

CIUDADES

VOLUMEN 4

Samuel Jaramillo,  
editor

# Bogotá

en el cambio de siglo:  
promesas y realidades



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor general**

Fernando Carrión

**Coordinador editorial**

Manuel Dammert G.

**Comité editorial**

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Edición de estilo**

Gabriela Chauvin O.

**Impresión**

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-10-0

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

Quito, Ecuador

Primera edición: marzo de 2010

# Contenido

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Presentación</b> .....                                                                                        | 7   |
| <b>Introducción:</b><br>Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes .....                                          | 9   |
| <i>Samuel Jaramillo</i>                                                                                          |     |
| ¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana? .....                                                                  | 33  |
| <i>Paul Bromberg / Tatiana Gomescásseres</i>                                                                     |     |
| Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas<br>de movilidad residencial urbana .....                                | 53  |
| <i>Françoise Dureau</i>                                                                                          |     |
| Bogotá: del transporte como política<br>a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales .....           | 87  |
| <i>Ricardo Montezuma</i>                                                                                         |     |
| La planeación y la gestión urbanas a prueba<br>de la movilidad espacial. Bogotá en los años<br>1990 y 2000 ..... | 117 |
| <i>Thierry Lulle</i>                                                                                             |     |
| Descentralización territorial en Bogotá.<br>El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas .....    | 167 |
| <i>Alberto Maldonado Copello</i>                                                                                 |     |

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Las diferentes expresiones del proceso de<br>segregación en Bogotá . . . . .                                             | 195 |
| <i>Françoise Dureau / Andrea Salas Vanegas</i>                                                                           |     |
| Profundización de las relaciones de metropolización<br>de Bogotá con la Sabana . . . . .                                 | 221 |
| <i>Óscar A. Alfonso R.</i>                                                                                               |     |
| Dos décadas de política de vivienda en Bogotá<br>apostando por el mercado . . . . .                                      | 249 |
| <i>Nicolás Cuervo / Samuel Jaramillo</i>                                                                                 |     |
| Mercado informal de vivienda en<br>alquiler y estrategias residenciales de los<br>sectores populares en Bogotá . . . . . | 293 |
| <i>Adriana Parías Durán</i>                                                                                              |     |
| Los avances del proceso de implementación de<br>los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá . . . . .               | 337 |
| <i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>                                                                                        |     |

# Descentralización territorial en Bogotá.

## El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas\*

Alberto Maldonado Copello\*\*

**E**n medio del entusiasmo democrático y descentralizador de la *Constitución* de 1991, algunos constituyentes propusieron –y fue aceptado por la Asamblea– que la capital del país pusiera en marcha un modelo de descentralización territorial interno. Como consecuencia, la *Constitución* obliga a Bogotá a tener localidades, con autoridades propias, competencias y recursos. Sin embargo, el principal promotor de esta medida democrática fue electo Alcalde Mayor de la ciudad y, ya en el cargo, cambió su posición sobre la materia al verse enfrentado a la realidad de compartir el poder con los alcaldes locales y dio marcha atrás, interviniendo activamente en la redacción del Estatuto Orgánico de la ciudad en el cual se limitó sustancialmente el modelo de descentralización.

Aunque no existe suficiente y adecuada información sobre los efectos e impactos de la descentralización territorial de la ciudad, las pocas evidencias disponibles muestran que el esquema adoptado en la ciudad no arroja los resultados previstos ni ha conducido a la conformación de una institucionalidad conocida, reconocida, valorada y apreciada suficientemente por la ciudadanía. En mi opinión, esto se debe principal, aunque no exclusivamente, a que las fuerzas políticas predominantes en el gobierno de la ciudad no han querido nunca una verdadera descentralización territorial a pesar del mandato constitucional en tal sentido.<sup>1</sup> La descentralización de la ciudad es una hija no deseada, concebida por otros y aceptada a regañadientes. Por tanto, se ha hecho lo posible por entorpe-

\* Este texto es una versión ajustada de un documento elaborado para el autor para el proyecto Bogotá Como Vamos.

\*\* Economista. Profesor de cátedra en el Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes. Consultor. Correo electrónico: amaldonadoc@gmail.com

1 En una conversación con el doctor Jaime Castro le pregunté acerca de la razón por la cual, en el caso de Bogotá, a diferencia de las demás ciudades del país, el esquema de localidades y juntas administradoras locales es obligatorio en la *Constitución*. La respuesta fue contundente y reveladora: porque de lo contrario, nunca hubiera habido descentralización.

cer el diseño de un modelo verdadero de descentralización y por obstaculizarlo en la práctica. Esto ha conducido a que la descentralización en Bogotá sea estructuralmente un engendro, que no es posible mejorar sustancialmente sin una reforma radical, a pesar de los detallados y juiciosos esfuerzos de fortalecimiento que realizan los funcionarios responsables.<sup>2</sup>

Es un hecho reconocido que Bogotá ha tenido cambios importantes desde la *Constitución* de 1991. Es ya un lugar común afirmar que durante la administración de Jaime Castro se reorganizó administrativa y fiscalmente la ciudad y se sentaron las bases para una mayor gobernabilidad; que durante las administraciones de Antanas Mockus se promovió la cultura ciudadana y una forma de gobierno que combatía las prácticas clientelistas; que la administración Peñalosa impulsó nuevos enfoques de gestión urbana; que la administración Garzón dio énfasis a la dimensión social. Numerosos analistas destacan que Bogotá ha elegido mejores gobernantes que a pesar de diferencias en muchos aspectos han garantizado una continuidad de la gestión, positiva y conveniente para los habitantes de la ciudad. Sin embargo, hasta el momento ninguno de los gobiernos distritales ha asumido como un propósito principal y estratégico la promoción de la democracia local. Los distintos gobiernos han promovido mayor eficacia, mayor eficiencia, mayor receptividad a los ciudadanos, mejor respuesta a sus solicitudes, pero no se han comprometido efectivamente con la profundización de la democracia. Un buen ejemplo de este desprecio por la democracia se encuentra en el tratamiento que se ha dado a la descentralización territorial en la ciudad.

Bogotá, con una población cercana a los siete millones de habitantes según 2005, es gobernada en forma centralizada en forma tal que el grado de centralización es superior al de la nación con relación a sus territorios; por ejemplo, mientras que la nación transfiere a los departamentos y municipios cerca del 45% de sus ingresos corrientes; Bogotá transfiere el 10%. El Presidente de la República debe cohabitar con alcaldes y gobernadores de partidos diferentes, dado que son de elección popular, mientras que el Alcalde Mayor de Bogotá puede destituir en cualquier momento a los alcaldes locales. Bogotá reclama autonomía con respecto a la nación pero no está dispuesta a otorgarla a sus localidades.

## Balance del modelo de descentralización de la ciudad

Imaginemos por un momento que la situación de Bogotá en cuanto a su gobierno y administración fuera la descrita en el siguiente recuadro:

- El alcalde de Bogotá es nombrado por el Presidente, de una terna que le envía el Concejo de Bogotá.
- El alcalde de Bogotá puede ser destituido en cualquier momento por el Presidente.
- El alcalde de Bogotá hace parte de la nómina del Ministerio del Interior.
- La Alcaldía de Bogotá no cuenta con una estructura administrativa propia.
- La Alcaldía de Bogotá no cuenta con planta de personal propia. Debe solicitar al Ministerio del Interior que le nombre o cambie a los funcionarios.
- La Alcaldía de Bogotá no tiene competencias propias, claras y exclusivas. Los recursos de la administración de Bogotá deben destinarse a actividades de los proyectos de inversión del Gobierno nacional.
- Los recursos de participaciones de Bogotá son girados a un Fondo de Desarrollo cuyo ordenador del gasto es el Presidente de la República.
- La Alcaldía de Bogotá no puede contratar directamente sino una parte de los recursos; la gran mayoría de ellos son contratados por los ministerios y entidades nacionales.

Pues bien, esta situación que cualquiera consideraría absurda e inconveniente para una buena administración y para la democracia municipal, que nadie se atrevería a denominar descentralización territorial, es la situación de las localidades y de la descentralización en Bogotá (Maldonado, 2006: 63-64).

La descentralización territorial completa debe tener los siguientes elementos: a) una división territorial de la ciudad; b) la creación de entidades con personería jurídica y autonomía financiera y patrimonial, con jurisdicción en cada una de las divisiones territoriales; c) la asignación de competencias claras y propias en materia de provisión de bienes y servicios y de regulación de ciertas actividades; d) la asignación de fuentes de recursos para el cumplimiento de sus competencias; e) una forma de gobierno, con autoridades electas por los ciudadanos (Hernández, 1999).

Los elementos indispensables para hablar de descentralización territorial son la existencia de entidades con personería jurídica y la elección por voto de los ciudadanos y ciudadanas de sus autoridades políticas.<sup>3</sup>

### La descentralización territorial de Bogotá en la Constitución de 1991

La Constitución de 1991, aunque con algunas vacilaciones e imprecisiones, estableció un modelo de descentralización territorial de la ciudad que cumple con los requisitos básicos. Ordena una división de la ciudad y crea una nueva figura descentralizada por territorio, la localidad.<sup>4</sup> Ordena al Concejo que haga el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, determina que se le asignen a las localidades partidas globales en el presupuesto anual del Distrito y establece una estructura de gobierno conformada por una junta administradora local elegida popularmente y un alcalde local elegido indirectamente, dado que debe ser designado por el Alcalde Mayor de una terna enviada por la JAL. Si esto no es descentralización territorial propia de la ciudad, ¿entonces qué es?<sup>5</sup>

- 3 Este último punto es materia de controversia dado que algunos autores, por ejemplo Hernández (1999), consideran que es posible la descentralización territorial sin la elección de sus autoridades; por ejemplo, en Colombia antes de la elección popular de los alcaldes, se elegían los concejales y existía descentralización territorial. Para otros no hay verdadera descentralización sin la elección de todas sus autoridades; más aún, en el caso de un sistema con predominio del ejecutivo, se hace aún más necesaria la elección del alcalde.
- 4 Resulta claro de los debates de la Constituyente que en ningún caso se pretendía fragmentar la ciudad y crear municipios del mismo nivel de los municipios reconocidos en el artículo 286 de la Constitución política. Se trata de entidades descentralizadas por territorio propias del Distrito y por tanto sujetas a las determinaciones del Concejo Distrital el cual puede, por iniciativa del alcalde, modificar su número, tamaño, competencias y criterios de asignación de los recursos. Algunos adversarios de la descentralización pretenden crear una confusión en este punto señalando que se busca fragmentar la ciudad y minar su gobernabilidad, lo cual no es cierto. De otra parte, afirman que solo existen las entidades territoriales creadas en la Constitución para negar la posibilidad de una verdadera descentralización territorial, pero se resisten a reconocer que la propia Constitución crea las localidades. En esta confusión incurrieron los concejales ponentes del proyecto de reforma administrativa y Pombo (2007).
- 5 Pombo sostiene que la Constituyente de 1991 realmente concibió una desconcentración territorial, lo cual no parece tener una sustentación sólida. ¿Es concebible pensar que los constituyentes de 1991 se ocuparían de proponer un modelo de gobierno de la ciudad basado en la desconcentración, algo que puede hacer por decreto el Alcalde Mayor y las propias entidades distritales? Significa esto que la ciudad tendría entonces dos tipos de desconcentración, la constitucional con JAL y alcaldes locales y la distrital conformada por CADEL, COL y demás dependencias desconcentradas? Más aún, en el marco de la autonomía que la propia Constitución otorga al Distrito, ¿tiene sentido que desde la norma máxima se ordene una desconcentración?

## La descentralización territorial de Bogotá en la *Constitución política*

| Elementos básicos    | Norma constitucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivos            | Mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| División territorial | El Concejo, por iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Gobierno             | En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para periodos 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 Alcalde Mayor y los concejales.<br>Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora. |
| Competencias         | El Concejo hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.<br>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.                                                                                                                  |
| Recursos             | 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.                                                                                                                                                                                                                    |

Sin embargo, la Constituyente de 1991 no dio el paso más importante, la elección popular de los alcaldes locales, con lo cual se conformaría el modelo completo de descentralización territorial. Según Velásquez (2003), la propuesta original de Jaime Castro incluía la elección por voto ciudadano de los alcaldes locales,<sup>6</sup> pero este aspecto tuvo una fuerte oposición del

6 Velásquez (2007) afirma lo siguiente: "Castro sigue insistiendo en los aspectos fundamentales de la reforma. El mecanismo de coordinación, las elecciones populares de los alcaldes locales y la introducción del artículo que establecía un plazo perentorio para la aprobación del estatuto especial por parte del Congreso". Ver el Debate en plenaria del 16 de junio de 1991. *Gaceta constitucional*. Bogotá: 138: 4; Velásquez (2003: 40), nota a pie de página 52. Ver también la ponencia sobre el tema elaborada por Jaime Castro en la Asamblea Constituyente de 1991, quien propuso lo siguiente: "Las autoridades del Distrito (Alcalde Mayor y Gran Concejo) y las de las "ciudades" o "municipios" que se organicen

constituyente conservador Augusto Ramírez Ocampo, quien a la postre logró que su posición predominara.<sup>7</sup> Si algún mérito le cabe al Partido Conservador es haber tenido la iniciativa de restringir la descentralización territorial de la ciudad, con lo cual logró que naciera deforme desde el comienzo, aunque es preciso señalar que finalmente la postura conservadora fue aceptada por la mayoría de los constituyentes.

De otra parte, el texto constitucional introduce algunas confusiones e imprecisiones que pueden haber ayudado a enredar el desarrollo legislativo posterior. Por una parte, al hablar del reparto de competencias y funciones administrativas hace referencia a sus autoridades y no a las localidades, como debería ser, pero al referirse a los recursos claramente afirma que se asignan a las localidades. De otra parte, establece que los recursos deberán distribuirse atendiendo a las necesidades básicas insatisfechas de su población, lo cual podría generar una inflexibilidad inconveniente.

Los textos constitucionales reflejan un claro propósito de establecer un modelo de descentralización territorial en la ciudad, pero incompleto, al estilo del modelo previo a la elección de alcaldes municipales en 1986, en el cual se elegían los concejales pero no los alcaldes.<sup>8</sup> Velásquez

(alcaldes y concejos locales) serán elegidas popularmente para períodos uniformes de tres años. Así, en las elecciones distritales, el ciudadano podrá sufragar por los candidatos de su preferencia para la Alcaldía y el concejo distritales y para la Alcaldía y el Concejo del "municipio" en que resida." *Gaceta constitucional*, 40, lunes 8 de abril de 1991.

- 7 "Ramírez adoptó una posición conservadora y logró introducir modificaciones a las propuestas de Jaime Castro en aspectos como la elección popular de los alcaldes locales, un período fijo para ellos y la autonomía de las autoridades locales. Sostuvo que esas medidas desarticularían el gobierno de la ciudad y reducirían la autoridad necesaria del alcalde mayor. Además, sus argumentos lograron persuadir a otros miembros de la ANC" (Velásquez, 2003: 40). El talante conservador fue compartido también por reconocidos liberales: "Por otra parte, el alcalde mayor y el ministro de Gobierno de entonces, Juan Martín Caicedo y Humberto de la Calle, respectivamente, enviaron cartas a la ANC aduciendo que la elección popular de alcaldes locales tendría efectos negativos en el gobierno de la ciudad" (Velásquez, 2003: 41).
- 8 Este modelo había demostrado su inoperancia y por tanto la decisión de la Constituyente de 1991 de no establecer la elección popular de alcaldes locales en Bogotá era una medida regresiva e inconveniente. Con relación al país, Jaime Castro había planteado que la elección de concejales u otros funcionarios era insuficiente: "Las personas y funcionarios citados representan poco como "poder local". Este se ha desplazado hacia el alcalde. El progreso, la buena marcha del municipio, la regularidad en la prestación de los servicios dependen de la gestión que cumpla el Alcalde. Y este es un funcionario nombrado y removido a distancia, libremente, sin sujeción a ningún criterio ni a período alguno, por el Gobernador. Su representatividad política y regional es inexistente o por lo menos discutible" (Castro, 1981: 130). "Hoy, cuando el alcalde es jefe administrativo y político en el sentido amplio de la palabra hay necesidad de que la comunidad intervenga, activa y decididamente, en su escogencia. También lo exigen así postulados de la democracia de participación que alimentan los regímenes políticos moder-

(2003) señala esto con claridad<sup>9</sup> y las afirmaciones de Jaime Castro son muy precisas en plantear que se buscaba un modelo de ciudad más democrático con base, entre otros elementos en la descentralización territorial, modelo que incluso llega a calificar de revolucionario:<sup>10</sup>

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 habitantes de la ciudad*” (10) (resaltados míos).

De otra parte, la Asamblea Constituyente de 1991 tuvo el cuidado de no confundir las localidades de Bogotá con los municipios del país; en ningún caso se pretendió adelantar un proceso de municipalización, de fede-

nos del mundo occidental” (Castro, 1981: 131-132). La propuesta de elegir los alcaldes municipales se basaba también en la conveniencia para una mejor administración: “La realización de aceptable tarea administrativa, mediante la ejecución de un programa mínimo de obras, supone la disponibilidad del tiempo necesario para su adopción y realización” (132-133).

- 9 Refiriéndose a los factores que influyeron en el origen de los nuevos gobiernos locales afirma: “Un segundo factor externo fue la aceptación general de la política de descentralización. El consenso en torno a sus valores de eficiencia y participación permitió a la ANC considerar la descentralización como una política favorable para Bogotá y para toda la nación. Pero la popularidad del concepto de la descentralización no empezó en 1991; ya desde los años ochenta Colombia se había embarcado en un profundo proceso de descentralización al fortalecer los municipios y departamentos con recursos fiscales y funciones propias. La ANC continuó con esa tendencia, y con la Constitución de 1991 fortaleció el proceso en todo el país e inició uno nuevo en Bogotá” (37-38). “Otro factor externo de las nuevas políticas que influyó en el gobierno local de Bogotá fueron los intentos fallidos por reformarlo. El hecho de saber que Bogotá había estado intentando modernizar el gobierno local pero había fracasado como resultado del limbo jurídico, alentó a los miembros de la ANC a realizar la reforma tan largamente esperada. Es así como la Asamblea creó directamente las nuevas autoridades locales de Bogotá con principios claros que las hicieran autónomas frente al gobierno central” (39).
- 10 “Es un proceso realista. Revolucionario porque cambia una forma centenaria de manejo de la ciudad. Pero viable porque se mantiene dentro de los parámetros y las instituciones que los colombianos hemos utilizado para el ejercicio del poder a nivel local: elección popular de una corporación pública y de un alcalde, así sea mediante un mecanismo de segundo grado” (10). Jaime Castro, La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad, en Descentralización y modernización en Santa Fe de Bogotá, Fundación Corona y Fedesarrollo, mayo de 1997.

ralización o de fragmentación de la ciudad. Las localidades no se concibieron como entidades territoriales de la República, razón por la cual no fueron incluidas en el artículo 286<sup>11</sup> de la *Constitución política* sino como entidades descentralizadas por territorio, propias del Distrito, sujetas a las determinaciones de sus autoridades mediante la expedición de los acuerdos respectivos que regulen sus competencias, recursos y procesos de gestión.<sup>12</sup> El reconocimiento como persona jurídica le corresponde al Concejo de la ciudad, así como el reconocimiento de la nación y las entidades territoriales del Estado, le corresponde a la ley.<sup>13</sup>

Al no establecer un modelo completo de descentralización territorial para la ciudad y al incluir algunas confusiones en la redacción de los textos, la *Constitución* de 1991 concibió una criatura incompleta, limitada, y abrió algunos espacios para que sus desarrollos posteriores fueran en un sentido distinto al de la verdadera descentralización.<sup>14</sup> La labor de hacer aún más deforme esta criatura, hasta convertirla en un engendro, la acometió el Congreso de la República y luego las distintas administraciones distritales.

- 11 Artículo 286. 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 la ley.
- 12 En mi opinión, está sobredimensionada y mal enfocada la discusión sobre si las localidades de Bogotá son entidades territoriales del Estado o si son simplemente entidades territoriales propias del Distrito, sujetas a las normas que expidan las autoridades distritales en el marco de lo dispuesto en la *Constitución* y la ley. Es claro que no son lo primero pero sí lo segundo. El proyecto de reforma administrativa del gobierno de Lucho Garzón planteó la propuesta de desarrollar jurídicamente esta segunda figura, en ningún momento la primera, pero la mayoría de los críticos han interpretado el asunto al revés.
- 13 La *Constitución política* no le otorga expresamente personería jurídica a la nación, los departamentos y municipios. Esto lo hace la ley 153 de 1887 y se recoge actualmente en el *Código de régimen departamental*, Decreto Ley 1222 de 1986, artículo 3.
- 14 Esta labor es reclamada como un éxito por las fuerzas conservadoras. Para Velásquez (2003), la Asamblea Nacional Constituyente fue prudente: "Por el otro lado, la ANC desempeñó su papel de manera prudente. Hay tres aspectos de su labor que justifican esta calificación de su nivel adecuado de desempeño: primero, la ANC se propuso lograr que el gobierno de la ciudad no quedara indebidamente fragmentado tras el fortalecimiento de las autoridades locales. Con este propósito denominó "localidades" a los distritos en que se divide la ciudad, en lugar de "municipios", así evitó el problema de que los distritos obtuvieran un nivel de autonomía más elevado del que gozan los municipios. Prefirió la etiqueta de "juntas administradoras locales" en lugar de "concejos locales" a fin de destacar la supremacía del Concejo Distrital de Bogotá. Además se negó a que las localidades se convirtieran en entidades territoriales y se opuso a la elección popular de alcaldes locales y a que estos permanecieran en el cargo por un término fijo" (Velásquez, 2003: 35).

## La descentralización en el estatuto territorial de la ciudad

Sin embargo, los problemas de diseño se generan fundamentalmente en la ley que regula la descentralización territorial. El Estatuto Orgánico de la ciudad (Decreto Ley 1421 de 1993) es ambiguo en su posición con respecto a la descentralización pero en el balance final tiene un enfoque predominantemente centralista. En la tabla siguiente se presentan los aspectos básicos reglamentados tanto en la ley como mediante decisiones distritales. Veamos punto por punto.

**División territorial.** Con respecto a la división territorial, el Decreto Ley 1421 de 1993 precisa los objetivos de la creación de las localidades y los criterios para su creación, marco en el cual el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, procedió mediante el Acuerdo 2 de 1992 a crear las localidades y establecer sus límites, manteniendo básicamente la división existente previamente bajo el esquema de alcaldías menores. En este asunto el gobierno distrital tiene la facultad en cualquier momento de revisar el número y tamaño de las localidades, y por tanto, de efectuar los ajustes correspondientes. Se ha señalado que algunas localidades son demasiado grandes para cumplir con su papel de acercar la administración al ciudadano y se han formulado algunas propuestas de reforma, pero no se ha realizado ningún estudio sistemático sobre la materia.

**Naturaleza de la localidad.** Aunque la *Constitución política* creó las localidades como figura administrativa,<sup>15</sup> el Estatuto Orgánico de la ciudad no

15 En algunos textos, Bromberg ha criticado con sorna una supuesta confusión de la administración distrital, en su proyecto de reforma, con relación al concepto de localidad. Para Bromberg la localidad es una realidad económica, social, cultural, un cuerpo vivo, que no puede restringirse a una delimitación administrativa arbitraria. Sin embargo, quien contribuye a la confusión es el propio Bromberg, quien parecería no distinguir entre Bogotá como realidad social y Bogotá como una entidad administrativa de carácter territorial constituida para actuar dentro de dicha realidad social, de la cual hace parte. Los departamentos, distritos y municipios son tanto en la *Constitución* y la ley, entidades de la estructura político-administrativa del país, creadas para cumplir determinadas finalidades. La definición legal del municipio la establece el artículo 1 de la Ley 136 de 1994 en la siguiente forma: El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la *Constitución* y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. Es apenas obvio que en el marco de la administración pública se trata de las localidades como entidades político-administrativas.

reconoció personería jurídica a las localidades y tomó la opción de crear unos Fondos de Desarrollo Local<sup>16</sup> con personería jurídica y patrimonio propio, decisión a todas luces inconveniente y posiblemente inconstitucional.<sup>17</sup> Si se pretende tener una entidad local con objetivos de promoción de la participación y la organización comunitaria, de prestación de servicios y de satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, con competencias, recursos y una forma de gobierno, se desprende de allí que se requiere que esta entidad tenga algunas condiciones mínimas de operación como personería jurídica, patrimonio propio y estructura administrativa para poder funcionar.<sup>18</sup> La existencia de entidades con personería jurídica<sup>19</sup> es la condición administrativa –aunque tiene claros efectos políticos– indispensable para hablar de la existencia de descentralización territorial y en sentido estricto le correspondería otorgársela al Concejo Distrital<sup>20</sup> en el marco de sus facultades constitucionales y legales.

16 En el presupuesto del Distrito, los recursos para los Fondos de Desarrollo Local se incluyen dentro del presupuesto de la Secretaría de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto, como otras transferencias (código 3-3-2-01-12); para 2007 el presupuesto inicial total fue de \$ 332,7 miles de millones. Los recursos para funcionamiento se incluyen dentro del presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de Gobierno.

17 Dado que la ley se atribuye competencias propias del Distrito, como es la de determinar su estructura administrativa y crear las entidades correspondientes.

18 Esta omisión conduce a otros absurdos del estatuto de la ciudad, que establece que el sector de las localidades está compuesto por los alcaldes locales y por las juntas administradoras locales, es decir no por las localidades sino por sus autoridades; es como si se dijera que el sector descentralizado por servicios del Distrito está conformado por los directores o gerentes de entidades y por sus juntas directivas.

19 “La descentralización se presenta –jurídicamente– siempre y cuando se garantice y se reconozca a cada entidad descentralizada su existencia como una persona jurídica. Por lo tanto, no hay entidad descentralizada territorial o por servicios que no sea una persona jurídica autónoma, con su propia personalidad jurídica” (Hernández, 1999: 98).

20 La *Constitución política* no otorga expresamente, personería jurídica a la nación, los departamentos y los municipios. Esta característica la otorga la ley: artículo 3. La Nación, los Departamentos y los Municipios son personas jurídicas. (Decreto Ley 1222 de 1986; el artículo original proviene de la Ley 153 de 1887, artículo 80).

| Elementos básicos del modelo de descentralización territorial de Bogotá en el Decreto 1421 de 1993 y la normatividad distrital |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Elemento                                                                                                                       | Decreto Ley 1421 de 1993                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Decisiones distritales vigentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Objetivos                                                                                                                      | - Precisa los objetivos de las localidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | - Se enmarca dentro de dichos objetivos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| División territorial                                                                                                           | - Precisa los criterios para la creación de localidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | - Crea veinte localidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Gobierno                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece las funciones de las JAL y de los alcaldes locales.</li> <li>- No establece período fijo para los alcaldes locales.<sup>21</sup></li> <li>- Determina que los alcaldes locales pueden ser destituidos en cualquier momento por el Alcalde Mayor.</li> <li>- Establece que las JAL deberán oír a las comunidades organizadas en el proceso de asignación de los recursos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Precisa las funciones en materia de planeación y presupuesto de las JAL y los alcaldes locales.</li> <li>- Define los procesos de participación ciudadana en la planeación local.</li> <li>- Reglamenta el procedimiento para la selección de los alcaldes con criterios de mérito y de participación ciudadana según lo dispuesto por decreto nacional.</li> </ul>                                                             |
| Competencias                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al establecer las funciones de JAL y alcaldes locales define algunas competencias misionales.</li> <li>- Define los criterios y reglas para que el Concejo establezca la distribución de competencias hacia las localidades.</li> </ul>                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediante el Acuerdo 6 de 1992 asigna competencias a la JAL para la distribución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local.</li> <li>- Vía delegación del Alcalde Mayor se asignan funciones a los alcaldes locales.</li> <li>- El Código de Policía asigna competencias a los alcaldes locales.</li> <li>- En el proceso de preparación del presupuesto se definen líneas de inversión por parte de las UEL.</li> </ul> |
| Recursos                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crea los Fondos de Desarrollo Local con personería jurídica y patrimonio propio.</li> <li>- Establece que el Alcalde Mayor será el ordenador del gasto y representante legal de los fondos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                        | - El Alcalde Mayor delegó la facultad de ordenación del gasto y de contratación de los fondos de desarrollo local en los secretarios de Despacho y directores del departamento administrativo y establecimientos públicos y no en los alcaldes locales.                                                                                                                                                                                                                  |

21 La Ley de 1992 les había otorgado período fijo a los alcaldes, situación que fue modificada en el Decreto Ley 1421 de 1993.

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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%.</li> <li>- Los recursos de los fondos no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, con excepción del pago de honorarios de los ediles.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de las Unidades Ejecutivas Locales para apoyar los procesos de contratación de los fondos.</li> <li>- La Secretaría de Gobierno presta el apoyo administrativo requerido para el funcionamiento de las alcaldías locales.</li> <li>- Se diseñó y aplicó el modelo de distribución de recursos entre las localidades.</li> </ul> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

La indefinición en la naturaleza jurídica<sup>22</sup> de la localidad ha generado una permanente y poco fructífera discusión. Para algunos autores, se trata de una desconcentración disfrazada de descentralización, para otros es simplemente una desconcentración, para algunos se trata de una descentralización incompleta o falsa, incluso consultores de la Secretaría de Gobierno llegaron a pensar que se trataba de una descentralización funcional o por servicios. En sentido estricto, las localidades de Bogotá no son una forma de desconcentración territorial ni tampoco descentralización por servicios, pero tampoco son descentralización territorial plena, por cuanto les hace falta su reconocimiento como entidades con personería jurídica y la elección popular de los alcaldes. Se trata, en nuestra opinión, de una descentralización incompleta.

De otra parte, la inexistencia de una entidad local, con personería jurídica, patrimonio y estructura administrativa propia, conforma una situación inconveniente para la gestión, dado que la autoridad ejecutiva

22 Para Velásquez (2007), la ausencia de personería jurídica de las localidades no es un problema importante: "El segundo tema de la reforma administrativa se refiere al reconocimiento de personería jurídica a las localidades mediante su conversión en entidades descentralizadas territorialmente. Aunque buena parte de la exposición de motivos se dedica a explicar la posibilidad jurídica de esta decisión, no estoy convencido de su conveniencia. A mi juicio, los problemas que padecen los gobiernos locales de la ciudad no se originan en la carencia de personería jurídica en las localidades. De hecho, y en derecho, las localidades cuentan con unas autoridades propias, alcaldes y Junta Administradoras Locales, y con un Fondo de Desarrollo Local que en virtud del Decreto 1421 recibe los recursos para cumplir las atribuciones de esas localidades. Son otras las causas que explican los problemas del funcionamiento de los gobiernos locales, como la ausencia de una verdadera distribución de competencias, el tamaño de las localidades, el inadecuado perfil de las juntas administradoras locales y sus ediles, las plantas de personal deficientes, la ausencia de reglas claras para la presupuestación local, temas sobre los que volveré más adelante" (33).

no tiene una capacidad efectiva de dirección sobre unos recursos humanos, físicos y financieros para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Este vacío se expresa, como señalaremos luego, en un problema permanente de baja capacidad de formulación y ejecución de proyectos y de cumplimiento de las competencias asignadas.

**Competencias.** En el marco de lo dispuesto por la *Constitución política*, el Estatuto Orgánico de la ciudad define los criterios y reglas para que el Concejo establezca la distribución de competencias hacia las localidades. Con base en este marco jurídico, el Concejo Distrital expidió el Acuerdo 6 de 1992 que entre otras materias establece las competencias de las autoridades locales, acuerdo que se encuentra hoy vigente<sup>23</sup> a pesar de que no se cumple plenamente.

Existe una gran confusión en cuanto a las competencias de las localidades y de sus autoridades, que surge desde la misma *Constitución* y el Decreto 1421 de 1993. La *Constitución* se refiere al reparto entre la administración distrital y las localidades, pero también se refiere a las competencias de las autoridades.<sup>24</sup> El Decreto 1421 de 1993 en un artículo se refiere a las funciones de las localidades pero en otro menciona las autoridades locales. El Acuerdo 6 de 1992 asignó las competencias misionales (con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local) a las juntas administradoras locales, con lo cual confundió las competencias misionales de la entidad con las funciones administrativas de una autoridad.

23 Según concepto de las oficinas jurídicas de las Secretarías de Gobierno y General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

24 En sentido estricto, las competencias deben distribuirse entre la administración distrital y las localidades. Una vez que se han asignado algunas competencias a las localidades, la manera en la cual se ejecutan implica la distribución de funciones entre el Alcalde Local y la JAL y dentro de la Alcaldía entre las áreas y funcionarios.

## El Acuerdo 6 de 1992

No es posible en este documento entrar en detalle en el análisis del Acuerdo 6 de 1992, pero es preciso señalar que se encuentra vigente, según el concepto de las oficinas jurídicas de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Menciono algunos aspectos que quisiera destacar:

- El Acuerdo le asigna competencias a las JAL y no a la localidad, y las faculta para prestar servicios; dice textualmente el artículo 3: "A las J.A.L. les corresponde con arreglo a lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución política, la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan al ámbito metropolitano, distrital o supra local y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna otra autoridad distrital."
- El acuerdo asigna una lista bastante larga de competencias en muchos sectores; menciona a continuación algunas de dichas competencias:
  - Organizar, y vigilar el tráfico, rutas y paraderos de buses y lugares de parqueo, en coordinación con la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.
  - Efectuar la recolección y disposición de basuras y barrido de calles, previa aprobación que imparta la Empresa Distrital de Servicios Públicos.
  - Efectuar la construcción y mantenimiento de las obras y proyectos locales tales como: vías y zonas verdes, con excepción de las vías de carácter metropolitano y las zonas verdes ubicadas sobre las vías V-O a V-4, parques locales, redes locales de distribución de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y teléfonos, servicios de salud, ancianatos, centros de asistencia social, plazas de mercado, instalaciones deportivas, centros culturales, salones comunales y centros educativos.
  - Colaborar con la Secretaría de Educación Distrital en Asignación de los cupos disponibles en los centros educativos de propiedad del Distrito, dando preferencia a los residentes de la localidad, así como mantener información sobre demanda y oferta de cupos para primaria y secundaria;
- En algunas de las competencias, el Acuerdo establecía que se requería de la previa aprobación de la entidad a la cual se encuentre asignada la correspondiente función, con lo cual se reconocía que no se estaba haciendo una clara delimitación.

La problemática de la distribución de competencias a las localidades puede sintetizarse en la siguiente forma:

- Se tiende a confundir las competencias de la localidad-entidad con las funciones de las autoridades (alcaldes-juntas administradoras locales), situación que se origina en la propia redacción de los textos constitucionales y legales.
- No hay una clara delimitación de responsabilidades de las localidades y sus autoridades. Las normas no han asignado competencias exclusivas<sup>25</sup> a las localidades y sus autoridades, por lo cual la responsabilidad se diluye y la ciudadanía no tiene un referente claro para la petición de cuentas. El Acuerdo 6 de 1992 asigna competencias a las JAL y localidades, pero no suprime funciones en la administración distrital, que conserva la facultad para ejercerlas.
- No se han asignado competencias por la administración integral de un bien o servicio público, sino competencias por el componente de financiación de la inversión. De este modo, las localidades y sus autoridades no son responsables por la administración de servicios específicos ante la comunidad, que los identifique claramente y los diferencie de la administración distrital. El esquema actual implica duplicación de funciones.
- La carencia de una asignación de competencias por la administración de un servicio dificulta el cumplimiento de objetivos de eficiencia, por cuanto la localidad no responde por los resultados y procesos de conjunto; la localidad contribuye con una obra o dotación en educación, salud u otro sector, pero no responde por la administración del servicio. Adicionalmente esta situación dificulta su papel como promotor del desarrollo local, dado que asume fundamentalmente un papel complementario y no principal.

25 La *Constitución política* establece en su artículo 322 que a las autoridades locales les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio. Según el *Diccionario de la lengua española*, serían asuntos propios aquellos pertenecientes o relativos a alguien que tiene la facultad exclusiva de disponer sobre ello.

- El modelo vigente de distribución de competencias conduce a que las entidades distritales vean a las localidades como unos “fondos de financiación de sus proyectos”; esto ha llevado a que en la práctica las unidades ejecutivas locales desarrollen actividades de promoción y convencimiento de las autoridades locales para que destinen recursos a sus sectores y entidades.

En síntesis, el Distrito no está cumpliendo plenamente con el mandato constitucional y legal de establecer el reparto de competencias mediante acuerdo del Concejo Distrital. La ciudad no cuenta con el equivalente nacional de la Ley 715 de 2001 sobre reparto de competencias y recursos. Además la actual distribución de competencias incumple parcialmente las reglas establecidas en el artículo 63 del Decreto 1421. Por una parte, no es claro el propósito de buscar mayor eficiencia en la provisión de los servicios; por el otro, al no existir competencias exclusivas se viola la regla que busca evitar la duplicación de funciones. El Ejecutivo ha invadido las facultades del Concejo y durante las últimas administraciones ha venido definiendo “competencias” de las localidades sin la expedición de un acuerdo del Concejo, mediante la delimitación de líneas de inversión a las localidades.

### *Distribución de la inversión de las localidades*

Los datos sobre el gasto de inversión de las localidades permiten tener una aproximación a sus competencias y realizaciones efectivas. En 2006, dos programas concentran el 45%: hábitat desde los barrios y UPZ y Bogotá sin hambre. Los primeros cinco programas (con participaciones superiores al 5% cada uno) representan el 68,2% del total, los siguientes doce programas (con participaciones entre 1% y 5%) representan el 26,7%, mientras que los dieciséis restantes (con participaciones inferiores al 1%) concentran apenas el 5,1%. Estos datos muestran cómo las localidades distribuyen sus recursos en una variedad muy amplia de finalidades (al observar cada programa se encuentra que esta gama se amplía aún más), lo cual no les otorga una clara identidad como entidades prestadoras de bienes y servicios.

| <b>Bogotá: Ejecución de la inversión local por programas del Plan Distrital de Desarrollo, 2006, de mayor a menor según valor ejecutado (cifras en millones de pesos)</b> |                |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------|
| 11. Hábitat desde los barrios y las UPZ.                                                                                                                                  | 121.509        | 34,6%         |
| 1. Bogotá sin hambre                                                                                                                                                      | 37.711         | 10,8%         |
| 3. Salud para la vida digna                                                                                                                                               | 28.370         | 8,1%          |
| 2. Más y mejor educación para todos y todas                                                                                                                               | 27.967         | 8,0%          |
| 30. Administración moderna y humana                                                                                                                                       | 23.675         | 6,7%          |
| 4. Restablecimiento de derechos e inclusión social                                                                                                                        | 14.713         | 4,2%          |
| 10. Recreación y deporte para todos y todas                                                                                                                               | 12.274         | 3,5%          |
| 7. Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo                                                                                                    | 11.290         | 3,2%          |
| 20. Atención integral de violencia, delincuencia y orden público                                                                                                          | 10.733         | 3,1%          |
| 31. Localidades modernas y eficaces                                                                                                                                       | 9.533          | 2,7%          |
| 9. Cultura para la inclusión social                                                                                                                                       | 9.185          | 2,6%          |
| 15. Bogotá productiva                                                                                                                                                     | 6.725          | 1,9%          |
| 13. Sostenibilidad urbano-rural                                                                                                                                           | 4.794          | 1,4%          |
| 26. Obras con participación ciudadana                                                                                                                                     | 3.999          | 1,1%          |
| 29. Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial                                                                                                                | 3.572          | 1,0%          |
| 22. Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos                                                                                                                         | 3.520          | 1,0%          |
| 5. Cero tolerancia con el maltrato, mendicidad y explotación laboral infantil                                                                                             | 3.469          | 1,0%          |
| 8. Escuela ciudad y ciudad escuela: la ciudad como escenario de formación                                                                                                 | 3.330          | 0,9%          |
| 24. Participación para la decisión                                                                                                                                        | 2.464          | 0,7%          |
| 17. Derechos humanos todos y todas                                                                                                                                        | 1.979          | 0,6%          |
| 6. Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres                                                                                                                    | 1.910          | 0,5%          |
| 36. Comunicación para la solidaridad                                                                                                                                      | 1.589          | 0,5%          |
| 32. Sistema distrital de servicio a la ciudadanía                                                                                                                         | 1.247          | 0,4%          |
| 37. Bogotá transparente y efectiva                                                                                                                                        | 926            | 0,3%          |
| 23. Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no violencia                                                                                                     | 842            | 0,2%          |
| 14. Región integrada para el desarrollo                                                                                                                                   | 797            | 0,2%          |
| 25. Comunicación para la participación                                                                                                                                    | 718            | 0,2%          |
| 12. Red de centralidades distritales                                                                                                                                      | 692            | 0,2%          |
| 16. Gestión pacífica de conflictos                                                                                                                                        | 590            | 0,2%          |
| 18. Atención a población desplazada, desmovilizada, o vulnerable a violencia                                                                                              | 223            | 0,1%          |
| 21. Sistema de justicia en la ciudad                                                                                                                                      | 219            | 0,1%          |
| 35. Sistema distrital de información                                                                                                                                      | 157            | 0,0%          |
| 19. Comunicación para la reconciliación                                                                                                                                   | 78             | 0,0%          |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                              | <b>350.800</b> | <b>100,0%</b> |

Fuente: DAPD. Resumen de la inversión local por eje y programa, formato en pdf.

De otra parte, las localidades asignan sus recursos a finalidades que son también competencia de las entidades distritales, lo que dificulta aún más que tengan una identidad propia; esto es más que evidente, para mencionar algunos ejemplos, en Bogotá sin hambre, salud, educación o vías e infraestructura que son típicas competencias distritales y donde por tanto las localidades cumplen un papel de financiar o cofinanciar obras que corresponden a las competencias de dichas entidades. Solo en forma ilustrativa en el siguiente recuadro se presentan algunos de los proyectos “locales”, que de acuerdo con el listado de la Contraloría Distrital podrí-

| Programa                           | Proyectos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bogotá sin hambre                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a programas de nutrición y seguridad alimentaria.</li> <li>- Mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población vulnerable.</li> <li>- Apoyo a programas interinstitucionales para el funcionamiento de las IED de la localidad.</li> <li>- Atención alimentaria a las personas de la localidad en condiciones de vulnerabilidad.</li> </ul>                                                                                                                                    |
| Más y mejor educación para todos   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuación, ampliación y mejoramiento de los centros de Educación Distrital de la localidad.</li> <li>- Comprar predios, diseñar y adecuar IED.</li> <li>- Dotar y adecuar laboratorios y bibliotecas de IED y comunitarias con equipos, elementos y material didáctico.</li> <li>- Dotación de instituciones educativas en Bosa.</li> <li>- Dotar de laboratorios a los IED en la localidad.</li> </ul>                                                                                         |
| Salud para la vida digna           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a programas de promoción y prevención en salud de la localidad.</li> <li>- Dotación de dos sedes asistenciales del Hospital Centro Oriente.</li> <li>- Capacitación a mujeres como promotoras de hábitos saludables.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Hábitat desde los barrios y la UPZ | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño, construcción, renovación, mantenimiento, adecuación de accesos barriales y malla secundaria en los barrios de la localidad.</li> <li>- Estudios, diseños, construcción y adecuación de parques y escenarios locales.</li> <li>- Diseños, construcción de acueductos y reposición de redes.</li> <li>- Mejoramiento integral del espacio público.</li> <li>- Apoyo al mejoramiento de vivienda urbano rural.</li> <li>- Construcción de un supermercado y/o galería comercial.</li> </ul> |

Fuente: Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales, Consolidado Fondos de Desarrollo Local. *Ejecución de Inversión a diciembre de 2006*, documento impreso.

an ser cerca de 600. Esta situación de distribución entre múltiples programas y finalidades, principalmente consistentes en actividades u obras complementarias de los programas distritales que son las que tienen realmente la responsabilidad por los bienes y servicios públicos, conduce a que sea prácticamente imposible pensar en una evaluación de efectos o impactos de la gestión local.

**Recursos.** Mientras que en otros aspectos es marcadamente centralista, el estatuto orgánico de la ciudad establece una transferencia importante de recursos a las localidades. La *Constitución* determinó que en el presupuesto anual del Distrito se deberían destinar partidas para las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.<sup>26</sup> El Decreto 1421 de 1993, en su artículo 87, determinó 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 de la Administración Central del Distrito, porcentaje que podría ser aumentado gradualmente por el Concejo hasta alcanzar el 20%.<sup>27</sup> Estos recursos se deben distribuir entre las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas con base en los índices establecidos por Planeación Distrital. Estas normas reflejan uno de los compromisos más fuertes del modelo existente con la descentralización, la transferencia automática de recursos fiscales a las localidades. La magnitud relativa y absoluta de estos recursos es muy importante. Para 2007 están presupuestados 332.782 millones de pesos, un poco más de US \$ 153 millones.<sup>28</sup> Esta cifra representa ocho veces el presupuesto del IDCT; 5,3 veces el presupuesto de la Caja de Vivienda Popular; 2,4 veces el del IDRD; 2,2 veces el del DAMA y el 80% del presupuesto total del DABS.<sup>29</sup>

26 Este es un tema que ameritaría mayor desarrollo. ¿Cuáles son los criterios para distribuir los recursos entre las localidades? ¿Tienen como propósito reducir la pobreza por NBI? Si fuera así, las competencias deberían enfocarse en aquellas variables que componen el NBI como educación, acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda y actividad laboral.

27 En este punto, el Decreto 1421 de 1993 constituyó también un retroceso por cuanto la Ley primera de 1992 establecía que este incremento gradual fuera obligatorio.

28 Con una tasa de cambio de 1 dólar por 2.137 pesos, TRM del 31 de agosto de 2007, según *El Tiempo*: 1-16). En el presupuesto 2007 se estimaron ingresos corrientes de la administración central por valor de 3'149.212 millones, lo que significa que la participación es superior al 10%.

29 Datos tomados del Decreto 535 de 2006, por medio del cual se liquida el presupuesto del Distrito para 2007.

Los recursos de las localidades para inversión son casi iguales al presupuesto vigente en la nación para subsidios de vivienda (350 mil millones de pesos).<sup>30</sup> Todo esto sin incluir los recursos que destina el distrito para el funcionamiento de las localidades.

| Bogotá, localidades, inversión 1992-2005                                                                                                                                                                                                                                                                       |             |                       |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| Año                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Presupuesto | Ejecución             | % Ejecución |
| 1992                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 4.307       | 50                    | 1,2%        |
| 1993                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 30.317      | 26.125                | 86,2%       |
| 1994                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 46.218      | 39.228                | 84,9%       |
| 1995                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 53.941      | 37.963                | 70,4%       |
| 1996                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 107.573     | 90.736                | 84,3%       |
| 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 114.705     | 101.249               | 88,3%       |
| 1998                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 142.233     | 109.389               | 76,9%       |
| 1999                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 165.413     | 149.022               | 90,1%       |
| 2000                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 171.804     | 153.967               | 89,6%       |
| 2001                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 283.016     | 244.949               | 86,5%       |
| 2002                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 316.022     | 267.037               | 84,5%       |
| 2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 352.567     | 323.018               | 91,6%       |
| 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 434.851     | 397.523               | 91,4%       |
| 2005                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 474.080     | 175.475 <sup>31</sup> | 37,0%       |
| 2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 369.545     | 350.799               | 94,9%       |
| 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 332.782     |                       |             |
| Ejecución se refiere aquí a compromisos y no a desembolsos efectivos.<br>Fuente: DAPD, Subdirección de Programación y Seguimiento a la inversión pública. <i>Consolidado histórico Localidades</i> , archivo en PDF. El año 2006 es tomado de DAPD. <i>Ejecución de la inversión 2006 de las localidades</i> . |             |                       |             |

30 Fuente: Presupuesto de la nación para 2007, archivo en Excel suministrado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

31 El archivo del DAPD no tenía información completa para 2005, por esta razón aparece esta ejecución tan baja. Sin embargo, tomando como referencia el Informe de Gestión de la Secretaría de Gobierno para 2006, este nivel de ejecución fue del 88,7%.

La tabla anterior da una idea de la magnitud de los recursos ejecutados entre 1992 y 2006. En pesos constantes de 2006, la inversión ejecutada a través de los fondos de desarrollo local entre 1992 y 2005 fue de un poco más de 3,5 billones, cifra que hubiera alcanzado para resolver el 50% del déficit de la malla urbana de la ciudad.

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 recursos para financiar una planta propia de personal y dependen por tanto de la asignación de funcionarios 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 alcaldes locales y determina una planta de personal mínima para cada una de ellas. Igualmente la Secretaría de Gobierno financia las sedes y el mantenimiento de las alcaldías locales.<sup>32</sup>

El esquema vigente de asignación de recursos a las localidades les otorga cierta autonomía para decidir sobre su distribución, pero las limita en cuanto a su posibilidad de contar con un aparato administrativo propio que les permita cumplir con las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación.<sup>33</sup> El Decreto 1421 de 1993, al otorgar personería jurídica y patrimonio propio a los fondos de desarrollo local, reconoció la autonomía fiscal<sup>34</sup> otorgada por la *Constitución* pero

32 Los gastos de funcionamiento de las localidades son incluidos dentro del presupuesto de la Secretaría de Gobierno pero la versión disponible en la página web no especifica los gastos para cada una de ellas y para la totalidad.

33 “La Secretaría de Gobierno mantiene el dominio de la administración local, asignando funcionarios para desempeñar funciones relacionadas con la gestión y el gobierno local. Su presencia se constituye en 791 servidores, distribuidos así: 91 en las inspecciones de policía de 19 localidades, 25 en las juntas administradoras locales, seis en las casas de justicia, ocho en las corregidurías, 50 en las unidades de mediación y 611 en las dependencias de las alcaldías locales. Otros funcionarios laboran en las localidades designados por las entidades tanto distritales como nacionales, algunos de ellos como gestores o coordinadores. El 83,5% de los funcionarios que laboran en las localidades son de la planta de la Secretaría de Gobierno y el restante 16,5% es contratado por las alcaldías para desarrollar actividades operativas y de servicios generales, no tienen competencia ni la posibilidad de contratar a los funcionarios de confianza o para realizar labores administrativas” (CGR, 2006).

34 Autonomía fiscal en materia de gasto, por cuanto en materia de ingresos dependen por completo de las partidas que se asignen en el presupuesto de la administración central.

se resistió a reconocer la autonomía administrativa que es indispensable como fundamento para la autonomía política.

En total las localidades tienen 802 funcionarios, de los cuales el 2% son de nivel directivo, el 35% profesionales, el 10% técnicos y el 53% asistenciales.

| Localidad                                                                                                                                                                                                                                                    | Número de funcionarios |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Usaquén                                                                                                                                                                                                                                                      | 44                     |
| Chapinero                                                                                                                                                                                                                                                    | 51                     |
| Santa Fe                                                                                                                                                                                                                                                     | 46                     |
| San Cristóbal                                                                                                                                                                                                                                                | 37                     |
| Usme                                                                                                                                                                                                                                                         | 36                     |
| Tunjuelito                                                                                                                                                                                                                                                   | 33                     |
| Bosa                                                                                                                                                                                                                                                         | 41                     |
| Kennedy                                                                                                                                                                                                                                                      | 51                     |
| Fontibón                                                                                                                                                                                                                                                     | 35                     |
| Engativa                                                                                                                                                                                                                                                     | 55                     |
| Suba                                                                                                                                                                                                                                                         | 49                     |
| Barrios Unidos                                                                                                                                                                                                                                               | 40                     |
| Teusaquillo                                                                                                                                                                                                                                                  | 43                     |
| Los Mártires                                                                                                                                                                                                                                                 | 35                     |
| Antonio Nariño                                                                                                                                                                                                                                               | 38                     |
| Puente Aranda                                                                                                                                                                                                                                                | 45                     |
| La Candelaria                                                                                                                                                                                                                                                | 25                     |
| Rafael Uribe                                                                                                                                                                                                                                                 | 39                     |
| Ciudad Bolívar                                                                                                                                                                                                                                               | 40                     |
| Sumapaz                                                                                                                                                                                                                                                      | 19                     |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>802</b>             |
| Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría General, Secretaría de Gobierno (2005). "Configuración de la planta de personal de las localidades por niveles". <i>Diagnóstico de la Capacidad Operativa de las Alcaldías Locales</i> . Bogotá, diciembre: 31. |                        |

**Forma de gobierno.** El Estatuto Orgánico de la ciudad reglamenta las autoridades locales. Este es otro de los puntos donde se expresa quizás en mejor forma el talante centralista de las autoridades distritales y del Congreso de la República. Por mandato constitucional, su elección es popular indirecta, en la medida en que son escogidos por el Alcalde Mayor de una terna elaborada por los ediles. En un primer momento la ley primera de 1992<sup>35</sup> 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. La razón para este cambio, según la explicación dada por el principal promotor del Estatuto Orgánico de Bogotá y ex alcalde de la ciudad, fue que los alcaldes locales no le obedecían al Alcalde Mayor y ni siquiera asistían a las reuniones que eran convocados.<sup>36</sup> Hoy en día tiene más estabilidad un gerente de hospital distrital que el alcalde local. Los alcaldes mayores quieren tener un subordinado, a pesar de ser el alcalde

35 Esta ley es la primera expedida por el Congreso después de aprobada la *Constitución* de 1991. En algunos aspectos tenía un mayor compromiso con la descentralización territorial que el Decreto Ley 1421 de 1993.

36 "Esa sería la modalidad de gobierno de esta gran ciudad a la que yo creo que se tendrá que llegar algún día me parece casi inevitable, no creo sí que se vaya a llegar a que a Bogotá la convertimos en treinta localidades entidades territoriales cada una con su propio alcalde; voy a contar algo que parece anecdótico para cerrar el capítulo: La ley (primera) a solicitud mía le daba período fijo a los alcaldes locales, período fijo, la JAL integraba la terna el Alcalde Mayor escogía pero ahí se casaba ya con el que escogió lo escogió para el resto de su período, bien, ese sistema alcanzó a operar un año entonces citaba el Alcalde Mayor a los veinte alcaldes locales como era apenas normal a sesiones de trabajo no era para cócteles, unas sesiones de trabajos largas a veces durísimas porque no despegaba la descentralización y como dije hace un momento nadie sabía como era, todos estábamos aprendiendo. Las primeras reuniones llegaban puntuales los veinte alcaldes locales, puntuales, sin ningún problema, a las 7 de la mañana, 7:05 se arrancaba; cuarta, quinta reunión ya empezaron a llegar tarde, empezaron a llegar a las 7:30, 8 menos cuarto, después otras reuniones llamaban para excusarse: "No, no puedo hoy tengo que hacer otra cosa, no puedo", entonces ya asistían quince alcaldes locales, me pregunté esto que pasa, *estos señores no reconocen la autoridad del Alcalde Mayor* y alguien me dijo "tienen período fijo, si tienen período fijo consideran que les escrituraron el cargo, punto, usted no los puede destituir sino por razones de tipo disciplinario y no le va a configurar como falta disciplinaria que no vayan a reuniones de trabajo que convoca el Alcalde", y dicen "no es que el Alcalde convoca a cinco reuniones al mes yo voy a cuatro", punto. Entonces en el 1421 cambiamos: no tienen período fijo, son de libre nombramiento y remoción con terna de la JAL, entonces, primera reunión, el Estatuto salió el 21 de junio, convoqué el 23 de junio para explicar el Estatuto para decirles tenemos unas nuevas reglas de juego 7 de la mañana, a las 6 y media de la mañana estaban los veinte, yo llegué 7 menos cuarto, los vi y dije, qué pasó, y dicen "estamos esperándolo Alcalde, aquí desde las 6 y media todos". Entonces póngamelos elegidos popularmente, elijanlos popularmente, no le pasan al teléfono Alcalde Mayor, es de ese tamaño". Intervención del doctor Jaime Castro en el Foro sobre "La descentralización territorial en Bogotá: propuestas de reforma", convocado por la Red por la Calidad de la Democracia en Bogotá y celebrado el 12 de mayo en el Planetario Distrital.

local un funcionario de elección popular indirecta, y han hecho todo lo posible porque así sea.<sup>37</sup>

De otra parte, el Decreto Ley 1421 de 1993 asignó al Alcalde Mayor la representación legal de los fondos de desarrollo local y la ordenación del gasto, la cual podrá delegar en los funcionarios que considere conveniente. De este modo, lo que se asigna por un lado, la transferencia de recursos, se quita por el otro, al limitar por completo la autonomía local en materia de ordenación del gasto y contratación, dejándola sujeta a decisiones del ejecutivo mediante decreto.

El Decreto 1421 de 1993 establece que el Alcalde Mayor es el representante legal y el ordenador<sup>38</sup> del gasto de los fondos de desarrollo local y que podrá delegar estas facultades. En la primera etapa de la descentralización territorial en Bogotá, estas facultades fueron delegadas a los alcaldes locales pero mediante decreto 176 de 1998 la administración distrital tomó la decisión (luego compilada en el decreto 854 de 2001) de delegar la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local en los secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos y de establecimientos públicos. Para cumplir con estas funciones, diez entidades distritales crearon unidades ejecutivas locales y asignaron personal y recursos para su cumplimiento. Esta decisión y su ratificación durante la administración Mockus 2001-2003, se sustentó en las dificultades observadas en los procesos de contratación local (ineficiencia, exagerado número de obras inconclusas, corrupción) y en las ventajas administrativas y de escala existentes en las entidades distritales para adelantar los procesos de contratación y ejecución de los recursos. En cualquier caso, esta decisión limitó aún más la autonomía de las localidades y contribuyó a crear un proceso de ejecución de los recursos locales complejo y

37 Incluso la propia Secretaría de Gobierno durante la actual administración, que está comprometida con una revolución copernicana alrededor de la descentralización, al abordar el papel del Alcalde Local pone en primer lugar su carácter de delegado del Alcalde Mayor: "Para esta administración el objetivo principal es consolidar al alcalde o alcaldesa local en el papel que le corresponde en el ámbito de la ciudad, como agente delegado del Alcalde Mayor en su circunscripción, para desarrollar un programa de gobierno. Pero igualmente, como vocero de las comunidades locales ante las instituciones distritales" (El derecho a una democracia local efectiva: 16).

38 La ley primera de 1992 le había asignado a los alcaldes locales la ordenación del gasto de los fondos de desarrollo local.

poco eficiente, por cuanto la gran mayoría de proyectos locales deben pasar por la revisión y concepto de las entidades distritales.<sup>39</sup>

## Conclusiones

El modelo de descentralización territorial se quedó a mitad de camino, terminó convertido en un híbrido que no es descentralización verdadera ni desconcentración ni descentralización por servicios ni delegación. Esto ha conducido a muchas confusiones.<sup>40</sup>

Se trata de un engendro a todas luces inconveniente por cuanto no genera los incentivos apropiados para una adecuada gestión. De hecho, en la forma en que está diseñada la descentralización, prácticamente es imposible establecer metas de resultados en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población o reducción de la pobreza y, por tanto, realizar una evaluación de la gestión desde esta perspectiva. Las localidades no tienen unas competencias claras que los identifiquen frente a los ciudadanos.

Además se ha configurado una estructura operativa muy compleja que contribuye a las demoras en la ejecución de los recursos. Bogotá, con todas las necesidades existentes, se da el lujo de permitir que los cuantiosos recursos asignados a las localidades no se giren dentro de la vigencia sino en una baja proporción. En 2006 se logró el máximo nivel de eje-

39 “La contratación vía UEL, es lenta resultando más costosa e inoportuna. Cuando se contrata, los recursos presupuestados no son suficientes y las necesidades pueden no ser las mismas, por cuanto se espera hasta consolidar las necesidades totales de todas las localidades para poder contratar. Actualmente existe antagonismo entre los intereses locales y los de la administración central que tienen representación en las localidades. Los recursos son centralizados sin importar las necesidades locales, en algunos casos, los proyectos de inversión de la administración central no responden a las necesidades de la comunidad” (CGR, 2006).

40 En el Informe de la Contraloría sobre descentralización de Bogotá en 2006, se afirma que “las definiciones y jurisprudencias antes mencionadas permiten deducir que la descentralización local que se presenta en Bogotá, constituye un caso atípico, pues, no se trata de la conocida descentralización territorial que se predica en el ámbito académico, sino de una forma de gobernabilidad para atender las zonas periféricas y distribuir las cargas funcionales de una jurisdicción de mayor tamaño” (3). Ante la dificultad para clasificar la organización existente en la ciudad, terminan por sostener que en la ciudad existe desconcentración territorial: “Tenemos es una desconcentración territorial con apariencia de descentralización”. Esta conclusión la sustentan argumentando que las localidades no son entidades territoriales, dado que el artículo 286 de la *Constitución* no las incluye dentro de las entidades territoriales que allí se relacionan.

cución en cuanto a compromisos, 94,9%, pero apenas se giró el 27% del total disponible.

El papel subordinado y limitado de las autoridades locales y en especial de los alcaldes locales conduce a que al modelo le falte uno de los ingredientes principales para estimular una mayor participación política y ciudadana. Todos los esfuerzos que se han hecho desde la ley y la práctica de las administraciones distritales por subordinar y restringir a las autoridades locales han logrado su resultado: el 97% de los Bogotá nos no sabe siquiera el nombre de su alcalde local<sup>41</sup> y la mitad no ha oído hablar de las JAL.<sup>42</sup> De otra parte, la participación ciudadana, según el último informe de *Bogotá cómo vamos* es prácticamente inexistente. Consultados los ciudadanos sobre diversos espacios de participación, el 75% o más de la población no los conoce y ni siquiera los ha oído mencionar; aquellos que aparecen con cierto reconocimiento son las asociaciones de madres comunitarias, de padres de familia y las juntas de acción comunal, pero aún así las cifras son bajas y la participación muy reducida.<sup>43</sup>

41 "El desconocimiento que el ciudadano tiene de la figura del alcalde local es grande y está ligado al hecho de que a lo largo de su existencia, los alcaldes locales nunca han logrado realmente coordinar la acción interinstitucional en su localidad. De hecho, las autoridades del nivel central, incluido el Concejo Distrital, han descargado en la figura del alcalde local todo tipo de responsabilidades, sin sujeción a un criterio ordenador, que ha derivado en un estado de confusión sobre los alcances de la responsabilidad local y en la congestión absoluta de la agenda de quien desempeña el cargo de alcalde local" (15-16). "En el Informe de medición de opinión pública: gestión de la administración pública a nivel local, adelantado por la firma Napoleón Franco y Cía, se evidenció que de 4.100 personas entrevistadas, el 96,9% manifestó desconocer el nombre del alcalde de su localidad" (16, nota a pie de página 13).

42 Más de la mitad de los Bogotá nos no ha oído hablar de las JAL, apenas 1 de cada 10 sabe quién nombra al alcalde local y el 70% cree que sus acciones no le afectan para nada (2. Encuesta de Napoleón Franco & Cía. para la Alcaldía Mayor de Bogotá, febrero de 2005), (14). Mencionado por Hernando Gómez Buendía en Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, 2007.

43 En 2006, el 67% de los entrevistados manifiesta conocer las alcaldías locales (en 2000 el dato había sido 67% pero se había reducido algunos años) y el 50% conocía las JAL (en 2001 el dato era 51%). Las alcaldías tienen una imagen institucional favorable del 63%, cifra que ha aumentado con relación a 2000 cuando era 57%, pero se redujo de 2005 a 2006 en 6 puntos porcentuales. Las JAL por su parte tienen en 2006 una imagen institucional favorable del 50%, cifra que era de 51% en 2001. Entre las entidades que tienen imagen institucional desfavorable, las JAL ocupan el segundo lugar, después del Concejo, con 46% (aunque ha venido disminuyendo) y las alcaldías locales el sexto lugar con 37%, cifra que también ha venido disminuyendo.

## Bibliografía

- Borja, Jordi (s/f). *Estado, descentralización y democracia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Bromberg, Paul (2007). “La descentralización en la reforma administrativa de Bogotá en el futuro de la organización institucional de Bogotá”. *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*, 2. Bogotá: 137-165.
- Castro, Jaime (1984). *La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá: Oveja Negra.
- Cepeda Peña, Darío Fernando (s/f). *Ponencia al Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”*.
- Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales, Consolidado Fondos de Desarrollo Local (s/f). *Ejecución de inversión a diciembre de 2006*. Documento impreso.
- DAPD, Subdirección de Programación y Seguimiento a la Inversión Pública. *Consolidado histórico localidades*, archivo en pdf.
- Hernández, Pedro Alfonso (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Maldonado, Alberto (2006). *La descentralización territorial en Bogotá, un modelo inadecuado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Gobierno de Ciudades y Política Social en Colombia, septiembre: 59-82.
- Pombo Cajiao, Roberto (2007). “Gobernabilidad y ordenamiento territorial”, en: Corporación Pensamiento Siglo XXI, Fábrica de Desarrollo y Konrad Adenauer Stiftung. *Bogotá 2020: el renacer de una ciudad*. Bogotá, junio.
- Sánchez, Edgar (s/f). *Ponencia al Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”*.
- Secretaría de Gobierno Distrital (1993). *Propuesta de reforma del articulado del Decreto-Ley 1421 de 1993*, sin numeración.

- Secretaría de Gobierno Distrital (2006). *Informe de gestión a diciembre 31 de 2006*.
- Secretaría de Gobierno Distrital (2007). *El derecho a una democracia local efectiva*.
- Secretaría de Gobierno Distrital (s/f). *Consideraciones preliminares para una reforma del estatuto orgánico de Bogotá*, sin numeración.
- Secretaría de Gobierno, Secretaría General (2005). *Política de descentralización para Bogotá*, en elaboración, 14 de octubre. Documento electrónico:  
[www.segobdis.gov.co](http://www.segobdis.gov.co)
- Tamayo Tamayo, Soledad (2006). *Ponencia al Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones"*. Bogotá, 10 de agosto.
- Velásquez, Raúl (2003). *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: CEJA.
- Velásquez, Raúl (2007). "Implicaciones de la propuesta de reforma administrativa y descentralización presentada por la Administración del Alcalde Mayor Luis Eduardo Garzón para la estructura de la ciudad de Bogotá, con énfasis en los posibles escenarios que podrían presentarse como resultado de la visión propuesta de descentralización local". *El futuro de la organización institucional de Bogotá. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*, 2. Bogotá: 19-40.