DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones internacionales

Núm. 37, ISSN: 1692-8113

Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa.

María Helena Botero
Camilo Suárez Espinosa

Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

CEPI
Centro de Estudios
Políticos e Internacionales

Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa

Documento de investigación núm. 37

Universidad del Rosario
Editorial Universidad del Rosario
Bogotá, D.C.

Botero, María Elena
Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia / María Helena Botero y Camilo Suárez Espinosa; Facultad de Ciencia Política y Gobierno.—Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

44 p. — (Documento de Investigación ; 35)

ISSN: 1692-8113

BOGOTÁ (COLOMBIA) – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / DEMOCRACIA – HISTORIA – BOGOTÁ (COLOMBIA) / DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA – HISTORIA – BOGOTÁ (COLOMBIA) / PARTICIPACIÓN CIUDADANA – HISTORIA – BOGOTÁ (COLOMBIA) / I. SUAREZ ESPINOSA, CAMILO / II. TÍTULO. / III. SERIE

350.0073 SCDD 20

Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa

María Helena Botero
Camilo Suárez Espinosa

María Helena Botero
Camilo Suárez Espinosa

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSN: 1692-8113

Mónica Laverde H.
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Octubre de 2010
Impresión: Javegraf
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción 7

1. El modelo de descentralización de Bogotá D.C. 9

1.1. Antecedentes nacionales del proceso 11
1.2. Estructura del proceso descentralizador en Bogotá D.C. 15
1.3. Expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto 1421 de 1993– 19
1.4. Principales reformas tendientes a la descentralización 22

1.4.1. Desarrollos del Estatuto Orgánico de Bogotá tendientes a la descentralización 22
1.4.2. Desarrollos del Estatuto Orgánico de Bogotá tendientes a la desconcentración y delegación 24

2. La política de descentralización del Distrito Capital 26

2.1. Formulación de la política 26
2.2. Implementación de la política de descentralización 27
2.3. Evaluación de la política de descentralización 31

3. Lecciones aprendidas del proceso de descentralización de Bogotá 36

4. Conclusiones 37

4.1. Descentralización administrativa 39
4.2. Descentralización política 40

Bibliografía 42

Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa[1]

María Helena Botero[2]
Camilo Suárez Espinosa[3]

Introducción

Este documento de investigación hace parte de un estudio comparativo de los procesos de descentralización en las ciudades de Bogotá, México D.F., Lima y Santiago de Chile, en el marco del desarrollo del Convenio Nº 1429 de 2009 suscrito entre la Universidad del Rosario y la Secretaría de Gobierno Distrital.

Para el caso bogotano, se tomaron como punto de referencia los hechos sucedidos desde mediados del siglo XX –cuando, debido a varios factores que se explicarán en este documento, la ciudad empieza a tener un gran crecimiento y se hace necesario tomar medidas para afrontar esta nueva configuración, las cuales incluyen la modernización del gobierno de la ciudad a tal punto que pueda gobernar de una manera efectiva y eficaz en una metrópoli de las características actuales de Bogotá– y hasta la actualidad.

Es así como el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en Bogotá D.C. se origina en 1954, durante el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, quien gestionó la primera adhesión de los municipios circunvecinos a la ciudad, para que fueran parte integral de ella. Ello permitió atender las circunstancias que se presentaban en esa época –crecimiento físico de la

1 Los autores agradecen la colaboración de Alexandra Stross, pasante de la Universidad de Stuttgart en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

2 Profesora e investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

3 Joven investigador en gestión y políticas públicas del Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI– de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

ciudad, crecimiento de población y crisis de la prestación de los servicios públicos– las cuales hacían necesario no sólo que Bogotá absorbiera estos municipios, sino que a la par se instaurara un esquema que modernizara la estructura de funcionamiento y gobierno de la ciudad. Es así como se comenzaron a dar los primeros pasos hacia un esquema descentralizado.

La ciudad, desde los inicios del proceso de descentralización a mediados del siglo pasado y hasta nuestros días, ha pasado por varias reformas que se ven consolidadas con la Constitución de 1991, la cual, con una clara vocación descentralizadora para Colombia, le otorga a Bogotá un régimen especial. Posteriormente, esta postura se traduce en la expedición del Estatuto Orgánico de la Ciudad –Decreto Ley 1421 de 1993–, el cual conjura los vacíos que existieron anteriormente en las reformas y desarrollos realizados al proceso de descentralización de la ciudad.

Desde esta perspectiva y con la actual dinámica de funcionamiento de Bogotá D.C., se hace necesario hacer una revisión de la descentralización intraterritorial del Distrito, contenida en su Estatuto Orgánico, la cual busca una modernización de la ciudad, que permita adelantar una mejor prestación de servicios públicos de cara al ciudadano, a la par que se fortalezca el sector local (a través de una autonomía administrativa de las localidades) y a la vez democracia local.

Con el fin de llegar a una comprensión profunda del caso bogotano, esta investigación toma como punto de partida los inicios del proceso descentralizador de la ciudad; pasa por la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual se convierte en el referente a seguir en la actualidad, puesto que es el marco de funcionamiento y organización de la ciudad; y termina con la actual formulación de la política de descentralización intraterritorial, expresada en el plan de desarrollo "Bogotá Positiva".

A la par, se busca tener una base argumentativa que legitime la necesidad de generar mayor autonomía al sector local de la ciudad, sin que esto necesariamente se traduzca en una atomización y fragmentación de la misma, debido a un posible choque en entre el sector central y el local, lo cual derivaría en que el desarrollo de la ciudad se trunque. Muy por el contrario, se busca demostrar que a través de un esquema descentralizado, donde existan unas competencias claras –en las cuales el sector central se encargue de dar las directrices macro para el desarrollo integral de la ciudad y el sector local, de atender los problemas propios de una localidad–, que mejoren la prestación de servicio y propendan por un desarrollo local armónico con la ciudad, se puede dar otro paso hacia la modernización que necesita Bogotá, con más de siete millones de habitantes y 20 localidades –cada una con características propias y diferenciadoras–.

Para lograr los fines propuestos, se hará una revisión y análisis temático y documental del tema, complementado con una serie de entrevistas realizadas a personas que les atañe el proceso realizado en la ciudad, con el fin de obtener una nueva óptica, derivada de la experiencia y praxis que se adquiere al trabajar en distintos frentes relacionados con el proceso de descentralización implementado en el Distrito Capital.

1. El modelo de descentralización de Bogotá D.C.

El modelo de descentralización adoptado por Bogotá D.C. desde mediados del siglo XX se caracterizó por la absorción u adhesión de los municipios circunvecinos a la ciudad, para conformar una sola unidad territorial y de servicios. En principio, esta fusión fue motivada por factores de crecimiento de la ciudad, debido a la afluencia de un gran número de colombianos que veían en ella el lugar ideal para asentarse, pues, por un lado, estaban escapando de la violencia que por ese entonces empezaba a aquejar al sector rural de país, y por el otro, buscaban un entorno urbano capaz de prestar servicios públicos y sociales de buena calidad.

Bajo estas circunstancias, la dinámica de funcionamiento de la ciudad se enfocó en buscar un modelo que se basara en dos eslabones fundamentales: eficiencia administrativa y democracia participativa, los cuales tenían como punto de convergencia la descentralización en la ciudad. Es así como Bogotá D.C. ha transitado un largo camino, buscando un equilibrio que se traduzca en que la ciudad sea capaz de funcionar eficientemente, prestando unos servicios públicos de buena calidad, al tiempo que sea un espacio de participación ciudadana, donde la gestión pública no sólo sea inherente al gobierno de la ciudad, sino que los ciudadanos tengan un grado de injerencia en ella.

En este modelo se debe buscar un enfoque donde ninguno de los dos eslabones opaque al otro, se debe buscar una especie de cohabitación para que se deje de ver simplemente a

> […] la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura, y se avance hacia otro que, recogiendo la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones[4].

4 Ver: documento CEPAL-ECLAC. "Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de Latinoamérica y el Caribe. Definiciones conceptuales" [en línea]. Disponible en: http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Con lo anterior se quiere decir que en un esquema de descentralización enmarcado en la democracia participativa y participación ciudadana, una buena gestión urbana, y por ende de gobierno, no radica sólo en tener un modelo donde la prestación de servicios sea eficaz y eficiente, lo que acerca a la administración pública hacia los linderos de la gestión empresarial, sino que se debe hacer converger con la creación de unos espacios e instancias de participación ciudadana en la gestión pública.

En el caso bogotano, se ha intentado buscar este equilibrio, pero se sigue en un proceso de ajuste del modelo. Lo anterior debido a que, a pesar de que la prestación de servicios públicos en Bogotá D.C. tiene unos niveles satisfactorios, se han creado instancias de participación tanto distritales como locales que en el fondo, por la poca construcción de ciudadanía, se han quedado en el papel o, en el mejor de los casos, se convierten en espacios ocupados por ciertos grupos de interés, lo que distancia el verdadero sentido de la participación ciudadana, puesto que sólo defienden sus conveniencias y no el interés general.

Por lo anterior, resulta conveniente realizar un proceso de fortalecimiento del sector local en una ciudad de las características de Bogotá D.C., para que con

> […] mayores niveles de autonomía, independencia financiera y discrecionalidad en la toma de decisiones, [se asuma] un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local; se diferencie, así, de concepciones de administración basadas solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos[5].

Lo anterior permitirá posicionar las localidades como elementos de la ciudad capaces de generar unas dinámicas que, partiendo de las potencialidades y características de las localidades, se conviertan en los ámbitos adecuados para incrementar el desarrollo integral de la ciudad desde el sector local.

Una buena gestión del gobierno central de la ciudad se va a ver reflejada en una buena gestión de los gobiernos locales, puesto que éstos son la instancia más cercana a los ciudadanos. Pero esta tan anhelada legitimidad del gobierno de la ciudad no debe basarse sólo en un criterio gerencial de prestación de servicios adecuada, sino que en el sector local se debe profundizar en dinámicas tendientes a enfatizar que "el agente público no solo es gestor/actor, sino que lo es también todo aquel individuo o agrupación que: idea, promueve, ejecuta y administra acciones de desarrollo en el territorio local, sean éstas físicas, sociales, económicas, o de otro tipo".[6]

5 Ver: Ibíd.
6 Ibíd.

Desde esta perspectiva, una buena gestión pública local depende de una buena administración y de una construcción ciudadana capaz de empoderarse en los espacios y mecanismos de participación ciudadana. Ello permitirá que un modelo descentralizador, como el que se ha venido instaurando en Bogotá D.C. desde antaño, se convierta en una solución integral, capaz de ejecutar una muy buena prestación de servicios públicos, de generar un desarrollo local sin descuidar el desarrollo integral de la ciudad, basándose en un modelo de democracia participativa, donde los ciudadanos se conviertan en actores principales, con capacidad de controlar la actuación gubernamental, y de cierta forma, en arquitectos del desarrollo local y distrital.

1.1. Antecedentes nacionales del proceso

La descentralización en Colombia surge como un proceso encaminado a darle mayor relevancia y fortalecimiento al ámbito regional, dejando de lado una marcada tendencia centralista-presidencialista, en la cual el poder político, financiero y los servicios públicos del Estado se hallaban concentrados en el gobierno nacional.

Con el fin de darle un giro al esquema de organización y funcionamiento del Estado, se empezó a impulsar el proceso de descentralización, mediante el fortalecimiento de las entidades territoriales, dándoles a éstas facultades políticas, administrativas y de prestación de servicios, que antes eran de competencia de la Nación. Este nuevo esquema tiene origen en la reforma de 1968, la cual se caracterizó por la creación del situado fiscal (primer régimen de transferencias), el traspaso del impuesto sobre la renta a los municipios y la vida jurídica de las empresas públicas.

Como resultado de esta reforma, se llegó a un modelo de centralismo político con rasgos de descentralización administrativa. No obstante, esta reforma no alcanzó para darle una nueva orientación al Estado colombiano, puesto que la autonomía que deben tener los entes territoriales en un modelo como el planteado no se hizo evidente.

Para profundizar la descentralización y con la esperanza de que este esquema –con el cual se fortalecían las regiones y a los gobiernos locales– se convirtiera en una herramienta legitimadora y de soberanía del Estado sobre todo su territorio, y buscando disminuir la violencia y los problemas propios de un régimen centralista, se dio en la década de los 80 un nuevo y determinante impulso a la descentralización.

Con esta iniciativa se buscó consolidar un Estado más democrático y eficiente de cara a los ciudadanos, dejando atrás sus matices centralistas y de concentración de poder, abocando por una nueva configuración tendiente a subsanar una

> […] crisis de legitimidad del Estado sobre todo en las regiones, las cuales abogaban por más autonomía y libertad. En el campo social, las superestructuras del gobierno central no eran capaces de suplir las demandas de la población en cuanto a servicios básicos como salud, educación y agua potable, lo cual se reflejó en protestas sociales[7].

En 1983 se gestaron las primeras propuestas para profundizar la descentralización, la cual era vista como una estrategia que hacía parte de la solución a los grandes problemas de antaño del país; entre otros: la violencia ejercida por los grupos al margen de la ley, la mala prestación de servicios públicos del Estado y una democracia débil, en la que los ciudadanos no tenían muchos espacios de participación e injerencia en las decisiones del Estado.

Esta decisión de darle una nueva fuerza al proceso descentralizador surgió por la presión que empezaron a ejercer varios grupos sociales de origen popular desde la década de los 70, los cuales, cansados de la mala intervención del Estado centralista para cumplir con la prestación de servicios públicos básicos de una forma óptima, se volcaron a las calles del país. Lo que se reflejaba en esta actitud de la sociedad era, en primera instancia, que un alto porcentaje de municipios en Colombia no tenían resueltos sus problemas de saneamiento básico, sumado a los altos precios que se les cobraban a los ciudadanos por la utilización de servicios públicos de mala calidad.

Estos hechos desataron que

> […] entre 1970 y 1986 más del 62% de los paros cívicos tuvieran como causa inmediata la no prestación, la mala calidad y los costos de los principales servicios públicos domiciliarios, acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. En este contexto de los paros cívicos, nacen coordinadoras sociales y movimientos cívicos de carácter político que constituyen formas permanentes de organización popular por fuera del bipartidismo[8].

Desde esta perspectiva, se pueden vislumbrar las circunstancias que vivía el país en esa época, las cuales se convirtieron en los ingredientes fundamentales para seguir el camino hacia la descentralización. De la crisis del modelo de un Estado centralista, que tenía un ejecutivo inoperante en las regiones, con problemas de orden público y una mala prestación de servicios, nació una posible solución que concentró todos los esfuerzos hacia la descentralización.

En este nuevo esquema se buscó una mayor autonomía y fortalecimiento de las regiones del país, con el fin de mejorar la prestación de servicios pú-

7 Pening Gaviria, Jean Phillipe (2003, marzo). "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia". En: *Revista Economía y Desarrollo*, 2: 124.

8 Restrepo, Darío I. (1992). *Descentralización y neoliberalismo.* Bogotá: Fondo Editorial CEIR Realidad Municipal: p. 127.

blicos (los cuales quedaron en manos de los departamentos y municipios) y de aumentar el poder soberano del Estado colombiano en algunas regiones muy apartadas del centro del país. También buscaba mejorar la democracia a través de la participación ciudadana, y así darle una solución a la crisis que generó el esquema político bipartidista desde la época del Frente Nacional.

En este contexto y con el fin de dar solución a la problemática mencionada, en el Tercer Encuentro Nacional de Movimientos Cívicos se propuso, como antesala de la gran reforma de 1986, "la elección popular de alcaldes y gobernadores, planes de desarrollo en cada entidad territorial, participación de los usuarios en las entidades prestadoras de servicios públicos y cabildos abiertos para incentivar la participación ciudadana"[9]. Estas iniciativas fueron reforzadas con la expedición de la Ley 14 de 1983, donde se concedió un margen de autonomía tributaria a los entes territoriales, y con el Acto Legislativo Nº 1 de 1986, donde se dio la potestad a los ciudadanos de designar a sus mandatarios locales con la elección popular de alcaldes.

Para 1991, y con la expedición de la nueva Constitución, se reforzó esta política a través de la determinación de una forma de Estado que se situó en un punto intermedio entre el centralismo y el federalismo, concediéndole autonomías y transferencias de poder a los entes territoriales, pero siguiendo siempre la batuta del poder central. Esto buscaba fortalecer una dinámica de centro periferia, con el fin de armonizar la actuación del Estado en lo local y fortalecer la legitimidad de la Nación. Al mismo tiempo, se inició un tránsito hacia una *democracia participativa,* con la creación de mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular, el cabildo abierto, el plebiscito y el referendo, entre otros, lo que abrió espacios de participación ciudadana tendientes a fortalecer el ámbito local.

Con la Constitución de 1991, el país entró en un proceso modernizador de la estructura del Estado, el cual encontró en la descentralización una de las bases para realizar este cometido, con el fin de darle a los municipios del país una mayor autonomía que redundara en el acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

Así, se hace evidente cómo "La capacidad de la sociedad civil y del Estado para obtener las metas de competitividad, solidaridad, sustentabilidad e identidad colectiva está condicionada por la existencia de gobiernos locales con real posibilidad de orientación del desarrollo integral de las ciudades"[10].

9 Restrepo, Darío I. (2002). *"El Futuro de la descentralización en Colombia"*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Colombia Hacia la Paz: El Futuro de la Descentralización: Experiencias de Quince Años y Perspectivas. Ginebra, Suiza: 7 a 9 de febrero.

10 Ver: Marín Bernal, Rodrigo. "Exposición de Motivos - Ley 388 de 1996". En: Comisión Nacional de Televisión [en línea]. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/motivos/mtl038897.html. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Adicionalmente, con el fortalecimiento de los municipios se puede generar una mejor prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, al tiempo que se fortalece un proceso democrático en el cual la participación ciudadana es de vital importancia para hacer una veeduría a la gestión de los gobiernos, tener la posibilidad de injerencia en la implementación de políticas públicas tendientes a solucionar sus problemas y combatir los altos índices de abstencionismo y falta de participación política.

También se buscó solucionar problemas que venían aquejando al país desde varias décadas atrás, "por un lado, democratizando el ejercicio del poder en las regiones, y por otro lado, otorgando más responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales"[11]. Desde esta perspectiva, resulta evidente que en Colombia el verdadero impulso a la descentralización se dio en la década de los 80 y se consolidó con la Constitución de 1991, la cual le "entrega recursos, facultades políticas y responsabilidades en la provisión de servicios a los gobiernos departamentales y municipales"[12], lo que a su vez se vio reflejado en un grado más amplio de autonomía a los gobiernos de dichas entidades territoriales y, por ende, en el incremento del proceso de descentralización.

La lógica del proceso da cuenta de una búsqueda de mayor legitimidad para el régimen político, a través de una mayor eficiencia de la administración y de los servicios públicos prestados por el Estado, y del fortalecimiento y ampliación de la democracia. Estas transformaciones se reflejaron, a su vez, en

> […] tres componentes iníciales de la siguiente manera: el político, mediante la elección popular de alcaldes y gobernadores; el fiscal, con la transferencia de aproximadamente el 50 % de los ingresos corrientes de la nación a los municipios y departamentos; y el administrativo, en virtud del cual se traspasaron de la nación a los gobiernos locales las políticas de salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte[13].

De esta manera, el Estado colombiano pudo mejorar su capacidad de acción, no sólo ejerciendo en todos los municipios del país la soberanía perdida en algunos momentos en la época de la violencia, sino mejorando la efectividad del gasto público y la prestación de servicios, lo que llevó a solucionar los problemas de la comunidad de una forma más directa. Asimismo, se consolidó una sociedad más democrática, que pudiera incidir en los asuntos de interés general tratados desde el Estado. Este nuevo esquema se vio reflejado en la creación de instancias que elevaran el grado de representación popular en

11 Pening Gaviria, Jean Phillipe. Op. cit.

12 Ver: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. "Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Perú y Chile". Disponible en:http://www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N11BTFInforme.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

13 Restrepo, Darío I. (2002). Op. cit.

todos los municipios y corregimientos de Colombia, con la creación de la figura de las Juntas Administradoras Locales –JAL–, las cuales hallaron sus bases en el Código de Régimen Municipal.

Con las JAL nació la figura del "comunero", que es el representante electo por voto popular de su comuna. Vale la pena aclarar que tanto la figura de las JAL municipales, como la del comunero se distancian de la creación de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá y de la figura de los ediles, puesto que estas se derivan del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993), el cual les dio unas facultades y funciones totalmente diferentes a las estipuladas en la Ley 136 del 96, lo cual se convierte en un desarrollo de lo estipulado en el Decreto 1333 de 1986, bajo el cual se promulga el Código Municipal.

1.2. Estructura del proceso descentralizador en Bogotá D.C.

En el caso bogotano, se ha implantado un modelo de descentralización único en el país, que halló sus primeras bases en la expedición del Decreto 3640 de 1954. Este decreto dividió administrativamente la ciudad en zonas, con un esquema de desconcentración, en el cual cada zona tiene un alcalde menor, con funciones de inspector de policía, y quien cumple la tarea de "ser simples subalternos y representantes del alcalde mayor en sus respectivos territorios"[14].

Este esfuerzo no fue tan significativo en materia de descentralización, puesto que sólo ordenó el territorio que conformaba la ciudad de Bogotá, permitiendo que los que antes eran municipios circunvecinos entraran a formar parte integral de la misma[15]. Esta reforma tiene origen en dos situaciones que para la época aquejaban al país y, por ende, a Bogotá: la violencia y la necesidad de modernizar el Estado. Bajo la lupa del paradigma de la marginalidad social urbana se puede ver que, debido a la inoperancia del Estado en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía en la gran mayoría del territorio colombiano, y a la grave situación de violencia que se había generado por la guerra entre conservadores y liberales, el país tenía un naciente fenómeno de desplazamiento de su población.

14 Velásquez Gavilanes, Raúl (2003). *Polúticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

15 Los municipios circunvecinos que se anexaron a Bogotá en el gobierno del Presidente Rojas Pinilla se suprimieron como entes territoriales autónomos del ordenamiento territorial colombiano, para hacer parte de la ciudad de Bogotá; esto se dio debido al crecimiento de la ciudad. Bajo estas nuevas circunstancias, los que antes eran municipios autónomos entraron a ser direccionados y, por ende, a ser parte del Distrito Capital, como zonas de la ciudad.

Lo anterior se evidencia en el cambio de composición de asentamiento de la población, que muestra que "en 1938 el país tenía el 70% de su población ubicada en las zonas rurales y el 30% en las cabeceras urbanas, y en tan solo medio siglo ésta relación se invirtió de tal manera que en 1993 el 26% de la población residía en las áreas rurales y el 74% en las áreas urbanas"[16]. Este fenómeno impactó fuertemente el crecimiento de la población tanto en Bogotá como en sus municipios aledaños, puesto que los migrantes veían en la capital de la República un espacio dónde poder desarrollarse, el cuál, además, no tenía tan arraigados los problemas de violencia que se vivían en las demás zonas del país y la prestación de servicios públicos que ofrecía era de mucho mejor calidad.

Esto llevó al crecimiento rápido de los municipios circunvecinos de Bogotá, los cuales terminaron integrándose a la ciudad en el marco de esta reforma, puesto que crecían hacia ella; posteriormente, esto forjó la concepción y visión de ciudad-región. Es así como la población bogotana "en 1938 estaba estimada en 330.312 habitantes, en 1951 asciende a 715.250 habitantes (durante el período denominado como Violencia Política), y en 1964 a 1'697.311"[17], con la adhesión Suba, Engativá, Usaquén, Bosa, Fontibón y Usme a la ciudad.

El segundo factor que influyó en la reforma del 54 fue la necesidad de proyectar a Bogotá no sólo como la capital de la República, sino como una ciudad moderna de cara a una futura internacionalización. La ejecución de esta visión fue puesta en marcha por Le Corbusier, quien diseñó e implementó el *Plan Piloto*, que estaba encaminado a darle "un rostro a la ciudad de corte internacional, moderno, con fuertes emblemas arquitectónicos y urbanísticos que denotaran una nueva etapa del 'progreso urbano en Bogotá'"[18].

Posteriormente, con el ánimo de profundizar la descentralización intraterritorial en Bogotá, se expidió el Acuerdo 26 de 1972, "el cual estipulaba la delegación de la responsabilidad de contratación de obras menores con recursos especiales a las alcaldías menores"[19], con el fin de fortalecer los gobiernos locales. Unos años después se expidió el Acuerdo 8 de 1977 y su posterior reforma con el Decreto 2621 de 1982, los cuales le dieron el carácter y denominación de alcaldías zonales, en vez de menores.

16 Díaz Mosquera, Carlos Andrés (2009, 20 de abril). "Procesos de Urbanización. Algunas Características del Proceso de urbanización en Bogotá desde 1950 hasta finales del siglo XX, una Mirada desde la Marginalidad Social Urbana". En: Proceso de Urbanización [blog en línea]. Disponible en: http://carlosdiazmosquera.blogspot.com/. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

17 Ibíd.

18 Ibíd.

19 Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. cit.

La esencia de estas reformas era darle a Bogotá un esquema donde prevaleciera la participación ciudadana y la autonomía local[20]. El resultado fue una ciudad con 19 zonas, en las cuales cada uno de sus alcaldes podía "elaborar un plan zonal con la asesoría del Departamento de Planeación, y se creó un concejo de coordinación de servicios zonales"[21], el cual cumplía la función de ser el enlace entre la administración central y las zonales, con el fin de generar un desarrollo armónico en Bogotá. Este intento no tuvo las repercusiones que se esperaban, puesto que fue enfocado más a la desconcentración que a una verdadera descentralización, donde lo que se debía buscar era la autonomía de las zonas y no que desde lo local simplemente se ejecutaran las políticas implantadas desde el nivel distrital, dejando sin operación a los concejos de coordinación zonal. Esto también se evidenció en que "los propósitos de estas reformas –mayor autonomía y participación popular– nunca se cumplieron […] puesto que al implementarse la reforma del gobierno local, la falta de voluntad política para suministrar los elementos que permitieran poner a funcionar esas autoridades locales"[22] hizo imposible cumplir los objetivos propuestos para que se llevara a cabo una política de descentralización.

Posteriormente, se expidió el Código de Régimen Municipal –Decreto 1333 de 1986–, el cual nació con la intensión de "promover la descentralización interna de la administración municipal, al mismo tiempo que se adelantan prácticas de participación ciudadana"[23]. En consecuencia, en éste se estipuló la creación de las Juntas Administradoras Locales –JAL– y las Alcaldías Locales, cuyas funciones van más allá de ser inspectores de policía; desde este momento se comenzó a vislumbrar la senda para llegar a la estructura actual de Bogotá.

Con el fin de dar cumplimiento al Código, se expidió el Acuerdo 8 de 1987, con el cual "se crearían las 20 Juntas Administradoras Locales, elegidas popularmente en cada zona, con recursos propios que les permitan desempeñar ciertas funciones"[24], estos recursos asignados se manejan bajo la figura de los fondos de desarrollo local. Pero este acuerdo nunca pudo ser implementado, porque "el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió y luego anulo dicho acuerdo"[25], argumentando que este acto recaía en la Ley 11 de 1986 –ordinaria–. Esta situación generó un limbo jurídico en Bogotá, pues

20 La autonomía local que se pretendía con estas reformas giraba en torno a que los alcaldes menores pudiesen proponer sus propios planes zonales al alcalde mayor de la ciudad, de acuerdo con las necesidades de cada área geográfica.

21 Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. cit.

22 Ibíd.

23 Lordello de Melo, Diogo (1987). *I Seminario de Gobierno Municipal*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

24 Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. cit.

25 Ibíd.

"la ciudad se encontró en una situación legal indefinida, en la cual no podía proceder a mejorar sus instituciones, ante la imposibilidad de aplicar leyes ordinarias de modernización, como la Ley 11[26] para el Distrito Especial.

Este acuerdo daba a las JAL la facultad de tener injerencia en los asuntos de planeación, vigilancia y control de la prestación de servicios públicos, de la administración pública, y control y destinación presupuestal en las Zonas para las cuales habían sido electas. De esta manera, se buscó aumentar el grado de eficiencia en la relación Distrito-ciudadanos, puesto que al ser una ciudad tan grande, se perdía la interrelación entre estos dos. La vocación de estas juntas era ser el enlace para que el Distrito, a través de la división territorial y administrativa por zonas, pudiese dar soluciones eficaces y acordes con las necesidades de cada población. De esta manera, se buscó modernizar el Distrito y aumentar la participación ciudadana.

En el proceso de descentralización de Bogotá, el momento más importante y que ha generado un verdadero cambio descentralizador para la ciudad se da, en primera instancia, con la expedición de la Constitución de 1991 la cual, con una visión claramente descentralizadora –no sólo a nivel de fortalecer los departamentos y municipios en Colombia–, crea unas figuras especiales como la del Distrito Capital, que se acomoda a los requerimientos de la ciudad más grande del país y que a su vez es capital del departamento y la Nación, y sede del poder central.

Como antesala a la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, se dio la Ley 1 de 1992, que regula los ámbitos políticos, fiscales y administrativos del Distrito, enmarcándolos en el ámbito local. De esta manera, la Ley "estableció un período fijo para los alcaldes locales y los requisitos para ser edil y alcalde local"[27], lo que dio una mayor organización política a las localidades y las enfocó en el principio constitucional de promover la participación ciudadana.

Posteriormente, con base en la Constitución del 91 y en sus disposiciones para el Distrito Capital, en 1993 se dio otro paso fundamental encaminado a fortalecer el proceso descentralizador de la ciudad, enmarcado bajo la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto Ley 1421 de 1993–, que se encarga de darle la actual estructura político-administrativa a la ciudad. Como resultado de este proceso, iniciado en 1954, Bogotá D.C., cuenta hoy en día con un esquema de descentralización *sui generis*, que recoge matices de distintas corrientes descentralizadoras acomodadas y ensambladas con elementos de procesos de desconcentración y delegación.

En algunos momentos del proceso se ha tendido hacia la autonomía y fortalecimiento del ámbito local de la ciudad y en otros, se ha propendido por la

26 Ibíd.
27 Ibíd.

reducción de la autonomía entregada desde el nivel central al local, dejando entreabierto el debate sobre "cuál debe ser el modelo adoptado por la ciudad, para cumplir no sólo con la finalidad de modernizarla, sino bajo un esquema de democracia participativa con énfasis en la participación ciudadana".

Para ello, se deben adoptar mecanismos modernos que permitan que el ciudadano esté al tanto y pueda tener algún grado de injerencia en el gobierno de la ciudad, para que se garantice que sus necesidades y la prestación de servicios públicos sean adecuadas y puedan acercar al Estado a los ciudadanos; además de buscar que la administración de la ciudad sea eficiente y esté a la altura de los retos que se le plantean en este tema.

Con la expedición del Código de Régimen Municipal –Decreto 1333 de 1986–, nació la intensión de "promover la descentralización interna de la administración municipal, al mismo tiempo que se adelantan prácticas de participación ciudadana"[28].

1.3. Expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto 1421 de 1993–

En virtud de las facultades especiales que le otorgaba la Constitución de 1991 a la ciudad, se adoptó del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto 1421 de 1993–, en aras de consolidar un mejor desarrollo, un gasto público más eficiente y el espacio para que los ciudadanos tuvieran participación en los asuntos inherentes a la ciudad.

Como antesala a la adopción del Decreto 1421 del 93, estuvo la Ley 1 de 1992, que se encargó de dar los primeros desarrollos a lo estipulado para la organización política, administrativa y fiscal en Bogotá. En esta ley se establecieron los criterios para crear las localidades y cómo éstas deben funcionar bajo los siguientes principios básicos:

> 1. La gestión de las autoridades centrales y locales puede ser concurrente, subsidiaria o complementaria, 2. La distribución de funciones debe buscar la eficiencia, la participación y la armonía entre los planes centrales y locales, 3. Para que puedan desempeñarse, las funciones deben asignarse acompañadas de recursos[29].

A la par, se estipuló la elección popular de las JAL para todas las localidades y se le dio a los alcaldes locales períodos fijos, acompañados de la facultad para tener autonomía en la destinación de los recursos públicos, previa aprobación de las Juntas Administradoras Locales.

28 Lordello de Melo, Diogo. Op. cit.
29 Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. cit.

Con esta nueva configuración, se dieron grados de autonomía y representación por lo cuales se había luchado antaño. Al ponerse en ejecución, la reforma no fue tan benéfica para la ciudad como se pensaba, puesto que empezó a generar altos grados de corrupción en la contratación que se hacía, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. Esto, a su vez, repercutió en que la tarea de suplir las necesidades de los ciudadanos a través de obras y la prestación de servicios se volviera ineficiente.

Debido a las anteriores razones, en la administración del alcalde mayor Jaime Castro, se hizo necesario realizar ajustes a las competencias que constitucionalmente se le concedían a Bogotá para autorregularse, razón por la cual se presentó ante el Congreso el Estatuto Orgánico de Bogotá, con el fin de corregir los errores de los desarrollos de la Ley 1 del 92 y darle a la ciudad un ordenamiento jurídico claro y sólido.

Entre las reformas más importantes estipuladas en el Estatuto se encontraban: el nombramiento de los alcaldes locales por parte del alcalde mayor, pero con libre nombramiento y remoción, de acuerdo con su desempeño; y la recentralización del gasto público de las localidades, con el fin de evitar la corrupción, así, el alcalde mayor quedó como representante legal de los fondos de desarrollo local y, por ende, como ordenador del gasto e inversiones que estos hagan en las localidades.

Paralelamente, el Estatuto buscó un funcionamiento armónico entre el nivel central de la administración y el nivel local, dándole a las localidades unas funciones mas especificas, pero sin más autonomía, como se denotó anteriormente. Esto se tradujo en que la prestación de servicios y recursos y, por ende, todas las inversiones locales vinieran orientadas desde la alcaldía mayor.

Como se puede apreciar, a pesar de existir un esquema descentralizado en Bogotá, todavía prevalece un centralismo dentro de la misma administración de la ciudad, puesto que la autonomía de las localidades frente a la gran mayoría de los asuntos a los que deben hacer frente las alcaldías locales respecto a los ciudadanos se vio reducida por las decisiones del nivel central del Distrito. Desde esta perspectiva, según Silva

> […] ha predominado la descentralización de procesos administrativos, de planeación y de control social, pero hacia adelante es necesario avanzar en aspectos que conduzcan al logro del propósito básico de un gobierno: mejorar el servicio a la comunidad y optimizar los procesos de formación ciudadana […] en materia de convivencia y productividad[30].

Es así como desde la adopción del Estatuto Orgánico de Bogotá, durante las administraciones de Jaime Castro, Antanas Mockus (y la finalización de Paul

30 Ver: Silva, Jaime. *La Descentralización en Bogotá: Una Visión Prospectiva*. En: Fundación Corona [en línea]. Disponible en: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_17_DescentralizaBogota_Visionprospectiva.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Bromberg de la segunda administración de Mockus, luego se su renuncia), Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, se dieron diversos impulsos para mejorar este proceso, desde diferentes ángulos, pero siempre bajo la visión de objetivos de eficiencia, más que de poder local real.

Bajo este esquema, se planteó una descentralización intraterritorial, que

> […] ordena una división del territorio, se crea una entidad político-administrativa –la localidad–, se establecieron unas autoridades electas, directamente los ediles e indirectamente los alcaldes locales, se determina que tendrán asuntos propios […] y se ordenó la asignación de recursos propios del presupuesto distrital[31].

Es de mencionar que con la entrada en vigencia el Estatuto Orgánico, la asignación de recursos a las localidades, derivados del presupuesto del distrito, cambió en materia de porcentajes. Así, se estipuló que los recursos transferidos del presupuesto distrital a las localidades "podría alcanzar el 20% o podría reducirse, pero nunca por debajo del 10% de los ingresos corrientes de la administración central"[32]. Esto significó un cambio importante, puesto que antaño, con la Ley 1 de 1992, se establecía que "el 10% de los ingresos corrientes de la administración central de la ciudad debería transferirse a las localidades y, que esta cifra se elevaría en 2% anual hasta que llegara a 20%"[33].

Paralelamente, se buscó fortalecer el esquema de democracia participativa, creando espacios para que los ciudadanos tuvieran una injerencia en las decisiones que se tomaran en el Distrito y, por ende, en las respectivas localidades.

Empero, este esquema de descentralización adoptado por Bogotá es *sui géneris*, puesto que tiene unos elementos que lo diferencian del proceso que ha vivido el país y que han sido tema de debate durante varios años. Entre ellos está que el Estatuto Orgánico de Bogotá, le desconcentra a los alcaldes locales algunas funciones del alcalde mayor y las que estipule el Concejo de Bogotá, pero no les da autonomía financiera, puesto que el gasto público se ejecuta bajo la figura de los fondos de desarrollo locales, los cuales están atados a la administración central, desde las Unidades Ejecutoras Locales –UEL–. En consecuencia, la prioridad del gasto la define el alcalde mayor, como ordenador del gasto.

Esta problemática derivada del esquema de funcionamiento y articulación de la ciudad trasciende, puesto que a veces las prioridades y problemáticas de

31 Maldonado Copello, Alberto (2007). *Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*. En: Instituto Distrital Para la Planeación y Acción Comunal –IDPAC–. "Proyecto Bogotá Cómo Vamos". Disponible en: http://www.foro.org.co/cis/idpacv/290907%20DocumentoBCV-DescentralizacionBogota-4taversion.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

32 Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. cit.

33 Ibíd.

la localidad y de la comunidad se ven disociadas porque no tienen autonomía. Desde esta perspectiva es que se abre el debate sobre el proceso de descentralización de Bogotá, enfocado hacia la autonomía que deben tener las alcaldías locales y en qué grado debe serlo.

1.4. Principales reformas tendientes a la descentralización

Con la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, se le dio a la ciudad un marco para su organización, administración y funcionamiento. Desde el momento de su expedición, en 1993, hasta nuestros días, este marco ha tenido varios desarrollos vía leyes, decretos y acuerdos, que han hecho girar el proceso de descentralización de la ciudad. Por ejemplo, en ocasiones se le ha otorgado un mayor grado de autonomías al sector local, mientras que en otras se le ha disminuido, centralizando las competencias cedidas en cabeza del sector central del Distrito.

A su vez, buscando también una mejor estructura administrativa del gobierno de la ciudad en sus tres sectores –central, descentralizado y local- y que esté acorde con las necesidades de la ciudad y con su actual desarrollo, puesto que hay localidades bogotanas que comparadas con los municipios que conforman Colombia, por su densidad de población y características, podrían ser de las 5 primeras ciudades más grandes del país, como son los casos de las localidades de Kennedy y Ciudad Bolívar, entre otras.

El modelo bogotano también ha sido *sui géneris*, puesto que no se puede encasillar en un modelo de descentralización específico, ya que, como se ha mencionado anteriormente en este documento, ha tenido rasgos de desconcentración y delegación que se ven claramente identificados en algunos de los desarrollos que se le han hecho al Decreto Ley 1421 de 1993, con el fin de lograr una modernización de la ciudad.

Es así como los desarrollos hechos hasta la fecha al Estatuto Orgánico de Bogotá se pueden dividir en tres grupos, de acuerdo con la esencia que se ha buscado en cada uno, de la siguiente forma: tendientes a la descentralización, a la desconcentración y a la delegación.

1.4.1. Desarrollos del Estatuto Orgánico de Bogotá tendientes a la descentralización

En los planes de desarrollo posteriores a la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá se impulsó la descentralización, incluso se convirtió en una política

pública a ejecutar en la ciudad y se enfocó, en una primera instancia, en el fortalecimiento de la democracia participativa y la participación ciudadana, y en una segunda, en la modernización de la estructura administrativa de la ciudad, tanto a nivel central, como local.

El nivel central, conciente de la importancia del nivel local, buscó un fortalecimiento de las localidades y, por ende, de su autonomía, exceptuando algunas decisiones que se tomaron en la administración Peñalosa (1998-2000), cuando por medio del Acuerdo 022 de 1998 se centralizó la delegación dada a los alcaldes locales de realizar contrataciones con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. Este hecho se convirtió en una decisión que en su momento centralizó una facultad que se había dejado en manos de las localidades, lo que hizo que la política de descentralización de la ciudad tuviese un ir y venir.

En la administración Mockus-Bromberg (1995-1997), bajo el "Plan de desarrollo distrital. Formar ciudad", se dio un enfoque a la política de descentralización en el Distrito tendiente a fortalecer los canales de participación distrital y local, a través de la figura del ciudadano como pieza clave para un esquema de democracia participativa. Desde este enfoque, la solución adecuada a los problemas de la ciudad y la correcta prestación de servicios públicos parten de la base de un esquema de veeduría y participación ciudadana en los dos niveles, que garanticen la creación de espacios para que el ciudadano, hasta cierto punto, pueda tener injerencia en las políticas públicas y decisiones que tome el gobierno de la ciudad.

En su administración (1998-2000), Peñalosa dio como enfoque fundamental de la política de descentralización distrital el fortalecimiento de la democracia participativa y la participación ciudadana. Para ello creó los encuentros ciudadanos, los cuales se convirtieron en la continuación del enfoque descentralizador que se había dado en la administración anterior, y que en este caso tendieron a fortalecer este proceso a nivel local, dejando como cabeza de estos encuentros a los alcaldes locales. Así, a través del Decreto Distrital 739 de 1998 se crearon los encuentros ciudadanos y las pautas de elaboración y aprobación de los planes de desarrollo locales, y mediante el Decreto Distrital 518 de 1999 se le dio la potestad de organización de los encuentros ciudadanos a los alcaldes locales, teniendo en cuenta las características y necesidades de cada localidad.

Posteriormente, en la segunda administración Mockus (2001-2003) y con la adopción del "Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2001-2004. Bogotá, para vivir todos del mismo lado", se le dio énfasis a la planeación participativa, como instrumento para profundizar la política de descentralización que se venía implementando en el Distrito desde las administraciones anteriores. En consecuencia, se emitió el Acuerdo 098 de 2002,

mediante el cual se crean los Consejos Locales de Gobierno como espacios tendientes a mejorar la coordinación entre el nivel central y el local, con el fin de lograr un correcto funcionamiento del proceso de descentralización y desconcentración que se llevaba a cabo en el Distrito.

Bajo las directrices del "Plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", la administración Garzón (2004-2007) buscó que la política descentralizadora tuviese una mayor eficacia en el ámbito local en lo que respecta a la parte administrativa de la ciudad, por lo que se propendió por un esquema en el cual se fortalecieran y modernizaran las localidades, en aspectos técnicos, administrativos, jurídicos y de informática, para que el gobierno de la ciudad se acercara más a los ciudadanos, a la solución de sus problemas y a una mejor prestación de servicios públicos.

En concordancia con lo anterior, se expidió el Decreto Distrital 124 de 2005, por medio del cual se le dio una nueva organización a los Consejos Locales de Gobierno, enfocándolos en un esquema de territorialización política, donde se priorizaron algunos territorios dentro de las localidades, buscando que la acción conjunta entre el nivel central y el local tuviera una mayor coordinación y, por ende, fuera más efectiva. Adicionalmente, se estableció quiénes debían conformar estos Consejos.

A la par, mediante los Decretos Distritales 1350 y 142 de 2005, se reglamentaron y estipularon los criterios de elección para las ternas de alcaldes locales. En esta administración también se dio uno de los desarrollos más notorios en materia de descentralización al Estatuto Orgánico de Bogotá, con la aprobación por parte del Concejo del Distrito del Acuerdo 257 de 2006, el cual dictó normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento del Distrito y definió las acciones administrativas respecto a: descentralización funcional, desconcentración, delegación y asignación.

En la misma línea y con el fin de darle desarrollo al anterior Acuerdo, se expidió el Decreto Distrital 539 de 2006, mediante el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría de Gobierno, y se le asignan funciones específicas a las Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, y a la Dirección de Apoyo a Localidades, con el fin de mejorar la coordinación entre el sector central y el local.

1.4.2. Desarrollos del Estatuto Orgánico de Bogotá tendientes a la desconcentración y delegación

Como se pudo observar, la descentralización ha hecho parte fundamental de los planes de desarrollo de todas las administraciones recientes de la ciudad. Pero

esta política en su implementación ha sido acompañada por unos desarrollos, los cuales a través de las figuras de la desconcentración y delegación le han dado mayores herramientas a la ciudad para lograr un grado de profundización de la descentralización.

El primer desarrollo se dio con el Decreto Distrital 533 de 1993, en la administración del alcalde mayor Jaime Castro, donde se delegó la potestad de contratación y ordenación del gasto a las alcaldías locales, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. Posteriormente, siguiendo la misma esencia del Acuerdo 533 del 93, se expidieron los Decretos Distritales 698 de 1993 y 50 de 1994, con los cuales se facultó a los alcaldes locales para hacer contratación directa hasta por un monto de 2000 salarios mínimos mensuales vigentes, lo que aumentó la autonomía local.

Más adelante, como se había mencionado anteriormente, en la administración Peñalosa se produjo un paquete de acuerdos tendientes a centralizar las competencias delegadas en el sector local. En el Decreto Distrital 022 de 1998 se centralizó y suspendió la delegación hecha en materia de contratación a los alcaldes locales. Adicionalmente, forzado por el Decreto Distrital 176 de 1998, se crean las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), nuevas encargadas de centralizar el gasto, antes delegado a las localidades.

Con el fin de darle unas funciones específicas a las localidades, se le delegaron competencias en materia de:

- Coordinación de la acción administrativa del distrito en las localidadades.
- Coordinación de la gestión administrativa asignada a las comisarías de familia, inspecciones de policía, casas de justicia y al Programa de Mediación y Conciliación.

Más adelante, durante la segunda administración Mockus, se delegó la representación judicial y extrajudicial de los Fondos de Desarrollo Local en los alcaldes locales, por medio del Decreto Distrital 367 de 2001. En dicho decreto se hizo énfasis en que las alcaldías locales, encargadas de cumplir con estas funciones, son entes dependientes y pertenecientes al nivel central de la Secretaría de Gobierno.

Por su parte, en la administración Garzón, por medio del Decreto Distrital 421 de 2004, se delegó a las alcaldías locales la facultad de contratar, ordenar gastos y hacer pagos de los programas y subprogramas estipulados en los planes de desarrollo locales, con cargo a los Fondos de Desarrollo Local.

2. La política de descentralización del Distrito Capital

2.1. Formulación de la política

Las raíces del proceso de formulación y posterior adopción del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto 1421 de 1993– recaen en la necesidad de darle solución al limbo jurídico que la ciudad afrontó a finales de la década de los 80 y que le impedía poder fortalecer su política de descentralización. Es así como con motivo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual profundiza la descentralización en el país, se sientan las bases para que posteriormente se dé el Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual reconoce a la ciudad bajo la figura de Distrito Capital, lo que le da una nueva configuración.

Para los constituyentes de la comisión II, encargada del ordenamiento territorial, era de vital importancia que Bogotá D.C. tuviese "la competencia legislativa en asuntos fiscales, única vía para resolver la carga financiera creada por la urbanización acelerada en la sabana de Bogotá". También identificaba que la "solución de transporte masivo, requiere fortalecimiento de las instituciones y recursos cuantiosos inexistentes"[34]. Otro de los puntos a destacar era la necesidad de "descentralizar la prestación de servicios hacia los distritos en los que se dividirá la ciudad, a fin de crear una administración más eficiente y eficaz"[35].

La descentralización en Bogotá, en primera medida, fue concebida, entendida y ejecutada para que cumpliese funciones de mejorar "procesos administrativos, de planeación y de control social"[36]. Más adelante –debido a los nuevos retos que plantea una metrópoli como Bogotá, con 20 localidades y una población cercana a los siete millones de habitantes–, se planteó la necesidad de generar una política de descentralización que no solo cumpliera con los tres requisitos anteriores, sino que pudiera generar un gobierno distrital capaz de administrar la ciudad de una forma eficiente y generar un desarrollo integral sin dejar de lado el desarrollo local. Lo que se buscó, entonces, fue la coordinación entre el sector central y local, para una prestación de servicios públicos eficiente a la ciudadanía, lo cual repercutiría en la configuración de una ciudad moderna, que esté a la altura de las circunstancias que plantean sus actuales características.

34 Ver. Lemos Simmonds, Carlos (1991, 15 de marzo). "Exposición de motivos del Distrito Especial de Bogotá". *Gaceta Constitucional,* 21: 64-88.

35 Ver. Castro, Jaime (1991, 8 de abril). "Bogotá, Distrito Capital". En: *Gaceta Constitucional N° 40.*

36 Ver: Silva Bautista, Jaime. Op. cit.

Para lograr este cometido el proceso de descentralización en Bogotá giró en torno a tres objetivos:

- Gobernar, lo que implica establecer las reglas de convivencia y velar por su cumplimiento y perfeccionamiento continuo.
- Administrar, es decir, utilizar eficaz y eficientemente los recursos disponibles para la atención de las necesidades de la ciudad, tanto a corto como a largo plazo.
- Servir, que significa responder efectivamente a las necesidades de los ciudadanos en cuanto individuos, de tal manera que puedan concentrar su energía en los aspectos de crecimiento personal –no de supervivencia– y en esta forma aportar al proceso de desarrollo colectivo[37].

Bajo la anterior configuración es que se ha implementado la política de descentralización para la ciudad, desde que se cimentaron las primeras bases en 1954. El punto fundamental y decisivo para este proceso fue la adopción del Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual es la base de la configuración actual de la ciudad.

2.2. Implementación de la política de descentralización

A pesar de la vocación descentralizadora, tanto de la Constitución de 1991, como del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto Ley 1421de 1993-, y debido a las características que a este respecto se le han dado a la ciudad, se ha tendido a un proceso descentralizador *sui géneris*, que tiene unas marcadas características de desconcentración y delegación.

En esencia, el Estatuto plantea que

> […] los objetivos de la descentralización de la ciudad son promover la organización comunitaria y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, mejorar la eficiencia en la provisión de servicios y construcción de obras de carácter local y servir de marco para la desconcentración de las entidades distritales en el territorio[38].

Con respecto a algunos de los objetivos que debe cumplir la administración distrital y local para llegar a un proceso de descentralización eficiente y eficaz,

37 Ibíd.

38 Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales, Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local (2008). "Bogotá positiva: para vivir mejor. Política de descentralización territorial para Bogotá" (borrador). Bogotá: Alcaldía Mayor. Disponible en: http://www.gobiernobogota.gov.co/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=444&Itemid=46. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

la Universidad del Rosario y la Secretaría de Gobierno Distrital, en el marco del Convenio Nº 1429 de 2009, realizaron una encuesta mediante la cual se identificó que en materia de prestación de servicios la ciudadania percibe lo siguiente: respecto a los comedores comunitarios se encuentra satisfecha en un 28% e insatisfecha en un 38%; con el servicio de policía, el índice de satisfacción es de 31% y el de insatisfacción de 46%, y en el servicio de alumbrado público hay un 68% de satisfacción y un 14% de insatisfacción. Lo anterior demuestra que en materia de prestación de servicios por parte de las alcaldía mayor y de las alcaldías locales en la ciudad hay unos avances, pero existe una brecha de insatisfacción que tiene que ser mejorada para lograr una adecuada prestación de servicios, lo cual debe redundar en la solución de algunos de los problemas cotidianos de la comunidad.

A su vez, en lo referente a las obras de infraestructura realizadas por la alcaldía, en la misma encuesta se reflejan los siguientes resultados: en materia de pavimentación de calles barriales el 37% de la población se encuentra satisfecha, en contraposición con un 44% que se encuentra insatisfecha; en andenes y separadores hay un índice del 44% de población satisfecha y un 34% insatisfecha; en lo que respecta a las áreas verdes y parques hay un 46% de satisfacción y un 34% de insatisfacción; en materia de instalaciones deportivas hay un 31% de satisfacción y un 48% de insatisfacción, y en instalaciones culturales, un 21% de la población manifiesta estar satisfecho, mientras que un 55% está muy insatisfecho. Mediante estas cifras se corrobora que otros de los aspectos a mejorar para cualquier administración de la ciudad son la infraestructura y mobiliario de la ciudad; ello llevaría a una mejora en la actuación del gobierno distrital, a través de la inversión en manutención del mobiliario actual y del desarrollo de nuevos proyectos que contribuyan a mejorarlo y a prestar una de dotación de infraestructura más adecuada para la ciudad y la comunidad, tanto en el ámbito Distrital, como local.

Las bases para que este proceso tomara estas connotaciones vienen desde las deliberaciones hechas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual dejó espacio para la creación de las localidades, donde éstas hacen parte de Bogotá D.C. como unidades sin personería jurídica. A la par, se crea un espacio para que al momento de la formulación y posterior adopción e implementación del Estatuto Orgánico se hable de un "reparto de competencias y funciones administrativas que hacen 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"[39].

39 Maldonado Copello, Alberto (2007). "Descentralización territorial en Bogotá: el espíritu centralista de las autoridades descentralizadas". En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Proyecto Bogotá Cómo Vamos*. Bogotá: Alcaldía Mayor. Disponible en: http://www.foro.org.co/cis/idpacv/290907%20DocumentoBCV-DescentralizacionBogota-4taversion.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

De la anterior situación se deriva la creación de un proceso descentralizador para la ciudad que no generó unas localidades sólidas, puesto que éstas, a pesar de ser entes descentralizados territorialmente, dependían del sector central de la ciudad en materia administrativa –las plantas de personal de las localidades dependían de la Secretaría de Gobierno Distrital y los alcaldes locales son designados por el Alcalde Mayor de la Ciudad– y en materia financiera –puesto que los recursos de las localidades tenían como ordenador del gasto al alcalde mayor de la ciudad–.

Adicionalmente, al mecanismo de elección de los alcaldes locales, lo acompañan una visibilidad y reconocimiento muy bajos en los habitantes de las localidades. Esto se ve reflejado en que el 90% de los habitantes de las localidades de Bogotá sabe que existe la figura del alcalde local, pero en contraste, al indagar sobre el método de elección de dichos funcionarios, se encuentra que sólo un 50% de la población sabe cuál es el mecanismo usado para la elección, lo que evidencia un amplio desconocimiento de cómo se elije al representante del ejecutivo mas cercano a la población. Esto también se traduce en un desconocimiento de las funciones y competencias asignadas a los alcaldes locales y de las acciones que éstos pueden realizar o ejecutar en el ámbito local, derivadas de su investidura[40].

A la hora de hacer los desarrollos tendientes a la descentralización y a la organización de la ciudad, en

> […] 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[41].

Estas situaciones dejaban en entredicho una verdadera forma de autonomía local y, por ende, matizaban el proceso de descentralización con rasgos de desconcentración y delegación.

Es así como también en el Estatuto se plantean tres niveles de administración para la ciudad, donde se propende por un esquema de delegación del sector central al sector descentralizado, compuesto por entidades con un alto grado de autonomía, a las que se les da la potestad de prestar servicios públicos. Por otra parte, se identifica un sector local al que se le aplica la delegación de competencias, con el fin de lograr una actuación más eficaz del gobierno de la ciudad en las localidades y una mayor legitimidad de la administración de la cuidad, a través de una gestión eficiente del sector central.

40 Secretaría de Gobierno, Universidad del Rosario. "Encuesta Convenio de Asociación Nº 1429 de 2009". Resultados preguntas Nº 2 y 8.

41 Ibíd.

En dicho estatuto se propende por un esquema de descentralización territorial que "establece lo respectivo a los objetivos, composición, funcionamiento, calidades de los funcionarios y competencias de las Localidades, las Juntas Administradoras Locales y Alcaldes Locales"[42]. Respecto a esto es necesario aclarar que a pesar de que el Estatuto Orgánico de la ciudad propende porque estos criterios se implementen en el sector local, la práctica y puesta en marcha de labores tendientes al cumplimiento de dichos criterios ha demostrado que en la ciudad, hoy por hoy, no existen unas competencias claras que diferencien las responsabilidades y gestiones que deben cumplir y realizar tanto el sector central como el local.

En convergencia con lo anterior es menester revisar las atribuciones dadas a los alcaldes locales y a las Juntas Administradoras Locales, para que éstos puedan cumplir unas funciones específicas y a la par la comunidad tenga claro a quién dirigirse para la solución de sus necesidades. Lo anterior, con el fin de cumplimir con la verdadera vocación descentralizadora de la ciudad, donde las localidades son entendidas como el espacio para poder acercar el gobierno de la ciudad a los ciudadanos, solucionar las necesidades locales y ejercer una buena prestación de servicios públicos.

También se debe plantear como resultado de la implementación de la política de descentralización en Bogotá

> […] una división del trabajo entre la Administración Central (Alcaldía Mayor y sus entidades adscritas) y los agentes locales (Alcaldes Locales), donde la primera tiene como función fundamental definir la política, supervisar y controlar el desarrollo de la ciudad como un todo y ejecutar aquellas obras o acciones que tengan una cobertura global, mientras los segundos quedan encargados de apoyar la tarea de gobierno mediante la implementación de la política, el control de cumplimiento de las normas, la recolección de información y la ejecución de obras y acciones en las que, su naturaleza local, les da ventajas comparativas importantes en términos de eficacia y eficiencia[43].

Esta estructura ha traído para el sector local de la ciudad una falta de autonomía, que se traduce en que las localidades tengan alcaldes adscritos al nivel central, los cuales no tienen un período de gobierno fijo, lo que da la posibilidad de remoción de su cargo en cualquier momento, y lo que, en el fondo, los hace víctimas de presiones que se originan desde diversos sectores –presión por cumplir lo estipulado por el alcalde mayor y presión de las Juntas Administradoras Locales–, y que los pone en una situación bastante complicada.

42 Ver: Secretaría de Gobierno Distrital, Universidad del Rosario (2010). "Reformas en Materia de Descentralización en el Distrito Capital 1991 – 2010". En: *Proyecto Nuevo Modelo de Descentralización*. Anexo 1.

43 Ver: Silva Bautista, Jaime. Op. cit.

La dependencia que tiene el sector local del sector central no sólo se traduce en la situación de los alcaldes locales y en el hecho de que sus alcaldías tengan unas plantas de personal contratadas por el sector central, sino que pasa también a ser una dependencia financiera. Esta dependencia se ve reflejada en que el gasto en las localidades es ordenado por el alcalde mayor de la ciudad, quien es el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local.

El 10% de los ingresos corrientes de la ciudad, que por mandato del Estatuto Orgánico deben ser destinados a las localidades, se ha centralizado en la creación de las Unidades Ejecutivas Locales, que son dependientes del sector central y que priorizan el gasto en las localidades. Esto quiere decir que ese 10% que debería ser invertido para la solución de los problemas locales, pero muchas veces se usa para cofinanciar los proyectos del sector central, que obviamente le da prioridad a las líneas de inversión que se plantean desde la alcaldía mayor, lo que deja sin autonomía a las alcaldías locales para invertir estos recursos en proyectos con vocación local.

Todo lo anterior permite inferir que el desarrollo integral de la ciudad debe estar determinado por una eficiente interacción entre los niveles central y local. Para este propósito, la implementación de la descentralización para la ciudad plantea una serie de mecanismos que van a mejorar y garantizar un correcto flujo de información entre estos dos sectores, con el fin de realizar una gestión pública eficiente. Pero en el fondo, y a pesar de que mecanismo como el Consejo Local de Gobierno –entre otros– han tratado de cumplir esta función a cabalidad, se hace necesario revisar estos procesos para que su funcionamiento y los resultados que en estos se producen tengan un efecto mucho más palpable y efectivo, que mejore la interacción de dichos sectores.

2.3. Evaluación de la política de descentralización

El mayor paso hacia la descentralización en Bogotá ha sido, evidentemente, la adopción del Estatuto Orgánico, pero al mirar los efectos que éste ha tenido en la ciudad y en el fortalecimiento del sector local, se puede identificar la exitencia de unos vacios, que son necesarios revisar para poder profundizar en este proceso y modernizar la ciudad.

Desde esta perspectiva, la ciudad ha entrado en un vaivén entre centralización y descentralización, el cual afecta la autonomía concedida al sector local de la ciudad. Por ello, después de 1993 se le dio a los alcaldes locales la potestad de ser ordenadores del gasto y el poder de contratación en sus localidades. Sin embargo, en administraciónes posteriores no se "confió en sus ventajas y se prefirió centralizar"[44], creando las Unidades de Ejecución Local –UEL–, donde se

44 Ver Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. cit.

recoge el poder de gasto e inversión de las localidades en el sector central. Esto se evidencia en que para el año 2008 "apenas una porción del gasto cercana al 24% se contrata por parte de los alcaldes locales, al tiempo que la proporción restante es contratada a través de las Unidades Ejecutivas Locales"[45].

A lo anterior se suma la desinformación de los ciudadanos sobre la gestión de la administración distrital y de las localidades, la cual ascinede a un 70%. Por ejemplo, casi la totalidad de los ciudadanos promedio no tienen conocimiento de cuánto es el presupuesto con el que cuenta el gobierno de la ciudad para hacer inversión y un 70% no conoce la gestión y presupuesto de su localidad[46].

En consecuencia, se ha optado por crear unos entes que se rijan bajo los principios de la participación ciudadana, con el fin de fortalecer el ámbito local. Con lo anterior se ratifica el debate sobre qué tan fuerte y autónomo debe ser el sector local de Bogotá D.C., y la evaluación de los siguientes temas es determinate para saber qué tan efectiva ha sido la política de descentralización en el Distrito:

- Las dinámicas que se derivan de procesos de participación ciudadana en el ámbito local, las cuales generan, a primera vista, procesos de fortalecimiento democrático tendientes a la generación del voto de opinión, y surgimiento de nuevas fuerzas políticas con base local.
- El mejoramiento de la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, resultado del acercamiento del gobierno de la ciudad, a través del fortalecimiento de los gobiernos locales.
- La creación de una cultura metropolitana del cuidado de lo público, partiendo de la base de una responsabilidad ciudadana en el pago de impuestos como insumo fundamental para mejorar la gestión del Distrito.
- La tendencia, cada día creciente, de pensar y estructurar territorialmente a la ciudad, lo que ha generado que la administración central de la ciudad presente planes maestros en temas como educación, salud, recreación y deporte, entre otros, que repercuten de manera directa en el ámbito local de la ciudad.

En contraste con lo anterior,

> […] 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 no tiene una capacidad efectiva de dirección sobre unos recursos humanos, físicos y financieros para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Este

45 Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, et. al. Op. cit.
46 Secretaría de Gobierno, Universidad del Rosario. Op. cit. Resultados preguntas Nº 46, 50 y 52.

vacío se expresa luego en un problema permanente de baja capacidad de formulación y ejecución de proyectos y de cumplimiento de las competencias asignadas[47].

En este sentido, para el representante a la Cámara por Bogotá David Luna, una de las mayores falencias que ha presentado el Estatuto Orgánico de Bogotá y en sí una de las debilidades de las localidades, y por ende un factor debilitador del proceso de descentralización en la ciudad, es la falta de competencias claras entre el nivel central y el nivel local de la ciudad.

Es así como se deben empoderar a las administraciones locales en 6 cosas:

- Administración y protección del espacio público.
- Resolver problemas de convivencia locales.
- Manejo y administración de los parques locales o barriales.
- Manejo y adecuación de la malla vial terciaria.
- Autonomía del alcalde local para nombrar la propia planta de personal de la Alcaldía Local.
- Registro de las denuncias policivas en cabeza de los alcaldes locales[48].

El representante Luna deja entreabierta la puerta para que se cree un esquema de incentivos, donde las localidades puedan asumir más competencias en la medida en que sean capaces de cumplir con las dadas. Este mayor grado de autonomía debe ir acompañado, a su vez, de un aumento del perfil de los alcaldes locales, para que pueda tener mucha mayor injerencia y peso dentro del sector central, para mejorar la interlocución entre los sectores.

También se debe gestionar el desmonte de las Unidades Ejecutivas Locales, el cual necesariamente se tiene que hacer junto con el fortalecimiento administrativo a través de la dotación de una planta de personal en las alcaldías locales, que estén ajustadas a las características locales. De esta manera se pueda cumplir con las competencias asignadas a la localidad de forma mucho más eficiente. Cuando las localidades empiecen a desarrollar las competencias dadas, se vuelven responsables de la inversión y de la gestión pública y, por ende, serán los alcaldes locales y las Juntas Administradoras Locales los responsables frente a la ciudadanía de si hay una buena o mala gestión local.

47 Maldonado Copello, Alberto. Op. cit.
48 Entrevista al representante a la Cámara por Bogotá, David Luna.

En concordancia con lo planteado por el representante Luna, el doctor Octavio Fajardo asegura que para que un proceso de desarrollo de la ciudad como en el que está inmerso Bogotá desde hace varios años funcione –más allá de si se profundiza en la descentralización, enfocada en una mayor autonomía local–, se debe dar a las localidades capacidad técnica para que puedan hacer una gestión mucho más eficiente de cara a los ciudadanos.[49]

Para Fajardo, la figura del alcalde local debe seguir ligada al sector central. Para él, sería un error que los alcaldes locales fueran elegidos por voto popular, pues el desarrollo integral de la ciudad se vería truncado como consecuencia de la falta de claridad en la distribución de competencias entre lo distrital y lo local. En esa línea, la autonomía para los alcaldes locales basada en la legitimidad dada por la elección por parte del constituyente primario, sólo se podría dar cuando Bogotá D.C. tenga un esquema distrital y local con competencias totalmente claras, que impida que los alcaldes locales y su gestión vayan en contravía de los principios estructurantes de la ciudad[50].

Las encuestas realizadas por "Bogotá cómo vamos" han reflejado que a pesar de que los mecanismos de participación en la ciudad están funcionando, se ve una participación ciudadana sectorizada, puesto que los ciudadanos que hacen uso y parte de estos mecanismo representan unos intereses específicos, que en algunos casos se pueden distanciar del interés y del bien común.

Estas encuestas también reflejan que para el caso bogotano un 10% de la población ha participado en mecanismos como los encuentros ciudadanos, mientras que un 90% nunca lo ha hecho. Ello evidencia el bajo nivel de participación ciudadana y, por ende, de fortalecimiento de una cultura basada en la democracia participativa en la ciudad.[51]

Una misma persona puede participar en varios mecanismos de participación ciudadana, como los comités que se crean a nivel local, lo que genera una participación restringida, puesto que en las deliberaciones de dichos comités locales siempre participan las mismas personas. Si esto se mira en términos de representación ciudadana y se liga a la cantidad de población que tiene cada localidad, se encuentra que la representación de la totalidad de la población local no es consecuente con quienes participan y hacen uso de estos mecanismos. En consecuencia, es posible afirmar que alrededor del 100% de la población de Bogotá no hace uso de estos mecanismo. Esto evidencia que en las deliberaciones, recomendaciones y decisiones que se toman en estos espacios sobre temas públicos que atañen al interés general, se quedan por fuera los sectores representativos de todo la sociedad[52].

49 Entrevista a Octavio Fajardo, experto en el tema de descentralización.
50 Ibíd.
51 Secretaría de Gobierno, Universidad del Rosario. Op. cit. Resultados pregunta Nº 62.
52 Ibíd. Resultados pregunta Nº 70.

Este problema de la participación ciudadana en la ciudad, sumado a

> […] 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 bogotanos no sabe siquiera el nombre de su alcalde local y la mitad no ha oído hablar de las JAL. 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 aun así las cifras son bajas y la participación muy reducida[53].

En concordancia con lo anterior, la encuesta realizada por la Universidad del Rosario –en el marco del convenio de asociación con la Secretaría de Gobierno Distrital– corrobora la anterior información, pues da como resultado que en las 20 localidades de Bogotá sólo el 20 % de los encuestados conoce algún espacio de participación ciudadana. Esto refleja los bajos índices de este tipo de participación en la ciudad, de donde surge la necesidad de formular un ajuste a estos mecanismos y espacios para que pueden desempeñar una labor mas plural, acogiendo a un número mayor de ciudadanos, representantes de todos los sectores vitales de las localidades y del Distrito.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación hace una evaluación del proceso de descentralización –Evaluación Integral de los Municipios–, donde evalúa, entre otros, el nivel de prestación de servicios públicos, la gestión administrativa y fiscal, y el desarrollo de los municipios, como principales indicadores de la evolución del proceso de descentralización. A pesar de que este informe busca en su esencia mirar cómo se han invertido los recursos de las transferencias de la Nación de los entes territoriales y con qué eficiencia y eficacia se está haciendo, de esta evaluación se pueden sacar varios indicadores para el caso bogotano.

La ciudad de Bogotá D.C. en los criterios de eficiencia, eficacia, cumplimiento de requisitos legales, capacidad administrativa, desempeño fiscal y desempeño integral alcanza un 75,85 % de cumplimiento con todos los criterios de evaluación que tiene el informe del DNP para medir estos indicadores[54], lo cual posiciona a la ciudad entre los cinco municipios con mejor porcentaje a nivel nacional. Sin embargo, esto también deja ver que el proceso de descentralización en Bogotá todavía necesita una serie de ajustes que lo

53 Maldonado Copello, Alberto. Op. cit.

54 Ver: Departamento Nacional de Planeación (2008). "Evaluación integral de los Municipios 2008. Informe de resultados de la vigencia 2008". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Gráfico 4. Indicador de desempeño integral municipal, promedio por departamentos vigencia 2008.

lleven a mejorar y modernizar la ciudad, alcanzando porcentajes más altos de desarrollo y profundización en materia de descentralización.

Hoy en día la ciudad muestra como balance del proceso allí realizado una carencia de "localidades con una asignación clara de competencias para la prestación de bienes y servicios que los identifiquen ante la ciudadanía, de personería jurídica y autonomía administrativa apropiada y de recursos de funcionamiento"[55].

3. Lecciones aprendidas del proceso de descentralización de Bogotá

El proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en Bogotá D.C. debe revisarse para que se pueda acomodar a las actuales circunstancias y características que presenta la ciudad en su conjunto e individualmente en las localidades. Es así como el esquema descentralizador en Bogotá D.C., por un lado, ha pretendido adoptar un modelo gerencial para la prestación de servicios públicos, y por otro, se ha enmarcado en un modelo de democracia participativa y de participación ciudadana.

De las anteriores circunstancias se ha derivado que Bogotá D.C., al tener un esquema de organización y funcionamiento dividido en tres sectores –central, descentralizado y local–, deba mejorar el grado de comunicación entre ellos, partiendo de la estipulación de unas competencias claras, que se derivan actualmente del Estatuto Orgánico de Bogotá, o que bien le sean cedidas por parte del sector central al sector local, con el fin de fortalecer las localidades y de saber cuáles son las funciones que tienen que cumplir a cabalidad.

Con unas funciones y competencias claramente establecidas entre los sectores que conforman la organización administrativa, y por ende el gobierno de la ciudad, se puede empezar a plantear un fortalecimiento del sector local, con el fin de acercar a la ciudadanía el gobierno de la ciudad, a través de los gobiernos locales. Como estos últimos son más cercanos a la población de base en la ciudad, pueden suplir las necesidades de los ciudadanos de una forma efectiva, a la par que se mejora las prestación de servicios públicos y se fortalecen espacios generados por las políticas de participación ciudadana.

Para llevar a cabo estos objetivos descentralizadores y darle una mayor fuerza y preponderancia al proceso en el que se encuentra inmiscuida la ciudad se deben tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar, fortalecer la autonomía de las localidades desde dos perspectivas: 1) dándole a los alcaldes locales la facultad de contratación y de ser ordenadores del gasto (correspon-

55 Maldonado Copello, Alberto. Op. cit.

diente al monto destinado a cada localidad desde el sector central –10% de los ingresos corrientes de Bogotá al año, repartido entre las 20 localidades–), con el fin de que se puedan financiar obras que no son mega proyectos de la ciudad, pero que sí revisten una vital importancia para el sector local, y de dar solución a las necesidades locales de una manera mucho más eficiente y eficaz; y 2) otorgar a las localidades autonomía en materia administrativa para que cada alcalde local pueda nombrar a los funcionarios que lo van a acompañar en la consecución de las competencias y deberes que tiene que cumplir, con el fin de que cuente con funcionarios de su entera confianza y que pueda adecuar una planta de personal acorde con las necesidades específicas de su localidad.

En segundo lugar, en lo que respecta al ámbito político, las localidades bogotanas todavía no están lo suficientemente preparadas para afrontar una elección popular de alcaldes locales, puesto que no existen mecanismos claros en el Decreto Ley 1421 de 1993 que impidan que un alcalde local electo por voto popular, al derivar su legitimidad del constituyente primario, vaya en contravía de lo que plantea el alcalde mayor de la ciudad. De llegar a una situación como la antes descrita, se podría generar una fractura entre el desarrollo integral de la ciudad, de la cual el alcalde mayor es responsable, y un desarrollo asimétrico de las localidades, no concordante con el de la ciudad. Todo lo anterior justifica la no elección de alcaldes locales popularmente.

En tercer lugar, se debe propender por el fortalecimiento de la participación ciudadana y por una concreción de los espacios y mecanismos de participación, tanto en el ámbito distrital como el local, para que éstos cumplan su verdadero cometido de generar una interacción entre los ciudadanos y el gobierno de la ciudad. En este orden de ideas, se debe buscar la consolidación de un menor grupo de consejos, comités y espacios de participación ciudadana, pero que representen efectivamente los intereses y necesidades de la localidad, en vez de ser espacios usados por unos grupos con intereses particulares. A la par, para que estos espacios funcionen correctamente se debe hacer un fortalecimiento del rol que juegan los ciudadanos como veedores y controladores de la gestión pública en sus localidades y en el Distrito.

4. Conclusiones

Resulta evidente que 17 años después de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto Ley 1421 de 1993–, éste se ha convertido en el derrotero del proceso de descentralización de la ciudad. No sólo le dio una clara organización y estructura a la misma, sino que fue la herramienta que en su momento solucionó y llevó a buen término muchos de los desarrollos que se

propusieron desde el inicio del proceso descentralizador –en 1954–, para darle una organización moderna a la ciudad, acorde con las circunstancias que se derivan de ser una metrópoli de siete millones de habitantes y capital de la República.

Se hace necesario hacer una revisión de su capítulo de descentralización, con el fin de seguir con una tendencia renovadora y modernizadora, que consolide a Bogotá como una ciudad enmarcada dentro de un esquema de democracia participativa y participación ciudadana, capaz de tener un gobierno de la ciudad cuya legitimidad recae en el constituyente primario y en el control que éste mismo hace a la función gubernamental. Todo esto genera una dinámica de acercamiento del gobierno a los ciudadanos, y por ende, una mejor resolución de sus problemas y prestación de servicios públicos.

Esto significa, ni más ni menos, hacer converger los intereses propios de la ciudad con los intereses de sus localidades, es acercar el gobierno de la ciudad a los ciudadanos de base, a través del fortalecimiento de los gobiernos locales, dándoles una mayor autonomía para que puedan cumplir con los requerimientos y solución de problemas a sus ciudadanos. Para ello, es necesario hacer un mejoramiento de la gestión de la administración, sin olvidar la importancia de fortalecer las dinámicas de participación ciudadana, haciendo participe a la población de los asuntos públicos y del control a la administración de la ciudad y de la localidad.

Con esta dinámica sector central-sector local se busca hallar un punto de convergencia entre un modelo basado en una buena gestión y administración –donde la prestación de servicios públicos es eficiente y eficaz– y un esquema enmarcado en la democracia participativa y la participación ciudadana –donde el rol que juega la ciudadanía trasciende más allá del hecho de poder elegir o ser elegido para dirigir los destinos de la ciudad o de la localidad–.

La estrategia consiste en jugar un papel ciudadano en los asuntos públicos, a través del buen uso de los espacios de participación ciudadana, abiertos no sólo para poder injerir en el destino y en la planeación y ejecución de políticas públicas en la ciudad y la localidad, sino también para poder realizar una labor de veeduría y control a la gestión de las administración de la ciudad. Lo anterior, con el objetivo de lograr una gestión pública efectiva, que sea capaz de darle una solución adecuada y a tiempo a los problemas y requerimientos de la ciudad.

En el fondo, es realizar un fortalecimiento a las localidades y a las democracias locales como los espacios más cercanos a los ciudadanos y desde donde se les puede dar una respuesta más rápida a sus problemas, haciendo que el gobierno de la ciudad cumpla con sus funciones. De la correcta interacción entre el sector central y el local en Bogotá, con competencias claramente definidas y con mayores grados de autonomía –política y financiera– a las localidades,

es que va a depender que el proceso de descentralización bogotano siga adelante, como la punta de lanza que es capaz de organizar a una ciudad en sus dimensiones política, administrativa, territorial y financiera. Finalmente, todo este proceso garantizará una constante modernización de la ciudad, lo que se verá reflejado en su capacidad de asumir y darle solución a los retos que día a día plantean sus características y dimensiones.

4.1. Descentralización administrativa

Con la actual configuración del esquema de descentralización en la ciudad resulta de vital importancia fortalecer la autonomía administrativa en las localidades, entendida como la potestad que se le debe transferir a los alcaldes locales para que puedan disponer de su propia planta de personal, a la par que se deben crear unas estructuras organizacionales que estén adecuadas para cumplir con las demandas de cada localidad.

Es así como el poder de contratación de personal que debe tener cada alcalde local resulta fundamental para poder desempeñar una buena gestión, puesto que al poder designar a sus funcionarios se va a generar un mejor clima organizacional, basado en la confianza que debe tener un jefe en sus subalternos para poder tomar decisiones y ejecutar labores de gran responsabilidad. Esta razón hace indispensable un cambio del modelo actual, donde el sector central, a través de la Secretaría de Gobierno, provee los funcionarios para las plantas de personal de las localidades.

Ninguna de las 20 localidades de Bogotá presenta características similares en cuanto a la composición de su suelo –si es rural, urbano o mixto–, su densidad de población y sus potencialidades, por lo cual todas presentan retos y necesidades totalmente diferentes. Por esta razón, se hace necesario crear estructuras organizacionales que se vean traducidas en la conformación de una planta de personal adecuada a los problemas y necesidades de cada localidad.

Como lo señala José Arocena, el desarrollo local es uno de los grandes desafíos contemporáneos[56] y, por lo tanto, la fijación de modelos de gestión pública que respondan a las particularidades de cada contexto es el reto que se deriva de dicho desafío. Sin embargo, existen dos componentes comunes a la multiplicidad de modelos de gestión, que se pueden rastrear tanto en la literatura, como en el ejercicio efectivo de la política: 1) la búsqueda de una eficiencia administrativa en la prestación de los servicios públicos y 2) el incentivo a las formas de democracia participativa y directa, en tanto que siempre existen a nivel barrial y/o local fuertes identidades comunitarias y un

56 Arocena. José (2000). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.

conocimiento profundo por parte de este sujeto colectivo de los "verdaderos problemas" que deben resolverse en el "lugar" en el que viven.

Muchos de estos cuestionamientos son los que han inspirado los caminos que se han tomado en procesos de descentralización en varias ciudades. Una fusión de circunstancias históricas específicas y de estructuras de gobierno propias de regímenes políticos particulares han conllevado a que la estructura de los procesos de descentralización y los resultados del mismo sean disímiles, aunque si se da un vistazo al espíritu que inspiró su desarrollo, en muchos aspectos es el mismo. Esto es, en resumidas cuentas, la necesidad de garantizar la *legitimidad* de los gobiernos locales, que deriva de un balance entre la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión.

En cualquier caso, aunque en Bogotá se evidencia que la garantía de los espacios democráticos directos a través de las instancias de participación en lo local son una prioridad en los discursos e iniciativas gubernamentales, la realidad es que la opción tecnocrática que aboga por la eficiencia en la prestación de los servicios bajo criterios propios de la empresa privada ha prevalecido en la práctica.

Como se verá a continuación, las conclusiones que se pueden extraer en materia de descentralización fiscal, administrativa y política para Bogotá en los cuatro casos de estudio acogidos en el presente documento son variadas y representan avances o limitaciones significativas de diferente naturaleza.

4.2. Descentralización política

Hoy en día, el caso bogotano en el sector local presenta un esquema de gobierno local compuesto por: un alcalde local, elegido de una terna que envían las Juntas Administradoras Locales –JAL– al alcalde mayor de la ciudad, quien es el encargado de designar al mandatario de las 20 localidades.

Este modelo de elección de alcaldes locales ha sido blanco de varias críticas, entre ellas la más fuerte es que en lugar de tener este sistema, se debería profundizar en la descentralización local y darle la facultad al constituyente primario de que elija mandatarios locales por voto popular. Una propuesta como esta, en las actuales circunstancias de funcionamiento de la ciudad, no cumpliría con el cometido de profundizar el proceso descentralizador, sino, muy por el contrario, atomizaría el desarrollo de la ciudad, puesto que no existe un mecanismo efectivo para poder armonizar el desarrollo local, sin que este valla en contravía del desarrollo integral de la ciudad.

De esto se desprende que la legitimidad de un alcalde local dada por el constituyente primario le daría autonomía frente al alcalde mayor de la ciudad.

Como consecuencia, podría presentarse el caso de un choque entre el poder local y el distrital, lo que impediría el desarrollo integral de la ciudad y su correcto funcionamiento.

En concordancia con lo anterior, a las Juntas Administradoras Locales se les debe dar una verdadera función política, mas exactamente en el ejercicio del control a la gestión de las alcaldías locales y de la alcaldía mayor, con el fin de que se rindan cuentas. Esto daría a las JAL la potestad de citación a funcionarios de dichas alcaldías, con el fin de que se puedan dar buenos debates de control, y no como sucede en la actualidad, donde sólo pueden hacer invitación cordiales a los funcionarios, dando espacio para que estos declinen las invitaciones. Así, en muchas ocasiones no se pueden tratar los temas de interés de la localidad en los debates de las JAL de una manera integral, y contando con la participación del gobierno central y local

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales, Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local (2008). "Bogotá positiva: para vivir mejor. Política de descentralización territorial para Bogotá" (borrador). Bogotá: Alcaldía Mayor. Disponible en: http://www.gobiernobogota.gov.co/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=444&Itemid=46. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Castro, Jaime (1991, 8 de abril). "Bogotá, Distrito Capital". En: *Gaceta Constitucional N° 40*.

Cepal-Eclac. "Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de Latinoamérica y el Caribe. Definiciones conceptuales" [en línea]. Disponible en: http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Díaz Mosquera, Carlos Andrés (2009, 20 de abril). "Procesos de Urbanización. Algunas Características del Proceso de Urbanización en Bogotá desde 1950 hasta finales del siglo XX, una Mirada desde la Marginalidad Social Urbana". En: Proceso de Urbanización [blog en línea]. Disponible en: http://carlosdiazmosquera.blogspot.com/. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Lemos Simmonds, Carlos (1991, 15 de marzo). "Exposición de motivos del Distrito Especial de Bogotá". En: *Gaceta Constitucional N° 21*: 64 – 88.

Lordello de Melo, Diogo (1987). *I Seminario de Gobierno Municipal*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Maldonado Copello, Alberto (2007). *Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*. En: Instituto Distrital Para la Planeación y Acción Comunal –IDPAC–. "Proyecto Bogotá Cómo Vamos". Disponible en: http://www.foro.org.co/cis/idpacv/290907%20DocumentoBCV-DescentralizacionBogota-4-taversion.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Marín Bernal, Rodrigo. "Exposición de Motivos - Ley 388 de 1996". En: Comisión Nacional de Televisión [en línea]. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/motivos/mtl038897.html. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. "Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Perú y Chile". Disponible en:http://www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/N11BTFInforme.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Pening Gaviria, Jean Phillipe (2003, marzo). "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia". En: *Revista Economía y Desarrollo*, 2(1): 124.

Restrepo, Darío I. (1992). *Descentralización y neoliberalismo.* Bogotá: Fondo Editorial CEIR Realidad Municipal: p. 127.

Restrepo, Darío I. (2002). *"El Futuro de la descentralización en Colombia"*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Colombia Hacia la Paz: El Futuro de la Descentralización: Experiencias de Quince Años y Perspectivas. Ginebra, Suiza: 7 a 9 de febrero.

Silva, Jaime. *La descentralización en Bogotá: una visión prospectiva*. En: Fundación Corona [en línea]. Disponible en: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_17_DescentralizaBogota_Visionprospectiva.pdf. Fecha de consulta: agosto 7 de 2010.

Velásquez Gavilanes, Raúl (2003). *Políticas públicas de gobierno local.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.