforma, no se ha hecho hasta el momento ningún estudio sistemático sobre la situación y problemática de la división territorial de la ciudad, que formule recomendaciones sobre posibles cursos de acción. Se han planteado diversas propuestas por parte de actores políticos de la ciudad, que van desde conformar cuatro grandes ciudades dentro de la ciudad hasta 70 localidades con tamaño promedio de 100.000 habitantes, pero no existen

estudios sistemáticos y propuestas rigurosas. En cualquier caso, las propuestas sobre división territorial deben formularse teniendo en cuenta las decisiones sobre distribución de competencias y naturaleza jurídica de las localidades.

e. Reducida autonomía de las autoridades locales

La autonomía de las localidades y de sus autoridades es bastante limitada desde el propio diseño. Los aspectos principales donde se limita la autonomía son la carencia de competencias exclusivas y la subordinación a autorizaciones distritales, la ausencia de personería jurídica y de una estructura administrativa propia, la carencia de un período fijo de los(as) alcaldes(as) locales. Adicionalmente, el decreto 1421 de 1993 establece que el alcalde Mayor es el representante legal y el ordenador del gasto de los fondos de desarrollo local y que podrá delegar estas facultades.

Durante las administraciones de Jaime Castro y Antanas Mockus-Paul Bromberg, se delegó en los(as) alcaldes(as) locales la ordenación y contratación del gasto. Mediante decreto 176 de 1998 la administración Peñalosa tomó la decisión (luego compilada en el decreto 854 de 2001) de suprimir la delegación en los(as) alcaldes(as) locales y de delegar la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los fondos de desarrollo local en los(as) secretarios(as) de despacho, directores(as) de departamentos administrativos y de establecimientos públicos.

Durante la administración Garzón se expidió el decreto 612 de 2006 que eliminó tres UEL y delegó en los(as) alcaldes(as) la facultad de ordenación del gasto y contratación en temas de participación, cultura, ambiente y desarrollo económico local. Como consecuencia, actualmente una parte está delegada en los(as) alcaldes(as) locales y otra en los representantes de entidades distritales.

Los recursos de los fondos de desarrollo local no se pueden destinar a financiar gastos de funcionamiento, con excepción de los honorarios de los ediles, lo cual significa que las localidades no cuentan con estos recursos para financiar una planta propia de personal y dependen por tanto de la asignación de funcionarios(as) determinada por la administración distrital. El decreto 1421 de 1993 establece que "las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación serán cumplidas por los funcionarios que el alcalde Mayor y otras entidades distritales pongan a disposición de la respectiva localidad." En cumplimiento de esta disposición, la Alcaldía Mayor por medio de la Secretaría de Gobierno, cancela los salarios de los(as) alcaldes(as) locales y determina una planta de personal mínima para cada una de ellas. Para cumplir con esta

disposición, se creó dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno la figura de las Alcaldías Locales como una dependencia más.¹⁵

Con el fin de cumplir con las funciones delegadas en materia de ordenación del gasto y contratación de los recursos de los FDL, inicialmente diez entidades distritales crearon Unidades Ejecutivas Locales (UEL) y asignaron personal y recursos para su cumplimiento. Esta decisión, y su mantenimiento durante la segunda administración Mockus, se sustentó en las dificultades observadas en los procesos de contratación local (ineficiencia, exagerado número de obras inconclusas, etc.) y en las ventajas administrativas y de escala existentes en las entidades distritales para adelantar la viabilización de proyectos y contratación de recursos de los fondos de desarrollo local. Posteriormente, como señalamos, durante la administración Garzón se eliminaron tres UEL.

En el balance tenemos la siguiente situación:

- Recursos humanos: los ediles se financian con cargo a los recursos de los fondos de desarrollo local, pero los(as) alcaldes(as) locales y el personal se financian con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento asignado a la Secretaría de Gobierno. Adicionalmente, 7 entidades distritales aportan recurso humano y gastos de funcionamiento de las UEL.
- Recursos de funcionamiento: los gastos de funcionamiento de las localidades son asumidos por la Secretaría de Gobierno.
- Recursos de infraestructura física y técnica: las sedes, equipos, muebles, vehículos, etc., son financiados tanto con recursos de los FDL como de recursos de inversión de la Secretaría de Gobierno.

f. Papel ambiguo y débil de los(as) alcaldes(as) locales

Los(as) alcaldes(as) locales son seleccionados por el (la) alcalde(sa) Mayor de una terna elaborada por la JAL correspondiente, previo un proceso de selección por méritos¹⁶. No tienen período fijo¹⁷ y pueden ser removidos por el (la) alcalde(sa) Mayor en cualquier momento, Tienen por tanto una situación ambigua por cuanto en principio responden a un proceso político local pero responden jerárquicamente al Alcalde Mayor; son al tiempo representantes de una comunidad política local y delegados de una autoridad superior. Esta situación refleja la coexistencia de dos concepciones sobre las localidades que conducen en la práctica a que los(as) alcaldes(as) locales sean una figura débil dentro de la estructura de gobierno y administración de la ciudad.

15 La estructura vigente está definida en el artículo 3o del decreto 539 de 2006, expedido en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 119 del Acuerdo 257 de 2006, sobre estructura administrativa del Distrito.

16 Durante la administración Garzón se reglamentó el proceso de selección de los(as) alcaldes(as) para introducir criterios de mérito y de participación ciudadana, con el objetivo de generar mayor legitimidad y reconocimiento de la autoridad local. Mediante el decreto presidencial 1350 de 2005 se efectuaron estos cambios, los cuales fueron reglamentados por esta administración a través del decreto 142 de 2005 y recientemente mediante el decreto 11 de 2008.

17 En un primer momento la ley 1ª de 1992 les asignó período fijo de gobierno, con lo cual les garantizaba cierta autonomía y estabilidad. Sin embargo, esta situación no duró mucho por cuanto el decreto-ley 1421 de 1993 suprimió el período fijo, con lo cual actualmente tienen menos estabilidad que un gerente de hospital.

- g. Énfasis excesivo en la función policiva de los(as) alcaldes(as) locales en detrimento de su papel como promotor del desarrollo local

Los(as) alcaldes(as) locales tienen funciones provenientes de diversas normas. El decreto 1421 de 1993 les establece unas atribuciones, algunos acuerdos del Concejo, como por ejemplo el código de policía, les fija funciones, y el (la) alcalde(sa) Mayor le delega otras funciones. La suma de todas estas fuentes de asignación de funciones conduce a una situación excesiva e inconveniente.

El artículo 86 del decreto 1421 asigna atribuciones a los(as) alcaldes(as) locales, las cuales pueden clasificarse en la siguiente forma:

- Reglamentar los acuerdos locales.
- Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad y vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.
- Misionales: velar por la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, en el marco de las disposiciones vigentes; vigilar el cumplimiento de las normas sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana; expedir o negar permisos de funcionamiento; protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente; conceptuar 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; expedir los permisos de demolición en los casos de inmueble que amenazan ruina; 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.

El decreto 1421 de 1993 no incluye dentro de las atribuciones de los(as) alcaldes(as) locales la elaboración del proyecto de plan de desarrollo y de presupuesto o la dirección administrativa de la localidad, funciones básicas que debería tener el ejecutivo. Este vacío es subsanado en los Acuerdos sobre planeación¹⁸ y presupuesto en los cuales se les asigna la función de elaborar y presentar a consideración de la JAL los proyectos de Plan de Desarrollo y de Presupuesto Local. Predomina una concepción orientada principalmente hacia la aplicación de las normas de policía, urbanismo y ambiente. El Código de Policía (Acuerdo 79 de 2003), reglamenta el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas de acuerdo con la Constitución y la ley con fines de convivencia

¹⁸ Acuerdo 13 de 2000 y decreto 1139 de 2000.

ciudadana. Establece los comportamientos favorables a la convivencia, las sanciones por su incumplimiento y las funciones de las autoridades de policía. Con relación a los(as) alcaldes(as) locales define su función básica y sus competencias.

Mediante diversas normas el alcalde Mayor delegó funciones en los(as) alcaldes(as) locales, las cuales fueron compiladas en el decreto 854 de 2001, la gran mayoría de ellas relativas a control de la aplicación de normas y regulación de la actuación de los particulares. En las compilaciones realizadas por la Secretaría de Gobierno se han identificado más de 50 funciones en cabeza del ejecutivo las cuales técnicamente deberían ser responsabilidad de la entidad local.

El balance general muestra dos características: a) un énfasis en el papel del (la) alcalde(sa) local como funcionario de control en asuntos urbanísticos, de construcción, de usos del suelo, de establecimientos de comercio y de convivencia; b) un énfasis hacia el papel del (la) alcalde(sa) local como funcionario desconcentrado del alcalde Mayor en el territorio.

- h. El sistema de elección de los ediles no refuerza un compromiso con los territorios

Los ediles son de elección popular directa para períodos de cuatro años, que coincide con el período de alcalde mayor y concejales y su elección se realiza tomado la localidad como única circunscripción electoral. Con base en las facultades constitucionales y legales, el Concejo Distrital determinó el número de ediles por cada localidad, mediante el Acuerdo 2 de 1992, el cual varía entre 7 y 11. La elección de los ediles por circunscripción local ha dificultado el establecimiento de un vínculo claro y explícito entre estos funcionarios(as) y territorios específicos; en la práctica, los ediles son elegidos con base en los votos de una parte de la localidad pero no se ha configurado un esquema en el cual los elegidos representen a divisiones dentro de ellas.

- i. Las atribuciones de las JAL no hacen énfasis en su papel de control de la gestión

La legislación ha establecido atribuciones y facultades a las JAL en forma parecida a las que tiene el Concejo distrital o un Concejo municipal. Estas atribuciones se pueden clasificar en la siguiente forma:

- a) Las atribuciones básicas son: adoptar el plan de desarrollo local, aprobar el presupuesto anual del fondo de desarrollo local¹⁹, vigilar la ejecución de los contratos locales, vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad, y promover la participación y veeduría ciudadana y

¹⁹ La ley 617 de 2000 estableció una limitación sobre el tamaño de las partidas en los presupuestos locales, invadiendo la autonomía tanto del Distrito como de las localidades.

comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos. Para efectos del control las JAL tienen la facultad de solicitar informes tanto a los(as) alcaldes(as) como a las autoridades distritales.

- b) Atribuciones en materia de servicios y obras: el numeral 5 establece que las JAL deberán 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 (sic) y distritales. Esta atribución es una imprecisión, por cuanto las JAL, a pesar de su nombre, no son entidades ejecutoras. Resulta más preciso señalar que los recursos de los FDL se podrán destinar a las competencias que señale el acuerdo del Concejo.
- c) Atribuciones misionales directa: el decreto 1421 de 1993 les atribuye dos competencias misionales; por una parte, preservar y hacer respetar el espacio público, para lo cual podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales; por la otra, promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente.
- d) Atribuciones generales: presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales, o participar en la elaboración del plan general de desarrollo. Igualmente, pueden presentar proyectos de acuerdo en materias que no estén reservadas al alcalde local.

Como puede verse, las JAL tienen facultades importantes tanto en materia de discusión y aprobación de los planes de desarrollo y del presupuesto, como de control a su ejecución. Sin embargo, a semejanza del esquema nacional y distrital, las normas sobre trámite y aprobación del plan y el presupuesto le dan mayor poder al ejecutivo, que puede expedir su proyecto en el caso en que la JAL no lo apruebe en un plazo determinado. Adicionalmente las JAL están restringidas por la excesiva subordinación a las entidades distritales en materia de determinación de las líneas de inversión a las cuales pueden destinarse los recursos.

- j. Imprecisión en las responsabilidades con respecto a la participación ciudadana y la organización comunitaria.

Los dos primeros objetivos de la descentralización territorial de la ciudad en el decreto 1421 de 1993 son la promoción de la participación ciudadana y el fomento de la organización comunitaria, para lo cual se asignaron atribuciones a las autoridades locales. El artículo 95, participación ciudadana y comunitaria, establece que "Las juntas administradoras y los(as) alcaldes(as) promoverán la participación de la ciudadanía y la comunidad organizada en el cumplimiento de las atribuciones que corresponden a las localidades y les facilitarán los instrumentos que les permitan controlar la gestión de los(as) funcionarios(as)(as)." La séptima atribución de las JAL es promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos. Adicionalmente las JAL

tienen la obligación de realizar audiencias para escuchar a las comunidades organizadas durante la aprobación del Plan de Desarrollo y del presupuesto anual.

Sin embargo, no se ha precisado el papel y alcances de la gestión local en estos asuntos básicos para la profundización de la democracia política en la ciudad. Como hemos señalado no existe una clara distribución de competencias entre las entidades distritales en las localidades ni una asignación precisa de responsabilidades de las localidades y sus autoridades.

En el año 2000, el Acuerdo 13 reglamentario del proceso de planeación local, creó y puso en marcha un proceso de participación ciudadana en la planeación local, que se fundamenta en los consejos de planeación local y en los encuentros ciudadanos(as) para la definición de programas y proyectos a incluirse en el Plan de Desarrollo Local. Este esquema tiene la virtud de crear un marco normativo para la planeación local con participación pero presenta deficiencias como los reducidos tiempos para la elaboración del concepto sobre el Plan local por parte de los consejos locales de planeación, el nivel de generalidad en que se aprueba el Plan que restringe la capacidad de incidencia de la ciudadanía y un débil compromiso en el apoyo logístico al funcionamiento de los procesos. (Mencionar características de los encuentros ciudadanos(as))

De otra parte, las normas hasta el momento han reglamentado la participación en la elaboración del plan de desarrollo pero no en la formulación del presupuesto anual, donde finalmente se toman decisiones más concretas. El Acuerdo 257 de 2006 estableció la obligación de poner en marcha un sistema de presupuestos participativos.

Adicionalmente las normas han creado numerosos consejos y comités de participación ciudadana pero sin condiciones suficientes para su adecuado funcionamiento, lo que conduce a que una proporción importante esté inactiva o funcione precariamente.

Principales Espacios de Participación Ciudadana en el Distrito y en las Localidades

Área	Espacios
Planeación	Consejo de Planeación Local
Cultura	Consejo Local de Cultura Junta Directiva de las casas de cultura
Ambiente	Comisión Ambiental Local
Salud	Comisión de Participación Comunitaria en Salud (COPACO)
Política Social	Comité Local de Política Social (CLOPS)
Servicios Públicos	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos

Control social	Veedurías ciudadanas Comité local de control social de parques
Derechos humanos	Comité Local de Derechos Humanos
Poblacionales	Consejo local de juventud Consejo Local de discapacidad, Consejo tutelar, Consejo local para la atención integral a los menores en abuso y explotación sexual.
Educación	Consejo de Educación local o consejo consultivo local de política educativa. Gobierno escolar
Paz	Consejo local de paz
Deporte y recreación	Consejo local de deporte y recreación
Prevención desastres	Comité local de emergencia

k. Recursos: imprecisión en los criterios de distribución

La Constitución determinó que en el presupuesto anual del Distrito se deben destinar partidas para las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. El decreto 1421 de 1993 en su artículo 87, estableció que en cada localidad habría un fondo con personería jurídica y patrimonio propio, destinado a financiar las competencias de las JAL. A partir de 1994 se asignaría a las localidades no menos del 10% del presupuesto de ingresos corrientes del Distrito, porcentaje que podría ser aumentado gradualmente por el Concejo hasta alcanzar el 20% (Art. 89). Esta decisión demostró la voluntad política de garantizar una fuente básica y constante de recursos a las localidades; aunque en términos porcentuales no parece demasiado alto, en términos absolutos son recursos considerables.

Estos recursos se distribuyen entre las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, con base en los índices establecidos por Planeación Distrital. Hasta el momento los índices han considerado un conjunto amplio de variables pero no se ha establecido una relación clara entre objetivos, competencias y criterios de distribución de los recursos.

l. Procesos de planeación y presupuesto

Los procesos de planeación y presupuesto locales son reglamentados mediante acuerdos del Concejo y básicamente replican las normas nacionales y distritales; en materia de planeación se observa que el proyecto inicial del plan corresponde al alcalde local saliente (dado que la designación de los nuevos alcaldes apenas demora unos meses del período del nuevo alcalde mayor), lo que conduce a que los nuevos mandatarios no participen desde el comienzo en su elaboración y cuenten posteriormente con un período reducido. Adicionalmente, el Plan de

Desarrollo Distrital que debe servir de marco para la elaboración del plan local, apenas se aprueba a finales del mes de mayo, dejando apenas veinte días para la elaboración de la versión que se presentará al Consejo local de Planeación.

m. Insuficiente desarrollo de la desconcentración territorial de la administración distrital y del enfoque territorial de la gestión²⁰

Dentro de las atribuciones del Concejo Distrital, según el artículo 12 (numeral 10) del decreto 1421 de 1993, se encuentra la de dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas. El Acuerdo 257 de 2006 que establece la estructura administrativa del Distrito incluye como una de las modalidades de la acción administrativa la desconcentración y define lo siguiente:

Artículo 16. Desconcentración. Los organismos y entidades distritales podrán constituir sedes u oficinas en las Localidades, asignándoles funciones para garantizar una gestión eficiente, mejor servicio a las ciudadanas y ciudadanos(as), pronta atención y solución a sus quejas, reclamos, sugerencias y peticiones y presencia institucional adecuada en el Distrito Capital.

En el marco normativo, diversas entidades distritales han venido reglamentando la desconcentración territorial según sus necesidades propias.

De otra parte, el Acuerdo 12 de 1994 que regula el proceso de planeación de la ciudad establece dentro del contenido del plan que deberá incluir tanto metas distritales como metas por localidades de la acción distrital, con lo cual se configura un esquema de referencia para una gestión con mayor enfoque territorial. Sin embargo, no se ha reglamentado detalladamente ni en forma general el enfoque territorial de la gestión ni la desconcentración de la ciudad.

n. Coordinación

El estatuto orgánico determina que las JAL tienen la atribución de “vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos” y que los(as) alcaldes(as) locales tienen la atribución de coordinar²¹ la acción administrativa del Distrito en la localidad. Estas funciones de tanto alcance potencial no están acompañadas de medios o instrumentos concretos para garantizar su aplicación. El Acuerdo 257 de

²⁰ Se sugiere separar estos dos temas; además analizar aquí el tema de los Consejos Locales de Gobierno, como instrumento para coordinar la acción distrital en el territorio, revisar esto

²¹ Coordinar es “concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común”.

2006 incluyó dentro de los mecanismos de coordinación del Distrito a los Consejos Locales de Gobierno, en la siguiente forma:

Artículo 40. Consejos Locales de Gobierno. Los Consejos Locales de Gobierno son la principal instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, para atender las necesidades de la comunidad y cumplir con las competencias propias de los asuntos del territorio local.

Estarán conformados por el (la) alcalde(sa) o Alcaldesa Local, quien lo preside; el comandante de la Policía que opere en la respectiva localidad; los representantes de los Sectores Administrativos de Coordinación que el (la) alcalde(sa) o Alcaldesa Local estime pertinente y por las demás servidoras y servidores públicos que el (la) alcalde(sa) o Alcaldesa Local determine.

Así mismo, el (la) alcalde(sa) o Alcaldesa Local podrán invitar a las sesiones del Consejo a miembros de otras instituciones a representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan aceptado su participación de conformidad con los temas a tratar. Igualmente podrá crear las instancias de coordinación que requiera.

Corresponde al Alcalde o Alcaldesa Local fijar las reglas para su funcionamiento.

Actualmente los consejos locales de gobierno están reglamentados por el decreto 340 de 2007 que precisa su objeto, objetivos, funciones, composición, integración y secretaría técnica. Se destacan dentro de este decreto los siguientes aspectos: a) Establece un vínculo claro entre la gestión territorial de las entidades distritales en la localidad y las funciones de coordinación del Consejo al incluir dentro de las funciones la concertación de las políticas y acciones distritales en la localidad y al exigir que los programas operativos anuales de inversión de las entidades deben reflejar la territorialización de la inversión que se acuerde en estos consejos; b) Establece la obligación de nombrar delegados con capacidad de decisión expresa; y c) Articula las diferentes instancias de coordinación y participación al Consejo Local de Gobierno al determinar que sus propuestas deben ser canalizadas por medio de éste.

o. Ubicación institucional de la descentralización en la estructura distrital

La descentralización territorial se encuentra actualmente asignada a la Secretaría de Gobierno, la cual cuenta con la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, como dependencia responsable del tema y con el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal como entidad descentralizada responsable de la participación y organización social. Estos temas a pesar de su importancia tienen una ubicación institucional secundaria que les resta importancia y capacidad de manejo, situación que se agrava por el peso de temas como la seguridad, las

relaciones con el Concejo y la nación, y los riesgos naturales, asuntos todos que conducen a que el nivel directivo de la Secretaría de Gobierno no pueda dedicar suficiente atención a la promoción de la democracia.

2. Problemas en la gestión local

a. Ausencia de metas de resultados

La gestión de las localidades no está orientada hasta el momento por objetivos y metas de resultados de efectos o impactos, sino principalmente por metas de productos y de gestión. Esta es una situación que se deriva en buena medida de la imprecisión de las competencias y su concepción como líneas de inversión complementarias de los proyectos de inversión de las localidades. Sin embargo, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda las localidades han hecho algunas aproximaciones a la formulación de objetivos que enmarquen sus presupuestos pero se trata todavía de un ejercicio incipiente. Por tanto a la fecha es posible tener información sobre productos pero no sobre la contribución de las localidades a las metas de impactos de la ciudad. La revisión de los planes de desarrollo aprobados a finales de 2008 por las localidades muestra claramente que no se incluyen metas de impacto ni se precisa el aporte de la gestión y de la inversión local al cumplimiento de las metas de ciudad fijadas en el plan de desarrollo distrital.

b. Deficiente desempeño en la gestión policiva de las localidades

Un problema recurrente es la congestión, represamiento y demoras en el trámite de procesos, debido a la falta de coordinación entre y con las entidades distritales en asuntos como: régimen de obras y urbanismo, proceso de restitución de espacio público, establecimientos de comercio, entre otros. En algunas localidades el personal designado a las áreas jurídicas no es suficiente o la interpretación de la norma y su consecuente aplicación son entendidas de manera distinta por cada grupo jurídico.

La falta de una oportuna respuesta a la ciudadanía ocasiona desconfianza en las administraciones locales y la utilización de alternativas por parte de la ciudadanía que no se apegan al cumplimiento de la norma. La Secretaría de Gobierno ha venido apoyando a las localidades en el mejoramiento en esta línea de trabajo y se han logrado avances medidos por el número de expedientes resueltos de fondo en cada una de las localidades. Durante el año 2007 se lograron 7.451 decisiones de fondo, 39.984 actos de trámite y 8.521 visitas e informes técnicos. Sin embargo, una vez se retira el apoyo del nivel central, el número de expedientes nuevamente se eleva, volviéndose al estado inicial. Adicionalmente existen problemas en el

procesamiento de la información y su actualización en el tema jurídico local, así como la falta de control y seguimiento efectivo del estado de los procesos.

La deficiente gestión en materia de control y sanción de las normas de convivencia es uno de los factores que atenta contra la imagen y reconocimiento de las localidades y sus autoridades distritales.

c. Bajo nivel de ejecución e ineficiencias del sistema de programación y ejecución local de la inversión

Durante el año 2007 las localidades tuvieron un presupuesto definitivo de \$381 mil millones de pesos, con un valor máximo de \$41 mil millones en Ciudad Bolívar y un mínimo de \$2,7 mil millones en La Candelaria. La ejecución total fue de 96,87% en compromisos y de 40% en giros, lo cual refleja las dificultades para desarrollar completamente el plan de acción durante la vigencia.

La ejecución presupuestal de los recursos de los fondos de desarrollo local se realiza actualmente mediante un procedimiento complejo y fragmentado, que involucra tanto a las localidades como a las entidades distritales y genera ineficiencias y demoras. Las localidades tienen desde el año 2006 delegación para ordenar el gasto y contratar en los temas de gestión pública y algunas finalidades de participación, cultura, recreación, deporte, ambiente y desarrollo económico local, que representan aproximadamente el 24% de la inversión de los fondos de desarrollo local. El 76% restante se encuentra delegado en los(as) secretarios(as) o directores(as) de algunas entidades en las cuales continúan funcionando Unidades Ejecutivas Locales. Esta situación no permite precisar la responsabilidad de cada una de las partes en la gestión presupuestal.

Los problemas identificados con relación al proceso de gestión de la inversión son los siguientes: a) Vacíos desde el proceso de formulación de planes de desarrollo local por cuanto no está acompasado con el proceso de formulación del plan de desarrollo distrital; b) insuficiente desarrollo de los bancos de programas y proyectos locales; c) carencia e inadecuada distribución de personal capacitado para la labor de formulación de proyectos de acuerdo con las condiciones territoriales y poblacionales de las localidades, así como la precariedad en la identificación y definición de los perfiles de proyectos que retrasa la formulación, evaluación y viabilidad técnica; d) No existe sincronía entre el proceso de planeación local y el proceso de presupuestación, en la medida en que no se han encontrado los mecanismos idóneos para conjugar lo que la ciudadanía manifiesta en los espacios de participación con los criterios técnicos de las entidades; e) Falta de personal en las UEL para atender las demandas locales e insuficiente apoyo de las entidades y sectores a la labor de estas unidades.

En noviembre de 2007 las siete UEL existentes en ese momento contaban con un personal total de 128 personas, de las cuales 40 de planta. Se evidencia la falta de un modelo uniforme de UEL, situación que ha sido diagnosticada anteriormente. Las UEL funcionan hoy dentro de los procesos de las respectivas entidades sin ninguna autonomía integral dentro de los procesos inherentes para ejecutar los recursos de inversión asignados en los Fondos de Desarrollo Local, las únicas UEL que evidencian un total control sobre el proceso son la de Gobierno y la de la EAAB por contar con un esquema atípico²² de ejecución de los recursos.

**PERSONAL DEDICACIÓN EXCLUSIVA POR UEL
A Noviembre 30 de 2007**

UNIDAD EJECUTIVA DE LOCALIDADES	PERSONAL				TOTAL	OBSERVACIONES RESPECTO A LA ESTRUCTURA FUNCIONAL IMPLEMENTANDO DECRETO 612/06
	PROFESIONAL		ASISTENCIAL U OPERATIVO			
	PLANTA	CONTRATISTAS	PLANTA	CONTRATISTAS		
SECRETARIA DE EDUCACION	5	3		1	9	Es un grupo de trabajo interdisciplinario dentro de la Dirección de Servicios Administrativos de la Secretaría de Educación.
SECRETARIA DE SALUD	6	8		1	15	Es un grupo de trabajo interdisciplinario, tiene un asesor por contrato que coordina la UEL, depende de la Subsecretaría Administrativa de la Secretaría de Salud.
SECRETARIA DE GOBIERNO	7	8	2		17	Hace parte de la estructura organizacional de la entidad, dentro de la Subsecretaría de Asuntos Locales. Como Dirección Ejecutiva Local. El director hace parte del nivel directivo de la entidad.
SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL	4	31	3	3	41	La UEL es un grupo de trabajo dentro de la Subdirección de Gestión Local, tiene un coordinador por contrato; a través del proyecto 216, contrata cuatro profesionales y dos auxiliares que apoyan los procesos de contratación y análisis jurídico de la Secretaría, este fortalecimiento agiliza los trámites relacionados con los temas que tiene origen en los proyectos de inversión local. Adicionalmente, con cargo al mismo proyecto contrata 16 gestores locales que brindan asistencia técnica a las oficinas de planeación de las Alcaldías Locales y a los Consejos Locales de Planeación que permitan el posicionamiento de líneas de inversión social en el plan de desarrollo local de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría Distrital de Integración Social; además estos gestores participan en las mesas de trabajo, reuniones y espacios de concertación y discusión, necesarios para armonizar los lineamientos de la SDIS con las particularidades locales, con el fin, de apoyar la formulación y viabilización de los proyectos de inversión local.
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	4	7	1	2	14	Hace parte de la estructura organizacional de la entidad, como Gerencia Ejecutiva de Localidades. El gerente hace parte del nivel directivo de la entidad.
INSTITUTO DE RECREACION Y DEPORTE	4	11	2	1	18	Hace parte de la estructura organizacional de la entidad, como oficina Asesora de Localidades. El Jefe de la Oficina Asesora hace parte del nivel directivo de la entidad.
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA	2	10		2	14	Al ser la EAAB una Empresa Comercial e Industrial del Estado los recursos de inversión de los FDL se ejecutan a través de convenio interadministrativo que suscribe el Secretario de Gobierno en representación de cada FDL, hay giro total de recursos por el FDL luego del perfeccionamiento del convenio. Adicionalmente la UEL de la EAAB esta concebida como una gerencia de proyecto contratada como una consultoría por la entidad y con funcionalidad dentro de la EAAB para estructurar y hacer seguimiento al interior de la entidad de los respectivos proyectos de los FDL.

En el marco de una precisión de las competencias y de las líneas de inversión y de un compromiso con una mayor autonomía local, las UEL deben ser suprimidas, y otorgarse la delegación completa a los(as) alcaldes(as) locales; esta medida debe acompañarse de un esquema de asesoría y control por parte de las entidades

²² Al ser la EAAB una Empresa Comercial e Industrial del Estado los recursos de inversión de los FDL se ejecutan a través de convenio interadministrativo que suscribe el Secretario de Gobierno en representación de cada FDL, hay giro total de recursos por el FDL luego del perfeccionamiento del convenio. Adicionalmente la UEL de la EAAB esta concebida como una gerencia de proyecto contratada por la entidad y con funcionalidad dentro de la EAAB para estructurar y hacer seguimiento al interior de la entidad de los respectivos proyectos de FDL.

distritales en el marco de una distribución de competencias que permita precisar las responsabilidades de las localidades.

d. Deficiencias en recurso humano, físico y tecnológico

Las localidades de Bogotá cuentan con una planta de personal de 816 cargos, que incluye los(as) 20 alcaldes(as) locales y 276 profesionales, financiados dentro del presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de Gobierno. En promedio hay 40 funcionarios(as) por localidad, con un máximo de 43 en Kennedy y un mínimo de 22 en La Candelaria y Sumapaz. Los análisis realizados por la Secretaría de Gobierno muestran que este personal es insuficiente para el cumplimiento de las competencias de las localidades y de las funciones de los(as) alcaldes(as); en particular, las alcaldías locales requieren refuerzo en materia de desarrollo local, de planeación y formulación de proyectos, y en materia de control de las normas de convivencia. Algunas entidades prestan apoyo a las localidades mediante la contratación y asignación de personal²³:

- La Secretaría de Gobierno, adicional a la planta de personal, contrató 21 abogados y 19 profesionales para el área de formulación de proyectos.
- La Secretaría de Ambiente dispone de 20 gestores ambientales locales bajo supervisión directa de la alcaldía local.
- El IDPAC cuenta con un gestor de participación en cada una de las localidades más el apoyo de otros en las diversas temáticas que maneja el Instituto.
- La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, cuenta con un equipo local de cultura en cada localidad, conformado por 2 o 3 personas según el caso.

De otra parte, los recursos físicos y tecnológicos dependen también en gran medida de asignaciones de la Secretaría de Gobierno. Durante los últimos años se ha avanzado en el diseño de procesos y procedimientos y en el montaje de herramientas administrativas, pero todavía la situación es precaria.

Las sedes de las localidades presentan diversos problemas, tanto estructurales como de mantenimiento. Los análisis realizados por la Secretaría de Gobierno han conducido a identificar como prioritarios los casos de las localidades de Usaquén, Teusaquillo, Mártires, Santa Fe, Usme y Rafael Uribe.

²³ Datos tomados de Segobdis, SSAL, Informe de Gestión a 31 de diciembre de 2007. Estos contratistas en teoría funcionan bajo la dirección de la Alcaldía pero la supervisión es ejercida por la entidad distrital correspondiente.

e. Limitaciones para la coordinación de la acción de las entidades distritales en las localidades.²⁴

De acuerdo con el decreto 1421 los(as) alcaldes(as) locales deben coordinar la acción de las entidades distritales en su territorio. Sin embargo el cumplimiento de esta atribución es precario, lo cual se debe principalmente a la carencia de compromiso de la propia administración distrital con este propósito. En efecto, la coordinación de las entidades distritales requiere de voluntad política y de instrumentos que otorguen a los(as) alcaldes(as) locales la posibilidad efectiva de cumplir con esta función. Adicionalmente, se requiere de un soporte técnico y administrativo que hasta el momento no se ha generado en los niveles requeridos. El principal medio para propiciar esta coordinación local han sido los Consejos Locales de Gobierno, reglamentados actualmente por el decreto 341 de 2007. Durante el período anterior se realizó una labor continua de apoyo al funcionamiento de estos espacios de coordinación.

Desde el momento de su creación hasta la fecha, tal vez el logro más importante que se puede mencionar, es que a partir del trabajo realizado desde los consejos, se han desatado procesos pedagógicos de sensibilización de lo distrital frente a lo local. Efectivamente, los consejos son una herramienta importante en la política de descentralización, pues la efectiva coordinación de las entidades en los territorios es fundamental para fortalecer a las Alcaldías Locales.

Al respecto se puede decir, que no solo se ha contribuido desde el punto de vista metodológico sino que además la solución de varias problemáticas locales, de carácter estructural se constituye en un elemento vital que evidencia que las localidades y en general, en la ciudad se logró obtener mejores niveles de coordinación, eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Desafortunadamente, continúan evidenciándose los mismos problemas desde su creación. Los delegados no son personas con capacidad de decisión o no existe continuidad en su asistencia. Luego de la reforma de administrativa tampoco se ha logrado que sean verdaderos delegados de la política sectorial, por lo que en este espacio se adelantan acciones coyunturales pero no se concretan acciones de largo plazo o de coordinación de la acción distrital en lo local. De todas formas, lo anterior evidencia la falta de reconocimiento de lo local desde el nivel central y una articulación de las acciones en el territorio.

De otra parte, a nivel local existen una multiplicidad de instancias, consejos y comités, compuestos por entidades o por representantes de la sociedad civil, que en ocasiones se encargan de los mismos asuntos y que impiden la coordinación y la aplicación de las políticas, dispersan la decisión y atomizan las iniciativas de los

²⁴ Se recomienda pasar parte de esta discusión al punto de enfoque territorial de la gestión distrital

recursos, debilitando y haciendo inclusive inocuo muchos de los ejercicios de participación.

- f. Falta de visibilización del papel de las JAL e insuficiencia de recursos para su adecuado funcionamiento.

Las JAL son responsables de seis roles estratégicos pero en la práctica algunos de estos roles no se han podido desarrollar a cabalidad, ya que tanto la dinámica local y distrital no han permitido que las JAL realmente se constituya en el espacio representativo en lo local y que las discusiones que adelantan tengan un impacto mayor, sobre todo, en las acciones del distrito en lo local.

Igualmente, adolecen del apoyo logístico y administrativo para el desarrollo pleno de sus capacidades para poder cumplir dichas funciones y para visibilizar su papel frente a la comunidad y a las entidades distritales.

- g. Promoción de la participación.

A pesar de que los dos primeros objetivos legales de la descentralización territorial de Bogotá son la promoción de la organización comunitaria y la participación ciudadana, en la práctica no se ha dado suficiente importancia a estas competencias, lo cual se refleja en situaciones como las siguientes: a) no existen estrategias locales explícitas sobre participación ciudadana; b) no se han fijado metas concretas que "aterricen" el discurso abstracto de la participación; c) las localidades no tienen contemplada dentro de su estructura un área de participación y organización ciudadana; d) en términos de inversión la participación y la organización son apenas una finalidad más junto a las múltiples líneas de inversión. En 2007 se ejecutaron \$6.119 millones en participación y organización ciudadana, cifra que representó el 1,7% del total de la inversión y un promedio de \$305 millones por localidad.

De otra parte el funcionamiento de la gran cantidad de espacios de participación creados en la normatividad no es adecuado.

3. Problemas en la gestión distrital

- a. Desconcentración y enfoque de gestión territorial.

El Distrito no cuenta con una política explícita de desconcentración territorial pero las entidades tanto del sector central como descentralizado han venido explorando algunas formas de aproximación a lo local. En algunos casos se han creado y

puesto en funcionamiento unidades desconcentradas que se ajustan a la división en localidades, como es el caso de los CADEL en Educación y los COL en Integración Social. Otras entidades cuentan con funcionarios(as) ubicados en las localidades y con gestores o promotores que establecen un vínculo cotidiano con las autoridades locales y los (as) ciudadanos(as) de un determinado territorio. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, persisten algunos problemas cuya solución es necesario abordar:

- El Distrito no tiene un enfoque de planeación y presupuesto que se exprese en propuestas de desarrollo local, sigue primando la perspectiva sectorial. Aunque la ciudad ha avanzado en ejercicios de expresión numérica y gráfica de los recursos por localidades, la programación del presupuesto no incluye explícitamente los resultados esperados con la inversión en cada localidad en términos de las metas planeadas, ni tampoco los diagnósticos que la justifiquen y los criterios de asignación. Lo anterior limita las posibilidades de una actuación integral en los territorios y dificulta las posibilidades de participación de la ciudadanía.
- No hay mecanismos y reglas claras sobre la relación entre las entidades distritales y las autoridades locales, que permitan que estas cumplan con sus funciones legales de coordinación y evaluación de la acción distrital.
- No se aprovecha plenamente el potencial de la desconcentración para acercar la administración a la ciudadanía, mejorar la prestación de servicios y permitir una mayor participación ciudadana.

b. Carencia de mecanismos de coordinación de la acción distrital

Hasta el momento no ha existido una instancia y procedimientos institucionales de coordinación de las políticas y acciones distritales en lo local. El decreto 546 de 2007, en desarrollo de lo dispuesto en el Acuerdo 257 de 2006 sobre mecanismos de coordinación, creó la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local del Distrito Capital cuyo objeto es coordinar la acción del Distrito en las localidades, buscando la complementariedad y territorialización de las políticas distritales. Igualmente, el decreto 623 de 2007 creó el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración que tiene como objeto “servir de instancia para estudiar, investigar, analizar, conceptuar, apoyar y coordinar la toma de decisiones sobre la política de Descentralización y Desconcentración a través de la cual se busca brindar mayor autonomía local y fortalecer la gobernabilidad distrital y local.” Estos mecanismos de coordinación son de reciente creación pero constituyen espacios valiosos a conformar y poner en funcionamiento.

c. Ausencia de esquemas eficaces de control y de evaluación de resultados de la gestión local²⁵.

A pesar de la importancia de los recursos transferidos a las localidades y de sus responsabilidades en lo referente a la satisfacción de necesidades de la comunidad, el Distrito no ha diseñado y puesto en marcha sistemas eficaces y oportunos de control y evaluación de resultados de sus programas y proyectos. Así mismo se carece de instrumentos de observación y análisis permanente de la descentralización. La secretaría de gobierno ha avanzado en el diseño del Observatorio de la Descentralización y la Participación, pero no se dispone todavía de una herramienta de seguimiento y análisis.

d. Ausencia de un programa integral de asistencia técnica y capacitación a las localidades.

Cada una de las entidades distritales adelanta acciones de apoyo a la gestión local mediante actividades diversas y se carece de un programa que las articule y busque su complementación.

²⁵ Falta mencionar el papel de los órganos de control

III. POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

OBJETIVOS

La política de descentralización y desconcentración territorial tiene los siguientes objetivos generales:

1. Contribuir a la ampliación de la democracia local tanto representativa como participativa.
2. Redistribuir el poder de decisión política y administrativa
3. Aumentar sustancialmente la vinculación de los(as) habitantes a la gestión pública y cualificar la organización comunitaria en los asuntos territoriales.
4. Mejorar la provisión de servicios locales y el servicio al ciudadano.

Los objetivos específicos de la política son:

- Aumentar el conocimiento, reconocimiento y satisfacción con la gestión local y con la gestión distrital por territorios, por parte de los(as) habitantes de la ciudad.
- Incrementar el número y proporción de ciudadanos(as) involucrado de alguna manera en la gestión pública: información, consulta, incidencia, asistencia a espacios de participación.
- Aumentar el impacto de la gestión local en las condiciones de vida de la población con énfasis en las áreas de convivencia, participación y organización ciudadana, infraestructura vial local, cultura, deporte y recreación.

ESTRATEGIAS

Dado que el modelo de descentralización territorial es creado por la Constitución y reglamentado en aspectos básicos por la ley, la política de la administración debe llevarse a cabo considerando tres escenarios. El primero de ellos es el escenario de una reforma legal que modifique algunos aspectos problemáticos del capítulo de descentralización territorial del decreto 1421 de 1993. Esta opción es necesaria para diseñar un verdadero modelo de descentralización en la ciudad pero los resultados no dependen solamente de la voluntad y esfuerzo de la administración distrital. El segundo escenario consiste en las reformas y ajustes al modelo que deben realizarse mediante acuerdos del Concejo Distrital en aspectos básicos como la distribución de competencias y el reconocimiento de personería jurídica y mayor

autonomía administrativa a las localidades, línea de acción que puede resolver algunos de los problemas de diseño existentes; los resultados en este escenario no dependen exclusivamente de la decisión del (la) alcalde(sa) Mayor. Finalmente, el tercer escenario consiste en todas aquellas acciones que están dentro de las facultades del (la) alcalde(sa) Mayor y por las cuales puede responder en forma exclusiva.

Para alcanzar los objetivos propuestos se pondrán en marcha las siguientes estrategias, según lo dispuesto en el artículo 22 del Plan de Desarrollo:

1. Gestionar la reforma del marco normativo existente para ajustar el modelo de descentralización de la ciudad, en aspectos como la precisión de competencias, el reconocimiento de personería jurídica, el logro de una mayor autonomía administrativa, y el ajuste de la división político administrativa de la ciudad.
2. Precisar las líneas de inversión del nivel local para contribuir al mejoramiento de la eficiencia del gasto público, atendiendo los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad con el nivel central.
3. Consolidar un modelo de gestión que incorpore la perspectiva local en el diseño y la implementación de los instrumentos de planeación –sectoriales, territoriales y del gasto-, para facilitar la intervención integral y la articulación entre los distintos niveles.

Estas estrategias se llevarán a cabo mediante tres programas definidos en el artículo 23 del Plan Distrital de Desarrollo: **Gestión distrital con enfoque territorial.** Establecer un esquema de planeación, presupuestación y ejecución de las entidades distritales, con metas y acciones por localidades, con el fin de mejorar la coordinación entre las acciones del nivel central y el local; **Localidades efectivas.** Mejorar la capacidad física, técnica y humana de las administraciones locales, con el fin de optimizar su gestión y orientar su operación al logro de resultados eficaces y eficientes, dando cuenta de las necesidades de la comunidad; **Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración.** Promover las reformas normativas requeridas para fortalecer la desconcentración y la descentralización territorial en la ciudad, en el marco de la acción unificada del gobierno.

A continuación se presentan las líneas de acción a desarrollar en cada una de las estrategias y programas:

A. Reformas legales

La administración distrital promoverá las reformas legales requeridas para completar el modelo de descentralización territorial de la ciudad en el marco de un estado unitario.

Los puntos centrales de la reforma son los siguientes²⁶:

- Reconocimiento de las localidades como entidades especiales de descentralización territorial del Distrito con su correspondiente personería jurídica y con autonomía administrativa y presupuestal, y supresión de los fondos de desarrollo local de creación legal.
- Ajuste de las atribuciones de las JAL con el propósito de fortalecer su papel en la toma de decisiones estratégicas y el control político, el seguimiento a la gestión distrital y local, y la eliminación de atribuciones misionales.
- Ajuste de las atribuciones de los(as) alcaldes(as) locales para reforzar su papel como promotores del desarrollo local y coordinadores de la acción distrital en su territorio.
- Establecimiento de período fijo a los(as) alcaldes(as) locales y causales para su remoción.
- Establecimiento de mecanismos que permitan la generación de recursos propios locales.
- Simplificación del capítulo de descentralización para concentrarlo en lineamientos generales de forma tal que aumente la autonomía del Distrito para definir las características de su propio modelo.

La administración someterá a amplio debate su propuesta de modelo de descentralización territorial de la ciudad con el objeto de elaborar proyectos normativos sustentados en el mayor consenso posible. Se pondrá en marcha el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración como instancia responsable de coordinar las consultas y debates necesarios así como la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local.

B. Reformas mediante acuerdo del Concejo Distrital

²⁶ La administración Garzón elaboró una propuesta de reforma del decreto 1421 de 1993 en el capítulo de descentralización territorial y otros aspectos como la planeación.

Esta estrategia consiste en realizar mediante acuerdos las reformas posibles dentro del marco legal vigente, para resolver algunos de los problemas principales del modelo como la carencia de personería jurídica o la falta de claridad en la distribución de competencias. La administración elaborará mediante procesos participativos un proyecto de acuerdo que desarrolle los siguientes puntos:

1. Definición de la naturaleza jurídica de las localidades

Se precisará la naturaleza del sector local y las características de las alcaldías locales de forma tal, que puedan contar con una mayor autonomía en el manejo de sus recursos, así como criterios claros para la administración de personal que les sea transferido por las distintas entidades distritales.

Aunque la propuesta de fondo de la administración es el otorgamiento de personería jurídica a las localidades, durante la discusión del proyecto de reforma administrativa de la administración Garzón, varios concejales plantearon objeciones de tipo jurídico sobre la facultad del Concejo para adoptar esta medida. Considerando estos planteamientos y teniendo en cuenta que el Estatuto Orgánico de la ciudad ha sido demandado ante el Consejo de Estado por inconstitucionalidad en lo relativo a la creación de entidades (los Fondos de Desarrollo Local) por parte del Congreso, por considerar el demandante que se trata de una invasión de las facultades constitucionales del Concejo Distrital, la administración ha considerado pertinente presentar una propuesta alternativa entre tanto se tomen decisiones de fondo en la rama judicial.

Se propone entonces reconocer a las localidades como unidades administrativas especiales sin personería jurídica, por territorio, a las cuales se les otorgaría la mayor autonomía administrativa posible para el manejo de su estructura, planta de personal y presupuesto de funcionamiento, en forma similar a la autonomía que otorga el Acuerdo 257 de 2006 a las secretarías del despacho²⁷. Mediante esta modalidad se supera la incertidumbre relativa a la posibilidad de otorgar personería jurídica a las localidades y se les otorga una amplia autonomía administrativa y financiera, lo cual se complementa con la delegación para ordenar y contratar los recursos de los fondos de desarrollo local, para la realización de las inversiones correspondientes.

2. División territorial

Se adelantarán estudios técnicos y las consultas ciudadanas que permitan sustentar una propuesta de modificación en el número de localidades y el número de representantes adscritos a ellas.

²⁷ El artículo 23 del Acuerdo 257 de 2006 establece que “Las secretarías de despacho son organismos del Distrito Capital, con autonomía administrativa y financiera...”

3. Precisión de funciones de las autoridades locales

El proyecto de acuerdo precisará el papel de las JAL, ratificando su función de control político y dando mayores instrumentos para tal fin, al tiempo que se ratifica la función del (la) alcalde(sa) local como responsable de la administración y ejecución. Para lograr este propósito, además de lo dispuesto en el decreto 1421 de 1993, los(as) alcaldes(as) locales tendrán las siguientes atribuciones:

- Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las competencias y funciones administrativas asignadas a la localidad, en el marco de las asignaciones y delegaciones conferidas por el (la) alcalde(sa) Mayor.
- Administrar la estructura y la planta de personal asignadas a la localidad de acuerdo con las orientaciones de la administración distrital.
- Presentar un informe anual sobre la marcha de la administración local, así como los informes parciales que aquella le requiera.
- Realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía y las audiencias anuales.
- Garantizar el apoyo logístico y colaborar con la Junta Administradora Local para el buen desempeño de sus funciones.

Por su parte, las Juntas Administradoras Locales tienen como responsabilidad principal el **control** sobre la gestión de la Alcaldía Local y la Administración Distrital para lo cual se precisará el alcance de sus atribuciones y se asignarán instrumentos para su cumplimiento:

- La administración distrital deberá presentar un informe anual sobre la gestión del Distrito en la localidad.
- Las JAL coordinarán un proceso de seguimiento y evaluación de la gestión de la localidad y del Distrito en el territorio; con cargo a los recursos del fondo de desarrollo local se financiará un proyecto de apoyo a la gestión de las JAL.
- Realizar la rendición de cuentas

4. Reparto de Competencias

En el proyecto de acuerdo se incluirá la distribución de competencias entre el Distrito y las localidades, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución y la ley, y permitir que las localidades tengan responsabilidades claras frente a sus comunidades y éstas puedan a su vez pedir cuentas sobre su desempeño. Los

análisis realizados hasta el momento²⁸ indican preliminarmente que las siguientes competencias deberían ser asuntos locales²⁹.

a. Convivencia

Las localidades deben procurar el mejoramiento de las condiciones de convivencia para lo cual deben adelantar acciones de prevención de violación de las normas del Código de Policía, de control, seguimiento y sanción de las conductas contrarias a la convivencia, en coordinación con las demás autoridades distritales y nacionales con responsabilidades en la materia.

b. Participación y organización comunitaria

Las localidades deben promover el incremento y mejoramiento de la participación y la organización ciudadana para lo cual serán responsables de realizar acciones de información, consulta, concertación, rendición de cuentas y capacitación y formación de la ciudadanía y las organizaciones sociales en lo relativo a los espacios de participación locales. El Distrito tendrá la responsabilidad de la formulación de las políticas generales de participación y organización social y de la promoción de los espacios de participación de carácter distrital.

c. Infraestructura vial

Las localidades tienen la responsabilidad de mantener las vías de naturaleza local.

d. Cultura

Las localidades tienen la responsabilidad de ofrecer la programación artística y cultural local y la formación aficionada en los diferentes campos artísticos.

e. Deporte y recreación

Las localidades tienen la responsabilidad de promover la práctica del deporte aficionado en las diferentes ramas y de construir y administrar los parques de bolsillo y los parques locales.

Las competencias asignadas a las localidades serán prestadas en forma exclusiva y serán suprimidas en las entidades distritales correspondientes; en un plazo de seis meses contados a partir de la aprobación del Acuerdo, la administración distrital realizará los ajustes pertinentes en las entidades distritales, en particular en la

28 La Secretaría de Gobierno está realizando actualmente los análisis para actualizar la propuesta sobre distribución de competencias. Una recopilación de la documentación disponible con un balance de la situación se encuentra en Maldonado, Alberto, Propuesta de distribución de competencias entre la administración distrital y las localidades, 23 de junio de 2008.

29 Propuesta de competencias tomada del proyecto de Acuerdo de Reforma Administrativa presentada por la administración del alcalde Lucho Garzón.

Secretaría de Gobierno, el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, la Secretaría de Cultura y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Las localidades deberán destinar el 80% de los recursos de inversión asignados en el presupuesto distrital a estas competencias con la facultad de distribuir entre ellas según las necesidades y requerimientos propios de cada territorio; con el 20% de los recursos restantes podrán cofinanciar proyectos distritales en su territorio, caso en el cual deberán transferir dichos recursos mediante convenio administrativo a la entidad distrital correspondiente. En este caso la responsabilidad por la prestación integral de los bienes y servicios corresponde a las entidades distritales.

5. Recursos financieros locales

La reforma propuesta se basa en el principio de equilibrio fiscal. En la medida en que se incrementen los recursos locales destinados a las competencias exclusivas (mantenimiento vial local, convivencia, participación, cultura, recreación y deporte) se disminuirán los recursos correspondientes a finalidades a las cuales se han venido destinando recursos hasta el momento, como educación, salud, comedores comunitarios, etc. En el nivel distrital se aumentarán los recursos para estos sectores lo cual se compensará con la reducción de recursos en las competencias exclusivas transferidas. En caso de ser necesario un aumento de los recursos locales se realizará la correspondiente disminución en las entidades distritales.

Complementariamente se diseñarán mecanismos para generación de recursos propios por parte de las localidades en el marco de lo previsto en la legislación vigente.

6. Enfoque territorial, desconcentración y coordinación del distrito en las localidades

Se precisará el contenido del Acuerdo 12 de 1994 para establecer que el Plan de Desarrollo Distrital deberá contener metas de la acción distrital por localidades y un plan de acción del distrito en cada una de las localidades. Igualmente se precisará el estatuto presupuestal del Distrito para establecer que en el presupuesto anual se presentarán en forma explícita los criterios de asignación de los recursos entre localidades y se incluirá un plan de acción anual del distrito en cada uno de los territorios. Se precisarán las formas de participación de las autoridades locales en la elaboración de los planes de acción del distrito en las localidades.

Se establecerá que la administración distrital deberá formular explícitamente la política y estrategias de desconcentración territorial. Se reconocerá mediante acuerdo del Concejo Distrital el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración con el fin de garantizar un espacio estable de discusión de las políticas, de concertación entre el sector público y el privado y no gubernamental.

7. Participación

En el marco del reparto de competencias se precisarán las responsabilidades de las localidades en cuanto a promoción de la participación y la organización ciudadana. Las localidades deberán formular estrategias de promoción de la participación y la organización ciudadana con metas concretas e indicadores de resultados.

8. Planeación

Se reformarán el proceso de planeación de las localidades para establecer que los tiempos de formulación coincidan con el inicio del período de gobierno de los nuevos alcaldes o alcaldesas locales. Se presentará una propuesta de reforma de los Acuerdos 12 y 13, que vaya más allá de la instrumentación y construcción del Plan de Desarrollo Distrital y Local, para posibilitar la construcción de un sistema de planeación y participación que articule los niveles local, distrital y regional.

9. Reorganización institucional del tema de la democracia local

Se transformará el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal en una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, bajo la denominación de Unidad de la Descentralización y la Participación, dependiente del despacho de la Alcaldía Mayor. Por su carácter de temas transversales que inciden en la gestión de todos los sectores se considera necesario que se trate de una unidad de apoyo directo al Alcalde Mayor, la cual tendrá dos áreas misionales básicas: la dimensión territorial de la gestión de la ciudad, que comprende la descentralización, la descentralización y la gestión territorial de las entidades distritales, y la dimensión de la participación y la organización ciudadana. La Subsecretaría de Asuntos Locales será suprimida en la Secretaría de Gobierno y sus funciones transferidas a esta unidad.

C. Estrategia de mejoramiento de la gestión local

El propósito de esta estrategia consiste en mejorar la eficacia y eficiencia del modelo actual, introduciendo los cambios que aumenten autonomía local, en el marco de las facultades del (la) alcalde(sa) Mayor.

1. Precisión de las líneas de inversión y orientación a impactos

En el marco del Plan de Desarrollo se precisarán las líneas de inversión de las localidades con el propósito de concentrarlas en bienes y servicios que permitan una mayor identificación de su gestión por parte de la ciudadanía y de orientarlas hacia la obtención de impactos que contribuyan a las metas de desarrollo de la ciudad. Específicamente se adelantarán las siguientes acciones:

Metas. Con base en las metas aprobadas en los Planes de Desarrollo, se precisarán las metas a alcanzar en 2009, lo cual implica en algunos casos construir la línea de base, a partir de información secundaria de las entidades y mediante aplicación de encuesta a la ciudadanía para algunos temas. Esto implica un trabajo conjunto del (la) alcalde(sa) Local, la JAL, el equipo de la Subsecretaría de Asuntos Locales, Planeación, Hacienda y las entidades sectoriales. El resultado es precisar qué impactos espera alcanzar la localidad en 2009 en inversión para el desarrollo, convivencia y participación.

Focalizar esfuerzos en algunas competencias. Se dará prioridad a las competencias en las cuales se propone concentrar a las localidades: mantenimiento de la malla vial local, cultura, recreación y deporte, convivencia, vías y participación ciudadana, impulsando acciones como las siguientes:

- **Actividades sugeridas en participación.** La idea es pasar de formulaciones generales y múltiples actividades sin metas a definir resultados a alcanzar en los distintos niveles de la participación:

a. Consulta. Realizar encuestas de identificación de problemas, necesidades y propuestas de la ciudadanía; identificar los temas críticos. Medir el conocimiento y la información que tiene la gente, su vínculo con la alcaldía local y sus expectativas. Definir una proporción de la población que debería ser consultada.

b. Información. Definir los contenidos básicos de la información que debería entregarse a la ciudadanía (metas de la localidad, metas por UPZ, presupuesto de la localidad, proyectos, diagnósticos, información sobre derechos y métodos para hacer valer los derechos, etc.). Definir métodos de difusión: página web, boletines, radio, etc. Elaborar listado de organizaciones sociales para entregar información básica. Fijar metas sobre proporción de ciudadanos(as) que deben estar informados y sobre proporción de organizaciones sociales que reciben información de la Alcaldía Local.

c. Incidencia y decisión. Consulta sobre decisiones presupuestales, puesta en marcha de presupuesto participativo³⁰. Precisar en qué tipo de decisiones se abre la posibilidad de incidir. Fijar meta a alcanzar en incidencia y decisión.

d. Control. Entrega de información a las veedurías y espacios de control ciudadano existentes en la localidad. Fijar meta de ciudadanos(as) y organizaciones sociales que reciben información de balance de la gestión.

e. Capacitación. Elaboración de curso práctico de participación orientado a los procesos específicos de la localidad. Fijar metas de poblaciones a vincular.

- **Mantenimiento de la malla vial local**

a. Elaboración de la línea de base de la localidad (con información disponible en IDU, Unidad de Mantenimiento, Secretaría de Movilidad y Alcaldía Local).

b. Definir metas a alcanzar en términos de cobertura (porcentaje de la malla vial mantenida y mejorada), tanto con recursos de las entidades distritales como con recursos de la Alcaldía Local.

c. Hacer explícitos los criterios para priorizar las vías a intervenir, difundir a la comunidad, mostrar la acción articulada entre los niveles. Conformar equipos o brigadas para atender rápidamente huecos y situaciones menores.

d. Promover veedurías ciudadanas o mecanismos de seguimiento y control. Estimular la corresponsabilidad.

- **Programación cultural, recreativa y deportiva.**

a. Elaboración de la línea de base de la localidad (con información disponible en Secretaría de Cultura, IDRD, etc., y Alcaldía Local). Énfasis en indicadores básicos: proporción de gente que practica o asiste.

b. Definir metas a alcanzar en términos de cobertura (aumentar la cobertura de personas que practica o asiste), tanto con recursos de las entidades distritales como con recursos de la Alcaldía Local.

c. Hacer explícitos los criterios para asignar los recursos, difundir a la comunidad, mostrar la acción articulada entre los niveles. Elaborar una programación que incluya las actividades de todas las entidades distritales, mostrar una gestión de Distrito y no solamente de entidades sueltas.

³⁰ Este tema se desarrolla con detalle en la política de participación y en los documentos que ha venido preparando el IDPAC.

d. Promover veedurías ciudadanas o mecanismos de seguimiento y control. Estimular la corresponsabilidad.

- **Convivencia**

a. Elaboración de la línea de base de la localidad mediante encuestas y registros: comportamientos contrarios a la convivencia.

b. Identificación de las problemáticas principales, énfasis en temas prioritarios, focalizar esfuerzos, fijar metas a alcanzar en 2009. Difundir información a la ciudadanía

c. Definir estrategias de prevención y de respuesta. Fijar metas de gestión.

d. Promover veedurías ciudadanas o mecanismos de seguimiento y control. Estimular la corresponsabilidad.

2. Apoyo para resolver el represamiento en la gestión policiva de las localidades

La Secretaría de Gobierno continuará prestando su apoyo a las localidades con el propósito de agilizar y mejorar el trámite de las actuaciones administrativas relacionadas principalmente con la infracción al régimen de obras y urbanismo, de establecimientos de comercio y de espacio público.

La propuesta es avanzar con personal de apoyo permanente a los grupos jurídicos de las alcaldías locales, con responsabilidades claras y productos concretos frente a la expedición de fallos. De igual forma, se debe replantear la estructura organizacional al interior del grupo normativo para que exista una distribución más equitativa de las cargas laborales y una oportuna respuesta por parte del área de obras y jurídica.

3. Ejecución Local

Con base en la precisión de las líneas de inversión se eliminarán las UEL existentes y se delegará en los(as) alcaldes(as) locales la ordenación del gasto y la contratación de la totalidad de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local. Se trasladarán a las localidades los(as) funcionarios(as)(as) necesarios para asumir estas responsabilidades y las entidades distritales tendrán la responsabilidad de prestar asistencia técnica, capacitación y control a la gestión local en los procesos de contratación. Este proceso se adelantará en forma gradual:

- i) Identificación de los tipos de inversión que pasarán a hacer competencia de la alcaldía local.
- ii) Elaboración, complementación, actualización y socialización de mecanismos de apoyo a las localidades por parte de las entidades del nivel central.
- iii) Fortalecimiento administrativo y operativo de las alcaldías.
- iv) Traspaso gradual de la ordenación del gasto en temas específicos.
- v) Diseño de un esquema de seguimiento y evaluación

4. Reorganización de la estructura institucional local y fortalecimiento de los recursos

Frente a la asignación de nuevas funciones, se debe replantear el aparato administrativo actual, para permitir que los(as) alcaldes(as) locales asuman las nuevas responsabilidades delegadas. Por ello, es necesario modificar la conformación de la estructura local, para que responda a las competencias que se les asignen en tres líneas de acción: gestión y planificación del desarrollo local, en la que se incluyen los mecanismos de coordinación de la actuación de las entidades distritales en su territorio; cumplimiento de las acciones policivas y de convivencia que le correspondan; y la apertura de ejercicios de participación y planeación efectiva en lo local.

En el tema de desarrollo local se redefinirá el papel de la oficina de planeación local, para que ésta sea la encargada de promover verdaderos procesos de planeación local, completamente articulados con el nivel central, contando para ello con instrumentos técnicos, físicos y financieros adecuados. Al mismo tiempo, la oficina de participación estará dotada de una estructura organizacional que permita gestionar desde la localidad temas de fortalecimiento y articulación de la organización ciudadana, de orientación al ciudadano y de planeación participativa.

Con base en las necesidades identificadas en los puntos anteriores, se determinarán las necesidades de personal de apoyo en malla vial, cultura, recreación y deporte, participación y convivencia y se establecerán acuerdos con las entidades distritales respectivas para contar con contratistas que dependan del (la) alcalde(sa) Local.

Se delegará en el (la) alcalde(sa) Local el nombramiento efectivo del personal de confianza y del manejo del personal de planta asignado a la localidad.

5. Coordinación

Con el fin de mejorar la coordinación entre el distrito y las localidades se adelantarán diversas acciones en cuanto al enfoque de gestión territorial y desconcentración que se exponen en la parte siguiente. En el marco de estos cambios se ajustarán los Consejos Locales de Gobierno para fortalecerlos en su papel de coordinación de la acción distrital y local. Estos consejos tendrán como funciones principales: a) Coordinar la formulación del plan de acción distrital en cada una de las localidades; b) Hacer seguimiento y evaluación a la ejecución del plan de acción distrital; c) Promover la articulación de las acciones locales y distritales.

6. Visibilización y apoyo a las JAL

La administración reconoce el papel de control político y de representación que ejercen las corporaciones y la acción normativa que adelantan y por ello ha priorizado el fortalecimiento de las Juntas.

El trabajo se orientará al apoyo para el desarrollo de sus atribuciones. Implica la generación de espacios continuos de encuentro entre lo distrital y lo local, en los que se conozcan las políticas distritales y se discutan su campo de acción en lo local. De allí que, sin lugar a dudas, los aspectos del proceso descentralizador deben y serán discutidos con los y las ediles. Este proceso de interlocución permitirá que las Juntas Administradoras Locales ejerzan de manera sistemática el control político, que su naturaleza y atribución les confiere. Pero también se desarrollen procesos de educación política, sustentación de políticas públicas y de promoción de ejercicio de rendición de cuentas.

Adicionalmente, se avanzará en la consolidación de una agenda local, en la cual se dé cuenta de las discusiones políticas que se desarrollen en el territorio. Por último, se brindará el apoyo técnico, formativo y comunicativo a las JAL para que puedan desarrollar su papel.

D. Gestión distrital con enfoque territorial y desconcentración

Enfoque territorial

El Distrito avanzará hacia una gestión territorial con criterios explícitos, dando cumplimiento a los mandatos normativos vigentes³¹. Este modelo comprende el

31 El Acuerdo 257 de 2006 establece lo siguiente: Artículo 43. Participación ciudadana en la orientación del gasto público distrital. Para promover la participación ciudadana en la orientación de las políticas públicas y su correspondencia con el gasto y la inversión pública, así como la evaluación del impacto de las mismas, el Gobierno Distrital desarrollará las siguientes acciones en coordinación con el Consejo Territorial de Planeación Distrital:

a. Diseño de un sistema de indicadores que permita medir el impacto de los planes de desarrollo sobre la evolución de la calidad de vida, cuya coordinación estará a cargo de la Secretaría de Planeación.

b. Presentación y sustentación de los criterios de asignación sectorial o territorial del plan plurianual de inversiones, los respectivos planes operativos anuales de inversión - POAI - y el POT con sus instrumentos, ante el Consejo Territorial de Planeación, previo a su presentación al Concejo Distrital.

desarrollo de los siguientes elementos: a) Establecimiento de metas distritales por localidades; b) Elaboración de planes de acción, planes operativos de inversión y presupuestos por localidades; c) Concertación de los planes y presupuestos distritales con las autoridades locales y las comunidades; d) Establecimiento de un mecanismo distrital de coordinación; y e) Elaboración de informes anuales de seguimiento y evaluación del plan distrital por localidades

Desconcentración

En el marco de un enfoque de gestión territorial, el Distrito pondrá en marcha un proceso de desconcentración territorial que contribuya a acercar la administración al ciudadano y a servir de base para la profundización de la descentralización. Las entidades distritales bajo la coordinación del Comité Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local y del Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración, ajustarán sus estructuras y procesos para garantizar una mayor cercanía de la administración a los (as) ciudadanos(as) y para facilitar la agilidad en la toma de decisiones locales.

Control, evaluación e información

La Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital crearán e implementarán instrumentos de seguimiento y evaluación a la gestión emprendida desde las instancias locales y del ejercicio de territorialización de la inversión de las entidades distritales. Igualmente la Secretaría de Gobierno pondrá en marcha el Observatorio de la Descentralización y Participación.

Paralelamente, se cualificarán los ejercicios de rendición de cuentas y de control ciudadano, tanto de la gestión emprendida desde las localidades como de la intervención de las entidades en el territorio. Este proceso será liderado fuertemente por la Veeduría Distrital.

Programa distrital de asistencia técnica y capacitación a las localidades

La administración distrital formulará un programa que integre las diversas acciones sectoriales. Esta labor se adelantará en el marco de la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local.

c. Diseño e implementación de un Sistema de Presupuesto Participativo.

d. Diseño y puesta en marcha del Sistema Distrital de Participación.

Y el decreto 340 de 2007 sobre consejos locales de gobierno incluye dentro del artículo 3o el siguiente mandato: **Parágrafo Segundo.** En la presentación de la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- de cada entidad del Sector central y descentralizado, debe reflejarse la territorialización de la inversión que se acuerde en los Consejos Locales de Gobierno.

Construcción democrática de la política de descentralización

Considera la administración que la política de descentralización debe ser construida mediante el debate y la consulta con todos los sectores interesados³², tema en el cual coincide y comparte la recomendación formulada por el Consejo Distrital de Planeación. Para tal fin se pondrá en funcionamiento el Consejo Consultivo de la Descentralización y la Desconcentración, creado por el decreto 623 de 2007, instancia que se encargará de coordinar un proceso de discusión de las propuestas de la administración con el fin de tomar en el marco de las estrategias que adopte el Consejo, las mejores decisiones para la ciudad en esta materia³³. La labor del Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración se adelantará en coordinación con el consejo distrital de planeación y los consejos locales de planeación.

Directiva del alcalde Mayor.

Con el fin de garantizar la elaboración y ejecución de la política de descentralización, el alcalde Mayor expidió la Directiva 10 de octubre de 2008, en la cual da instrucciones a las entidades para llevar a cabo las decisiones adoptadas en este documento de política.

32 La crítica sobre un proceso participativo de construcción de la política es pertinente: “En mi opinión, la administración ha fallado en el diseño de la política de descentralización y en la construcción del modelo que pretende. A diferencia de lo que ha ocurrido con otras políticas públicas distritales, como la de juventud o la de educación, el Distrito no ha generado una metodología que propicie un diálogo de saberes entre los actores relevantes que conduzca a la construcción colectiva del verdadero modelo de descentralización. Se presenta entonces un nuevo reto para los interesados en el tema de la descentralización, en el que la academia está llamada a colaborar activamente.” (p. 37). El futuro de la organización institucional de Bogotá, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá N° 2, 2006.

33 Este proceso debe buscar los mayores consensos posibles en un tema en el cual obviamente hay diversas posiciones, tal como lo plantea el representante David Luna: “La descentralización de Bogotá ha sido ampliamente discutida entre académicos y políticos, sin que hasta el momento se haya logrado un consenso sobre la necesidad de las reformas planteadas.” (p. 49). El futuro de la organización institucional de Bogotá, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá N° 2, 2006.