

COMPETENCIAS DE LAS LOCALIDADES EN MATERIA DE PLANEACIÓN Y
EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DISTRITO CAPITAL, EN LA
ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑALOSA
(1998 – 2000)

ILICH RODRIGO BARBOSA OLARTE

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTA D.C.
2009

COMPETENCIAS DE LAS LOCALIDADES EN MATERIA DE PLANEACIÓN Y
EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DISTRITO CAPITAL, EN LA
ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑALOSA
(1998 – 2000)

ILICH RODRIGO BARBOSA OLARTE

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTA D.C., 2009

“Competencias de las localidades en materia de planeación y ejecución de las políticas públicas en el Distrito Capital, en la administración de Enrique Peñalosa (1998 – 2000)”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Ilich Rodrigo Barbosa Olarte

Dirigida por:
Julio Roballo

Semestre I, 2009

*A mi familia, que con su amor y apoyo incondicional,
es la esencia de todo lo que soy.*

*A mis amigos, que con su compañía y cariño sincero,
hacen de cada momento un instante inolvidable.*

*Al firmamento, que con su infinita inmensidad y belleza,
me enseñó el placer del asombro.*

AGRADECIMIENTOS

Esta monografía de grado, más que un trabajo investigativo de requisito de grado, es el símbolo del final de una espléndida etapa de mi vida. En la Universidad del Rosario he encontrado la combinación perfecta entre cualidades personales y profesionales en todas las personas que tuvieron un papel en mi formación. Por eso, mi primer agradecimiento es al Destino, por haberme permitido disfrutar de mi etapa universitaria al lado de personas magníficas y en un espacio académico tan acertado.

Quiero agradecer especialmente a mi director de monografía, Julio Roballo, a quien admiro mucho por su enorme sabiduría y personalidad. Espero llevar sus enseñanzas siempre conmigo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. HISTORIA Y PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN INTERNA DE BOGOTÁ	8
1.1. HISTORIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE BOGOTÁ	9
1.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ D.C., CON POSTERIORIDAD A 1991	14
2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE BOGOTÁ EN LAS ADMINISTRACIONES ANTERIORES A 1998	19
2.1. PRIMERA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN JAIME CASTRO ANTES DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (1992 – 1993)	19
2.2. EL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (DECRETO-LEY 1421 DE 1993)	21
2.3. SEGUNDA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN JAIME CASTRO DESPUÉS DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (1993 – 1994)	25
2.4. LA ADMINISTRACIÓN ANTANAS MOCKUS – PAUL BROMBERG (1995 – 1997)	28
3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑALOSA (1998 – 2000)	37
3.1. LAS UNIDADES EJECUTORAS LOCALES (UEL)	39

3.2. LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN ZONAL (UPZ)	42
3.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES	43
4. CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Inversión directa fondos de desarrollo local	40

INTRODUCCIÓN

Esta monografía tiene por objeto analizar la relación entre el gobierno central del Distrito Capital y las Localidades, en el periodo comprendido entre 1998 hasta el año 2000. A su vez, busca establecer si se han respetado los principios teóricos que impulsaron el proceso de descentralización interna de Bogotá y especialmente se estudiarán las disposiciones adoptadas por el gobierno de Enrique Peñalosa (1998 – 2000) para determinar si hubo, o no, una política de disminución de la autonomía del nivel descentralizado por parte del nivel central distrital.

Uno de los principales cambios que se suscitaron tras los debates y la aprobación de la Constitución Política de 1991, fue el de replantear la organización político-administrativa del Estado en función de lograr un mayor acercamiento del aparato estatal y de los gobiernos regionales y locales con la ciudadanía a la cual rigen.

Este nuevo paradigma en la concepción de las relaciones de poder entre los gobiernos y los ciudadanos desde el ámbito territorial, abrió el espacio para la transformación organizacional del Estado colombiano enmarcado en el proceso de descentralización de las estructuras político-administrativas, que se vivió en los años subsiguientes a 1991.

En el caso de Bogotá, se evidenció en la forma como la Constitución Política le dio facultades al Concejo de Bogotá para que, a iniciativa del alcalde, dividiera la ciudad en Localidades y estableciera competencias y funciones respectivas para las mismas¹, llevando el espíritu de la descentralización político-administrativa y la autonomía territorial a una entidad ya descentralizada como el Distrito Capital.

Este cambio no se da de manera aislada en el país, y a pesar de responder a múltiples factores internos, también confluye con la llamada tercera ola de la democratización mundial, de la que hacen parte los nuevos caminos democráticos de los países latinoamericanos post-dictatoriales, la caída del comunismo soviético y el

¹ Estas facultades se pueden apreciar en la Constitución Política de Colombia de 1991. Capítulo IV. Art. 322.

derrumbe del muro de Berlín, prueba ineludible del final de los tiempos de la Guerra Fría.

La tercera ola de transiciones fue un conjunto de procesos políticos complejos que implicaron gran variedad de grupos de lucha de poder por la democracia. Sobre la base de sus actitudes hacia la democratización, los principales participantes en los procesos fueron ultraconservadores, reformistas liberales, reformistas democráticos y extremistas revolucionarios (...) las actitudes y los objetivos de individuos y grupos particulares cambiaron en sincronía con los procesos de democratización.²

La *tercera ola de la democracia*³ se replantea y reflexiona acerca de los canales y los espacios convergentes entre la población y el Estado a la que la misma está adscrita. Entendiendo como nuevos paradigmas y pilares democráticos la diversidad, la participación y la inclusión de todos los actores de la sociedad en la toma de decisiones.

El ambiente externo colombiano -sobre todo el latinoamericano- a finales de los 80's, es un ambiente de profundos cambios políticos y una renovada confianza en las virtudes de una democracia bien administrada, que pudiera reducir las abismales diferencias económicas entre las clases sociales.

En este sentido, la tercera ola democratizadora en el mundo a finales del Siglo XX, puede analizarse, desde el enfoque sistémico, como parte del sistema extrasocietal colombiano que afectó directamente el sistema interno nacional y que se vio reflejado en los principios que inspiraron la Constitución en los temas del reconocimiento a la multiculturalidad, los procesos de descentralización y los mecanismos de participación para la formulación y el control de las políticas públicas en el país.

² Ver Huntington, Samuel. *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del Siglo XX*. 1991. pp. 117 – 119.

³ Samuel Huntington, hace referencia a una “*tercera ola*” de democratización a finales del siglo XX, entendiendo como las dos “*olas de democratización*” anteriores a fenómenos socio-políticos mundiales donde una considerable cantidad de países asumen o retoman la democracia como régimen político bajo principios y épocas similares; la primera “*ola*” es enmarcada entre principios del siglo XIX y principios del siglo XX (teniendo como referente la independencia de EE.UU., la Revolución Francesa y la independencia de las colonias ibéricas en América y la instauración del voto universal en buena parte de América y Europa); La segunda “*ola*” se enmarca entre 1943 – 1969, tiene como referencia el final de la Segunda Guerra Mundial (y la democratización de los países vencidos), la descolonización de África y Asia Menor y el fin de algunas dictaduras en América Latina; abrir los espacios políticos a la *izquierda democrática* e incluir el voto femenino, son algunos de sus más representativos principios. Comparar Huntington. *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del Siglo XX*. pp. 25 – 37.

Según la Teoría de Sistemas en el análisis de los fenómenos políticos de David Easton, “El análisis de sistemas parte, como premisa fundamental, de que la vida política puede considerarse como un sistema de conducta; considerando los sistemas como entes y no como conglomerado de partes”⁴ y teniendo en cuenta la definición de *sistema* por parte de la Real Academia de la Lengua: “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”⁵ es posible determinar que el sistema político colombiano reaccionó a la coyuntura interna (nacional) y externa (internacional), convocando a una Asamblea Nacional Constituyente que plasmara estos cambios en una nueva Constitución Política para el país.

La Asamblea Nacional Constituyente sentó las bases y dejó en manos del legislador completar la tarea de la descentralización a nivel nacional. Así mismo ocurrió con Bogotá, que necesitaba definir su estatus con respecto a los demás municipios y ciudades del país, así como la relación y las competencias jurídicas con respecto al departamento de Cundinamarca del cual hace parte, al menos geográficamente. Para lograr este paso en el fortalecimiento de la democracia desde el ordenamiento territorial de las competencias jurídico-administrativas, el régimen de Bogotá debía ser más claro y diferenciarse del régimen común del resto de los municipios del país, en ese sentido, el primer paso en el proceso de descentralización en la capital, fue designarla como Distrito Capital⁶.

Al crear un régimen especial para Bogotá, se abrió un espacio jurídico que permitió la posterior creación de las Localidades por parte del Concejo de Bogotá y el Alcalde Mayor de la ciudad capital. La creación de estas divisiones político-administrativas al interior de Bogotá fue propulsada por la conciencia de que se produjo un crecimiento vertiginoso de la ciudad, mientras que sus sistemas administrativos permanecían estáticos, lo cual produjo un alejamiento de la administración de la ciudad con respecto a los ciudadanos, rompiendo el vínculo de

⁴ Ver Easton, David. *Esquema Para el Análisis Político*. 1982. p. 46.

⁵ Ver Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. “Sistema”. 2008. Consulta electrónica.

⁶ La designación de Bogotá como Distrito Capital se encuentra en la Constitución Política de Colombia de 1991. Capítulo IV. Art. 322.

comunicación que se presuponía existente entre los alcaldes del que antes fuera pequeño municipio, y los ciudadanos que en él residían.⁷

El principal objetivo del cambio en muchos paradigmas de democracia colombiana en 1991 fue el de lograr una mayor legitimidad y confianza por parte de la población en el Estado y en sus instituciones. Esta legitimidad en el sistema se pensaba lograr recobrando, fortaleciendo y creando nuevos canales que acercaran al pueblo con sus gobernantes y que las políticas que los gobiernos desarrollan, de forma tal que, el poder ciudadano no quedara en el simple ejercicio del voto, sino que tuviera espacios que permitieran a la sociedad ser partícipes en la generación y consecución de las mismas políticas que afectarían su vida, tanto a nivel local, como nacional.

En un país como Colombia, donde el Estado no controla la totalidad del territorio, y donde durante muchos años las labores que constitucionalmente le pertenecen han sido reemplazadas por el arbitrio de actores ilegales, la puesta en marcha de este ambicioso proyecto de ‘legitimización’ del Estado de Derecho que implica la Constitución Política de 1991 se ha convertido en un reto tan difícil de lograr, que a veces deja como un simple documento a la Constitución y no como al gran acuerdo base para construir un país mejor.

Remitiéndonos al caso de Bogotá, el proceso de descentralización que se planteó en el texto constitucional de 1991 y que se desarrolló mediante el Estatuto Orgánico para Bogotá D.C. (Decreto-ley 1421 de 1993) buscaba la mejora en la calidad de vida de los habitantes de la mayor urbe del país por medio de la creación de las Localidades, buscando que fuesen los mismos habitantes quienes se involucraran directamente en la formulación y vigilancia de las políticas públicas desde un gobierno local, mucho más asequible y cercano, logrando así consensos que permitieran establecer canales recíprocos de participación que elevaran los índices de legitimidad de los gobiernos locales.

⁷ Comparar Tirado Mejía, Álvaro. *Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades: Recomendaciones en torno al modelo de gobierno de Bogotá D.C.* 2001. p.45.

A pesar de estar acompañado de sólidos argumentos y grandes intenciones de cambio, el proceso de descentralización político-administrativa de Bogotá ha tenido múltiples problemas en su ejecución, muchos de estos a causa de una apresurada y equívoca planeación. Estos errores de la planeación de las competencias de las Localidades no permitieron un acoplamiento real de la ciudadanía con los nuevos gobiernos locales, ni se avanzó en el sentido de pertenencia de la comunidad local con el Estado y los entes descentralizados, que eran los grandes objetivos del proceso en aras de mayores índices de legitimidad estatal en la ciudad.

Por ejemplo: “La falta de procedimientos claros en la elaboración de los presupuestos fomentó el clientelismo, la mala administración y la ineficiencia. En los presupuestos de 1992 las juntas locales tendieron a distribuir los recursos entre varios proyectos pequeños que favorecían sus intereses políticos”⁸. Las viejas prácticas del clientelismo y la corrupción que han acompañado los procesos licitatorios del Estado colombiano, se reprodujeron en las nuevas Localidades, sin que ningún ente estatal o distrital pudiera hacer mayor cosa por detenerlas.

Este trabajo está enfocado en la administración de Enrique Peñalosa como Alcalde de Bogotá D.C., porque en su período de mandato, la relación entre el gobierno central distrital y las Localidades cambió drásticamente. Para esta investigación, se ha tomado la planeación y la ejecución de las políticas públicas locales, para poder analizar los cambios en esta relación entre niveles del gobierno distrital en la alcaldía de Peñalosa, teniendo en cuenta las anteriores administraciones que rigieron a la ciudad entre 1992 y 1998.

La planeación es una parte fundamental del proceso administrativo por el cual se crean las políticas públicas. También es un factor que nos indica los alcances y características del proceso de descentralización en un espacio determinado, en este caso el Distrito Capital.

La planeación consiste en identificar y analizar la situación actual en la que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos a

⁸ Ver Velásquez Gavilanes, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. 2003. p. 76.

corto, mediano y largo plazos de solución de los problemas identificados y programar las acciones y recursos que son necesarios para realizar los objetivos establecidos.⁹

Es preciso aclarar que el enfoque de esta investigación no tiene como objeto de estudio las características técnicas de los proyectos y las consecuencias que estas políticas públicas generaron en la ciudad entre 1998 y el año 2000; pues son los procesos y la forma como se gestionó la planeación y la ejecución en este tema, el sustento de este estudio. En ese sentido, ni las características técnicas de los proyectos, ni los resultados de los mismos tendrán mayor relevancia en el análisis. Es “(...) la capacidad extraordinariamente variable (de un sistema político) de obrar sobre las condiciones bajo las cuales funciona”¹⁰ lo que guiará la investigación.

En primer lugar, se analizará el proceso de creación de las Localidades de Bogotá, la historia de la organización político-administrativa de la ciudad, dónde encontramos que la idea de brindar un régimen especial para Bogotá y la necesidad de dividir su territorio en unidades político-administrativas desconcentradas. No son ideas exclusivas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, pues ya se habían determinado estas características mucho tiempo atrás, sólo que bajo matices conceptuales y políticos diferentes.

Además se estudiará la relación de este proceso de descentralización político-administrativa al interior de Bogotá desde los principios de participación, autonomía y gobernabilidad y la forma como las alcaldías anteriores a Enrique Peñalosa afrontaron el proceso de descentralización de Bogotá D.C. Esta primera parte de la investigación, proporcionará las herramientas conceptuales y los paradigmas que promovieron el proceso de descentralización en la ciudad, para crear un marco conceptual e institucional que permita evaluar el desarrollo de dicho proceso en la capital colombiana.

En segundo lugar, se analizará cómo las alcaldías de Jaime Castro (1992 – 1994) y Antanas Mockus-Paul Bromberg (1995 – 1997) enfrentaron el proceso de la descentralización político-administrativa en la ciudad. Es necesario conocer cómo las

⁹ Ver Restrepo Medina, Manuel Alberto. *Impacto Social de los Planes de Desarrollo: Análisis de la Inversión Social en Bogotá 1995 – 2004*. 2006. p. 24.

¹⁰ Ver Easton. *Esquema Para el Análisis Político*. p. 156.

administraciones anteriores a Enrique Peñalosa se relacionaron con los nuevos gobiernos locales y establecer hasta qué punto las bases teóricas que acompañaron la creación de las Localidades se vieron reflejadas en la realidad.

En tercer lugar, se examinará la administración del ex alcalde Enrique Peñalosa (1998 – 2000), comparando su relación con las Localidades, con las administraciones que lo precedieron. Se determinará si la creación de las Unidades Ejecutoras Locales (UEL) y las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) constituyeron o no un proceso denominado como de *recentralización*, donde el ejecutivo –en este caso el Alcalde Mayor– obstaculiza la descentralización promulgada en la Constitución de 1991 para Bogotá D.C. y devuelve al nivel central del Distrito Capital muchas de las competencias adquiridas por las Localidades en cuanto a la planeación y la ejecución de las políticas públicas locales.

Descubrir en qué medida la administración de Enrique Peñalosa pudo influir en el proceso de descentralización interna del Distrito Capital, y si existió o no una política de *recentralización* en la ciudad; puede ofrecer un panorama para entender la situación actual del sector descentralizado en la capital y de la misma forma poder formular caminos que permitan diseñar políticas encaminadas a fortalecer las Localidades dentro del marco de la participación y la inclusión de los ciudadanos en la elaboración de sus propias políticas locales.

1. HISTORIA Y PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN INTERNA DE BOGOTÁ

En este primer capítulo se analizará el proceso de creación de las Localidades de Bogotá, su relación con los principios de descentralización, participación, autonomía y gobernabilidad en el Distrito Capital y la forma como las alcaldías anteriores a Enrique Peñalosa (1998 – 2000) afrontaron el proceso de descentralización de Bogotá D.C. En ese sentido, se tendrá en cuenta el contexto histórico en el cual nacen las Localidades en la capital del país, los intentos anteriores por descentralizar el poder político-administrativo en la ciudad y las primeras experiencias prácticas, de lo consagrado en el Estatuto Orgánico para Bogotá D.C.¹¹.

La primera parte de este capítulo está enfocada a observar el proceso de descentralización de la ciudad a través de la historia, pues desde mucho tiempo antes de 1991, se tenía la idea que el mejor gobierno para la ciudad debe ser un gobierno descentralizado, mediante los principios de delegación y/o descentralización. Por ende, se hace necesario recabar en la historia de la organización administrativa de la ciudad y sus intentos por desconcentrar y/o descentralizar el poder central a lo largo de su historia.

Luego de haber identificado los anteriores intentos de descentralización y/o desconcentración de poderes en Bogotá, antes de 1991, será importante determinar cuáles fueron los pilares ideológicos que soportaron la creación de las Localidades después de la Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta las relaciones entre el contexto ideológico internacional, nacional y distrital. En este aspecto, los conceptos de participación, autonomía, descentralización y gobernabilidad jugaron un papel fundamental.

¹¹ El Estatuto Orgánico de Bogotá está contenido en: Presidencia de la República. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. Título V: Descentralización Territorial. 1993. Documento electrónico.

1.1. HISTORIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE BOGOTÁ

La idea de que para lograr un mejor gobierno de la ciudad, el poder local fuertemente centralizado no es la opción más favorable, no es una tesis nueva, ni original de finales del siglo XX. Muchas administraciones anteriores, incluso antes de la independencia de España, habían considerado la necesidad de crear organismos que representaran el poder central, en los diferentes barrios y “zonas” de la ciudad.

Dentro de la cultura Muisca que dominó el Altiplano Cundiboyacence antes de la llegada de los españoles, “no existía una fuerte cultura urbana, ya que se organizaban en pequeños caseríos alrededor de la vivienda del Zipa”¹². Por esta razón, la historia urbana, como tal, de Santa Fe (Bogotá) comienza a desarrollarse en la época de control hispánico de la Sabana. En los años posteriores a 1538, la ciudad tuvo un carácter fuertemente militar, pues al momento de asignar las responsabilidades públicas, quienes participaron en las huestes conquistadoras fueron quienes diseñaron el ordenamiento administrativo del nuevo Cabildo de Santa Fe.¹³

Hasta 1774, la ciudad estuvo tradicionalmente dividida en tres parroquias. En ese año, mediante una reforma administrativa territorial, estas parroquias fueron organizadas en ocho vecindarios, cada uno encabezado por un alcalde menor.¹⁴ Es la primera vez que se utiliza el término de *alcalde menor* para designar a los delegatarios del gobierno central de la ciudad en los vecindarios de la misma.

Desde los tiempos coloniales y aún después, en los tiempos de la República, Bogotá siempre ha tenido características esenciales que la diferencian de las demás ciudades y municipios del país y que demanda una legislación especial en lo referente a la organización y división del poder administrativo del Estado en sus lindes.

Este tema de la condición especial de la ciudad, fue abordado en la presidencia de Rafael Reyes (1904 – 1909), quien adelantó reformas en toda la

¹² Ver Vargas, Julián y Zambrano, Fabio. “Santa Fe y Bogotá: Evolución Histórica y Servicios Públicos (1600-1957)”. En: *Bogotá 450 Años: Retos y Realidades*. 1988. p. 11.

¹³ Comparar Vargas y Zambrano. *Santa Fe y Bogotá: Evolución Histórica y Servicios Públicos (1600-1957)*. p. 11.

¹⁴ Comparar Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 28.

organización político-administrativa del país (incluida la capital, Bogotá), la Ley 17 de 1905 creó más de 30 departamentos y erigió a Bogotá en Distrito Capital: “Erígese en Distrito Capital que será administrado por el Gobierno Nacional, el municipio de Bogotá”¹⁵. En esta misma reforma, la capital del país se separó totalmente del Departamento de Cundinamarca y dejó de ser su capital¹⁶. No obstante, estos cambios fueron más nominales que prácticos, pues la ciudad siguió siendo administrada como el resto de los municipios del país. “De esta época procede, entonces, la aspiración de convertir a Bogotá en distrito capital, propuesta que se repitió a lo largo del siglo XX sin éxito, hasta que fue aceptada en la Constitución de 1991”¹⁷.

Sólo hasta mediados del siglo XX se retomó el interés por reformar la estructura de las divisiones administrativas de Bogotá, teniendo en cuenta los acelerados procesos de crecimiento que estaba viviendo y la falta de respuesta de las autoridades estatales para satisfacer las necesidades básicas de la población, que por diversas razones, llegaban a la capital del país. El régimen de la ciudad volvería a cambiar en 1945 con el Acto Legislativo 1 del mismo año que modificó la Constitución colombiana y que denominó a Bogotá como Distrito Especial y le permitió la anexión de los municipios circunvecinos bajo determinados criterios¹⁸.

Durante el gobierno del General Rojas Pinilla (1953 – 1957) se ratificó el *status* de Distrito Especial para Bogotá, mediante el Decreto 3640 de 1954, pero se estableció como capital de Cundinamarca también a diferencia de la Ley 17 de 1905. En este mismo año, se produce la primera transformación del mapa político-administrativo de la ciudad con la Ordenanza 7 de 1954, mediante la cual la

¹⁵ Ver Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia. “Ley 17 de 1905”. Bogotá. 11 abril de 1905. Documento electrónico.

¹⁶ Rafael Reyes se caracterizó por ser un fuerte opositor al federalismo, sin embargo, quiso darle a Bogotá un régimen muy similar al de las capitales federales.

¹⁷ Ver Vidal Perdomo, Jaime. *La Región en la Organización Territorial del Estado*. 2001. p. 42.

¹⁸ En el Acto Legislativo No 1 de 1945 del Congreso de Colombia, en su Art. 1 se determinó que: El art. 5 de la Constitución quedará así: Artículo 5: La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio. Documento electrónico.

Asamblea Administrativa de Cundinamarca, ordenó la anexión de los antiguos municipios de Suba, Usaquén, Bosa, Engativá, Fontibón y Usme.

Junto con la creación del Distrito Especial y la anexión de los municipios circunvecinos, el Gobierno Nacional en el Decreto 3640 de 1954 autorizó al alcalde mayor de Bogotá, para crear alcaldías menores en los distritos que considerara necesario.¹⁹ Estos alcaldes menores que se crearon en 1954, no gozaban de ningún tipo de autonomía política, fiscal y/o administrativa. Eran simples subalternos del alcalde mayor y representantes del nivel central distrital en sus respectivos territorios o “zonas”.

Además eran designados por el alcalde mayor directamente y no tenían que ser precisamente expertos en los problemas de su territorio; ni siquiera estaban obligados a vivir en él. Para esa época, la participación ciudadana era nula, pues no existía ningún espacio para participar, deliberar o influir en las decisiones que tomaba el alcalde mayor o los alcaldes menores.

En 1972, el entonces alcalde Carlos Albán Holguín, comenzó a plantear reformas para suplir la necesidad de acercar las autoridades a los habitantes de la ciudad, creando y fortaleciendo mecanismos de participación ciudadana; y de esa forma lograr una mayor gobernabilidad y sentido de pertenencia con el gobierno distrital y con los problemas de la ciudad misma.

El Acuerdo 26 de 1972, delimitó las 16 Alcaldías Menores que conformarían el Distrito Especial y tuvo dentro de sus grandes reformas la creación de la *Junta Asesora y de Contratos* y la *Junta de Planeación de las Alcaldías Menores*²⁰. La primera junta serviría para brindar asesoría legal a las alcaldías menores por parte de los representantes de la Alcaldía Mayor y a realizar reuniones periódicas para determinar la consecución de los proyectos a los cuales se habían destinado recursos;

¹⁹ Comparar Presidencia de la República. “Decreto 3640 de 1954”. 1954. Documento electrónico. Art. 9.

²⁰ Según el Art. 1 del Acuerdo 26 de 1972 del Concejo del Distrito Especial de Bogotá: La estructura de la administración del Distrito Especial de Bogotá está constituida por los siguientes organismos: El Concejo, La Alcaldía Mayor, Las Secretarías del Despacho, Los Departamentos Administrativos, La Junta Asesora y de Contratos y La Junta de Planeación de las Alcaldías Menores. Documento electrónico.

por su parte, la segunda junta estaba destinada a servir de enlace entre las necesidades de la población de cada localidad y los alcaldes menores quienes deberían tener en cuenta la participación de la comunidad a la hora de proponer el plan de inversiones que luego sería aprobado por la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía Mayor.

Estos nuevos organismos se limitaron a tener un espacio en la legislación, puesto que la puesta en práctica de los mismos no tuvo mayor éxito. Por esa razón, en la siguiente administración, de Bernardo Gaitán Mahecha, se firmó el Acuerdo 8 de 1977.

En esta nueva norma, dos organismos nuevos surgen para reemplazar las Juntas Asesora y de Planeación que en 1972 se habían creado y de esa forma mejorar y simplificar los procedimientos de planeación local.

Los nuevos organismos para la planeación local, creados mediante el Acuerdo 8 de 1977 fueron: la *Junta de Alcaldías Menores* y los *Comités Asesores* (uno por cada zona administrativa). La primera integrada por el Alcalde Mayor, el Secretario de Gobierno, los 16 Alcaldes Menores y 4 Concejales.²¹ Esta junta tenía como propósito brindar un espacio a los Alcaldes Menores de expresar sus opiniones, inquietudes, propuestas y/o exponer su gestión ante las autoridades del nivel central distrital²².

Los segundos eran espacios donde los alcaldes menores y los representantes del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, podían estudiar los problemas y ofrecer soluciones de la mano de los dirigentes locales y representantes de los grupos de intereses locales.²³ Sin embargo, sería el Departamento de Planeación Distrital el que determinaría la estructura de las alcaldías menores, y sería este mismo órgano el que elaboraría el plan de inversiones de cada

²¹ Comparar Concejo del Distrito Especial de Bogotá. “Acuerdo 26 de 1972”. 1972. Documento electrónico. Art. 19 – 20.

²² En el Acuerdo 8 de 1977 del Concejo del Distrito Especial de Bogotá el Art. 18 decía: Créase la junta de Alcaldías Menores como organismo asesor del Alcalde Mayor para el señalamiento de las políticas y prioridades de la acción administrativa de los Alcaldes Menores y para la coordinación de sus actividades.

²³ Comparar Concejo del Distrito Especial de Bogotá. “Acuerdo 8 de 1977”. Documento electrónico. Art. 21 – 22.

alcaldía menor, teniendo en cuenta las observaciones hechas y los anteproyectos presentados en los *Comités Asesores*.

Por otra parte, el Acuerdo 8 de 1977, creó 2 nuevas zonas administrativas: La Candelaria y Rafael Uribe, sumando ahora 18 zonas administrativas en la ciudad.²⁴ En 1982, la administración presidida por el alcalde Augusto Ramírez Ocampo, creó la nueva alcaldía menor de Ciudad Bolívar.²⁵

Además, la administración de Ramírez Ocampo fortaleció los Comités Asesores de las zonas administrativas en que estaba dividido el Distrito Especial, creando una subdivisión dentro de los mismos que coordinara los servicios que las alcaldías menores y la alcaldía mayor prestaban en dichas zonas.

En esta administración también se cambió la denominación de los alcaldes menores por la de *alcaldes zonales*, y fomentó una mayor autonomía y participación de estas figuras administrativas en la solución de los problemas más apremiantes de sus zonas respectivas. Este fortalecimiento no se pudo llevar a cabo, pues como anotaba el alcalde Hisnardo Ardila, sucesor de Ramírez Ocampo: "...las alcaldías zonales no lograron solucionar los problemas locales debido a su falta de capacidad, funciones, recursos y autonomía"²⁶.

El siguiente intento de avanzar en la *desconcentración*²⁷ de funciones administrativas dentro del gobierno distrital, sucedió en 1987, cuando el Concejo Distrital aprobó el acuerdo 8 de 1987, que creaba una Junta Administrativa Local (JAL) para cada una de las 20 'zonas' (posteriormente Localidades) en las que había sido previamente dividida la ciudad. Las primeras elecciones para los cargos en las Juntas Administradoras Locales fueron previstas para el 13 de marzo de 1988 –junto con la primera elección democrática de alcalde en Bogotá.

²⁴ Comparar Concejo del Distrito Especial de Bogotá "Acuerdo 8 de 1977". Documento electrónico. Art. 2.

²⁵ Comparar Concejo del Distrito Especial de Bogotá. "Acuerdo 14 de 1983". Documento electrónico. Art. 1.

²⁶ Ver Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 31.

²⁷ Hablamos de *desconcentración* y no de *descentralización*, en la medida en que las Alcaldías Menores o Zonales eran subalternas de la Alcaldía Mayor y no tenían el grado de autonomía que un proceso de descentralización demanda.

Sin embargo, por razones de procedimiento legal en la aprobación de dicho acuerdo, este fue anulado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. “Como resultado de esta decisión 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”²⁸, pues a pesar de ser denominada como Distrito Especial, no gozaba de la autonomía legal para adelantar reformas de este tipo puesto que la ciudad aún se encontraba regida por las mismas leyes que los demás municipios del país.

1.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN BOGOTÁ D.C., CON POSTERIORIDAD A 1991

El proceso de descentralización de Bogotá, como pudimos observar en el subcapítulo anterior, ha tenido diferentes etapas e intentos de realización a lo largo de la historia de la ciudad desde su fundación por los conquistadores españoles. Sin embargo, el proceso de descentralización de la capital colombiana, nacido de la Asamblea Nacional Constituyente²⁹ y desarrollado después en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993) está inspirado en tres principios claves que sirvieron de marco teórico-filosófico para el logro de las reformas administrativas y organizacionales que está viviendo la ciudad.

Estos principios claves de la reforma político-administrativa de Bogotá a principios de los años noventas fueron: *la descentralización, la participación ciudadana y la autonomía*. Estas bases teóricas que guiaron las reformas en Bogotá, no fueron pensadas al azar, sino corresponden a un momento histórico específico, tanto de la región (Latinoamérica) como del país (Colombia), en donde la llamada *Tercera Ola de la Democratización Mundial* y las democracias post-dictaduras latinoamericanas identificaron estos paradigmas como partes primordiales para

²⁸ Ver Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. pp. 32 – 33.

²⁹ Plasmado en el Título XI de la Constitución Política de 1991.

acercar los gobiernos a los ciudadanos y lograr mayores grados de gobernabilidad y estabilidad política.

Tres grandes propósitos se plantearon como base para el desarrollo de la descentralización interna de la capital desde su planteamiento en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, “(...) primero una amplia participación ciudadana y comunitaria (...); segundo, una descentralización al interior del Distrito (...); y tercero, el reconocimiento y la institucionalización de unas realidades socioculturales, económicas y políticas, que se dan al interior de los límites del Distrito”³⁰.

El proceso que vive la ciudad después de las reformas de la Constitución Política 1991 tiene un carácter distinto a los que a lo largo de la historia Bogotá había experimentado, en la medida en que estas reformas buscaban generar un proceso de descentralización político-administrativa, mientras que las anteriores reformas que surgieron en el transcurso del siglo XX tenían por objetivo desconcentrar las funciones administrativas del nivel central, pero de ninguna forma transferir autoridad o brindar autonomía a las divisiones administrativas creadas en la ciudad.

La desconcentración administrativa es el proceso a través del cual las funciones de una entidad u organismo son distribuidas en diferentes áreas funcionales o unidades territoriales, las cuales cuentan generalmente con una estructura administrativa, y cuyo fin último es, al igual que la descentralización, garantizar los fines esenciales del Estado.³¹

Según lo anterior, se hace indispensable tener claridad sobre lo que significa la descentralización como concepto. La descentralización tiene infinidad de definiciones, según el momento histórico y el lugar donde es definida. Por ejemplo, en España después de las reformas estatales que permitieron el proceso de descentralización, este concepto se fundió con el de autonomía, teniendo en cuenta el contexto de las regiones autonómicas que se desarrolló en ese país ibérico. En ese sentido, para definir la descentralización, será más útil para este estudio emplear una definición más cercana a la realidad nacional y regional:

La descentralización consiste en el proceso a través del cual en el Estado Unitario (en este caso el Distrito Capital) se crean personas jurídicas diferentes en el nivel territorial, a las

³⁰ Ver Castro, Jaime. *Discurso: Sobre Bogotá*. Ante la Asamblea Nacional Constituyente, 11 de abril de 1991.

³¹ Ver Hernández, Pedro Alfonso. *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. 1999. p. 162.

cuales se les otorgan ciertos poderes de decisión que eran propios de autoridades únicas nacionales (o distritales)³² (...) “ hace parte de una transformación profunda, de largo aliento y de consecuencias todavía imprevisibles; coincide con la reforma del Estado en Latinoamérica, llevada a cabo bajo la denominación de modernización y acompañada en algunos países de procedimientos constituyentes.³³

El proceso de creación de las Localidades en Bogotá, es un claro ejemplo de una transferencia parcial de la autoridad. Sin embargo, en ningún momento se considera una transferencia total de la autoridad que provoque una atomización de la ciudad en Localidades totalmente autónomas desligadas del gobierno central de la capital.

En el proceso de descentralización del Distrito Capital de principios de los 90's se entendió que si bien la transferencia de autonomía no podía ser total, puesto que “(...) en toda relación de descentralización se establecen algunos límites a la autonomía por parte de las autoridades centralizadas, con el fin de conservar la unidad en la cual están circunscritas”³⁴, las Localidades debían tener un grado de autonomía relativamente alto, para lograr acercar a los ciudadanos con el Estado y constituir caminos de participación ciudadana abiertos, incluyentes y efectivos.

Estas ideas de la descentralización y la autonomía fueron paradigmas claves en la construcción de las Localidades de Bogotá como unidades político administrativas y como personas jurídicas y son los principios rectores a los cuales deberían ceñirse todas las políticas públicas en la ciudad desde su planeación hasta su ejecución.

Se considera a la autonomía la capacidad o facultad para determinar parámetros y regularse por ellos, la cual es inherente a toda persona jurídica (...) no hay descentralización sin autonomía y, además, toda autonomía es de carácter relativo o gradual, lo cual permite encontrar entidades u organismos más autónomos que otros.³⁵

El espíritu del proceso de descentralización en Bogotá que se impulsó desde la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, lo podemos encontrar en la exposición de motivos que a propósito de los posteriores artículos del Título XI de la

³² Ver Hernández, *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. p. 31.

³³ Ver García Velandia, Martha Cecilia y Zamudio Castañeda, José Vicente. *Descentralización en Bogotá, Bajo la Lupa*. 1997. p. 22.

³⁴ Ver Hernández. *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. p. 71.

³⁵ Ver Hernández. *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. p. 66.

Constitución Nacional (Art. 322-327) fue elaborada por el doctor Jaime Castro³⁶, quien fuese después electo como alcalde del Distrito Capital.

De esta ponencia de Castro en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se rescatan varios aspectos que fueron, posteriormente, los principios en los cuales se inspiró el Estatuto Orgánico de Bogotá y la descentralización del Distrito Capital en las Localidades que hoy día conocemos.

La principal motivación del proceso de descentralización de la ciudad tal como se planteó ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, era establecer “(...) un ordenamiento que le otorgue a la ciudad los instrumentos y el grado de autonomía requeridos para asegurar el debido cumplimiento de sus atribuciones y para garantizar a sus habitantes los canales de participación indispensables para intervenir, con poder real y efectivo, en el manejo y solución de sus propios problemas.”³⁷.

La participación de la ciudadanía en las políticas públicas de carácter local, que afectan directamente sus intereses o su calidad de vida, fue uno de los pilares que justificó la creación de las Localidades, como instrumento de progreso, estabilidad política y legitimidad de los gobiernos distritales.

La búsqueda de la descentralización de un ente ya descentralizado como el Distrito Capital, también se evidencia en la ponencia del doctor Castro. A pesar de que la idea de división administrativa interna del Distrito no es original de comienzos de los noventa –como se anota en la primera parte de este capítulo–, la idea de avanzar en un desarrollo de la democracia y la participación desde el ámbito local hace de éste un proceso de descentralización mucho más profundo y ambicioso que los desarrollados anteriormente.

(...) es necesario descentralizar, al interior de la ciudad, en las áreas o zonas geográficas que con tal fin se delimiten, el ejercicio de algunas de las funciones que tengan carácter distrital y la prestación de aquellos que se decida deben atenderse dentro de un marco territorial más reducido, es decir sub-distrital. (...) así se facilita la intervención de la comunidad organizada en la administración de esos mismos servicios y en el severo control a que debe estar sometida su prestación.³⁸

³⁶ Comparar Castro, Jaime. *Bogotá, Distrito Capital*. 8 de abril de 1991. pp. 9 – 15.

³⁷ Ver Castro. *Bogotá, Distrito Capital*. p. 11.

³⁸ Ver Castro. *Bogotá, Distrito Capital*. p. 13.

La descentralización interna de la ciudad es presentada, en 1991, como una *necesidad* y como el camino más viable en la búsqueda de la ampliación de canales institucionales efectivos para lograr la inclusión y la participación de la ciudadanía en los problemas públicos más cercanos a su población. Se hace indispensable entonces aclarar dicho concepto.

En esta investigación se entenderá como participación: “(...) el derecho de todo ciudadano de que la sociedad garantice canales institucionales que le permitan intervenir, como sujeto protagonista, de las decisiones y de las medidas que afectan condiciones sociales de existencia”³⁹. En el proceso de formación de las políticas públicas locales se había excluido a la población civil en Bogotá, al no contar con canales institucionales que permitieran y fomentaran la participación de la comunidad en la creación de las soluciones de sus problemas más apremiantes.

“Los símbolos urbanos son constituyentes de paradigmas individuales y colectivos, por medio de los cuales se crea una imagen personalizada del paisaje urbano diferenciado por características que crean límites territoriales de carácter personal”⁴⁰. Darle la posibilidad a la comunidad de participar en la toma de decisiones, genera un vínculo recíproco en donde la inclusión del ciudadano permite que este refuerce su identidad con la ciudad, mientras adquiere un mayor grado de compromiso frente a la misma.

En el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993) se plasmó la organización administrativa que por mandato constitucional debía hacerse en Bogotá para llevar a la práctica los conceptos mencionados anteriormente en aras de un mayor progreso y gobernabilidad en la capital colombiana.

Para analizar las relaciones entre el gobierno central y las Localidades en la Administración de Enrique Peñalosa, es necesario observar cómo las anteriores administraciones de la ciudad afrontaron el tema de la descentralización, para conocer el contexto en el cual aparecen las reformas de la administración Peñalosa.

³⁹ Ver Tomic, Blas. *Participación y Movilización Popular*. 1985. p. 125.

⁴⁰ Ver Henao Delgado, Hernán. *Estudio de Localidades*. 1997. p.79.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE BOGOTÁ EN LAS ADMINISTRACIONES ANTERIORES A 1998

En el primer capítulo se pudo observar la historia de la organización político-administrativa de la ciudad y los referentes históricos de delegación y desconcentración que se han desarrollado a lo largo de la historia de Bogotá. A su vez, se analizaron los principios fundamentales bajo los cuales se desarrolló el proceso de creación de las Localidades y el proceso de descentralización político-administrativa de la ciudad, lo que ofrece un punto de partida conceptual que sirve como referencia para analizar la puesta en marcha del proceso de descentralización en las alcaldías subsecuentes a la Constitución Política de 1991.

Las administraciones de Jaime Castro (1992 – 1994) y Antanas Mockus – Paul Bromberg (1995- 1997) afrontaron la nueva estructura administrativa de la ciudad y de las cuales se pueden recoger las primeras experiencias en materia de planeación de las políticas públicas y las primeras relaciones que en este sentido existieron entre el nivel central distrital y el nuevo nivel descentralizado de la capital en la planeación, formulación y ejecución de las políticas públicas locales.

2.1 PRIMERA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN JAIME CASTRO ANTES DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (1992 – 1993)

Después de la Constitución Política de 1991, Jaime Castro, alcalde elegido para el periodo 1992 – 1994, tuvo el reto de poner en marcha el proceso de descentralización al interior de la ciudad capital. Para muchos en su momento, Castro era la persona más indicada para adelantar la transformación en la organización administrativa que la ciudad requería, ya que él había sido el ponente y el mayor defensor de la descentralización interna del Distrito Capital en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente.

A pesar de las buenas intenciones del gobierno Distrital, no existían las condiciones institucionales, ni la cultura ciudadana que permitieran que el proceso de

descentralización pudiera evolucionar de la forma como Castro hubiese deseado. Un cambio tan profundo en la organización político-administrativa de una ciudad tan compleja como Bogotá, requería de un desarrollo gradual, en el cual, todos los sectores de la sociedad se sintieran comprometidos. Sin embargo, este compromiso ciudadano e institucional no se logró y las expectativas de la descentralización interna de la ciudad, como modelo organizacional de progreso, se fueron diluyendo.

En este mismo año (1992), se le permitió a las Localidades de Bogotá no sólo tener la potestad para realizar los planes de desarrollo, sino también tener la autonomía de convocar y adjudicar las licitaciones públicas, para llevar a cabo los programas y las obras previamente planeadas. Lastimosamente, “(...) aparecieron varios casos de ineficiencia, corrupción, mala administración y clientelismo; todos los cuales contribuyeron a empañar los primeros meses de esta nueva forma de gobierno urbano”⁴¹.

Remitiéndonos a la teoría de los sistemas de David Easton, podemos aducir que las situaciones de corrupción, mala administración y clientelismo, constituyen la afectación de un sistema externo (nacional y distrital) que imprimió sus formas y procedimientos ilegales o poco transparentes en la administración y adjudicación de los contratos en el sistema político interno de las Localidades. Es decir, que los modelos corruptos y clientelistas que empañan la actividad estatal a nivel nacional en Colombia, fueron reproducidos desde el primer momento en los nuevos gobiernos locales al interior del Distrito Capital.

La falta de claridad en las funciones, los procedimientos y políticas de control en el nuevo nivel descentralizado al interior de la capital, propiciaron que las prácticas clientelistas y la mala administración fuesen una característica lamentable de los primeros años de la puesta en marcha de las Localidades como entes descentralizados del gobierno central distrital.

Entre las principales causas de la ineficiencia, corrupción, clientelismo y mala administración, se puede mencionar: disposiciones legales equivocadas en la reglamentación de los gobiernos locales, ausencia de elementos de apoyo a la labor

⁴¹ Ver Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 69.

de las autoridades locales, la novedad del sistema de gobiernos locales, la complejidad del gobierno local en sí mismo, el medio en el cual se instituyó, y la estrecha relación entre el sistema de gobiernos locales y la voluntad política del Alcalde Mayor de turno; lo cual también está ligado a la poca claridad al momento de crear el nivel descentralizado interno de Bogotá.⁴²

El entonces alcalde Jaime Castro se encontró de repente en un dilema, pues su política bandera para ganar la alcaldía de Bogotá, fue precisamente el impulso que le daría a la descentralización interna de la ciudad, sin embargo, las constantes críticas hacia el sistema estaban afectando gravemente su popularidad y se requerían acciones gubernamentales y legislativas para hacer frente a las irregularidades que en los nuevos gobiernos locales se presentaban.

Al parecer, no fue posible establecer los lazos de identidad, pertenencia y solidaridad que por medio del proceso de descentralización político-administrativa se querían crear entre los habitantes de las diferentes Localidades, porque este nuevo nivel descentralizado no logró cumplir con las expectativas generadas al comienzo y su ineficiencia para atender los problemas de la ciudadanía se hizo cada vez más evidente.

Más allá de la voluntad política del Alcalde Mayor y el mandato constitucional, se hacía imprescindible una ley que diera luces y especificara las funciones de los organismos y la nueva organización político-administrativa del Distrito Capital.⁴³

2.2 EL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (DECRETO-LEY 1421 DE 1993)

En 1993, el tiempo que tenía el Congreso Nacional, según el artículo transitorio No. 42 de la Constitución Política de 1991 para crear el estatuto legal de Bogotá, había concluido; por ese motivo, el Presidente de la República –en ese entonces César

⁴² Comparar Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 71.

⁴³ Comparar Constitución Política de Colombia de 1991. Título XI. Capítulo IV.

Gaviria– tuvo que sancionar el Estatuto Orgánico de Bogotá mediante el Decreto Ley 1421 de 1993. Este fue el momento propicio para corregir y mejorar la gestión pública y la organización político-administrativa de la ciudad y avanzar en la consecución de los grandes derroteros que se plantearon al iniciar el proceso de descentralización al interior del Distrito Capital.

La necesidad de no administrar la ciudad desde un único centro de poder nunca fue cuestionada en las diferentes ponencias que se realizaron en los debates en la Cámara de Representantes y el Senado, respectivamente, antes que por vencimiento de términos el Estatuto Orgánico de Bogotá se promulgara vía Decreto-Ley por parte del ejecutivo. Sin embargo, si se evidenció que el principal problema de la puesta en marcha del proceso de descentralización en el Distrito Capital había sido la poca claridad en cuanto a las competencias que cada ente debía cumplir en los diferentes niveles: Distrito – Nación, Distrito – Cundinamarca, Alcaldía Mayor – Concejo de Bogotá y Alcaldía Mayor – Localidades.

Castro entendió que si bien el nuevo nivel descentralizado necesitaba una alta dosis de autonomía, ésta debía ser vigilada y controlada por organismos competentes y mediante procedimientos estandarizados, que eran imposibles de crear si no se daba una claridad legal en cuanto a las funciones que cada ente distrital debía tener frente a la administración de la capital.

Según Raúl Velásquez, “la realidad demostró que las autoridades locales son útiles siempre y cuando no sean demasiado autónomas: los alcaldes locales removibles son más responsables. El centro todavía es importante en el gobierno de la ciudad”⁴⁴. Esta apreciación nos revela una conclusión, a la que también se llegó al momento de decretar el Estatuto Orgánico de Bogotá, *demasiada democracia puede ser ineficiente y toda autonomía debe ser regulada por el nivel central*.

Por ejemplo, en el caso de la planeación de políticas públicas existen dos dimensiones que se deben distinguir muy bien cuando existe una organización político-administrativa descentralizada, como en Bogotá. La macro-planeación, que se refiere a la ciudad como un todo y que desborda el ámbito local tanto espacial

⁴⁴ Ver Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 93.

como temporalmente; y la planeación local, referida a la solución de necesidades específicas de un cierto espacio geográfico, las cuales pueden tener un bajo grado de relación con la situación general de la ciudad.⁴⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, los dos niveles (central y local) deben saber distinguir la naturaleza del tipo de planeación que requiere cada política pública en particular y de esa forma establecer las competencias de cada nivel frente a las exigencias de la ciudadanía. La autonomía de las Localidades no puede estar en contravía de la necesidad y la obligación de la Alcaldía Mayor de generar macro-políticas de desarrollo. Por el contrario, la estructura organizacional del Distrito debe propender por que ambos niveles sean complementarios al momento de formular las políticas públicas, tanto macro como localmente.

En primer lugar, el Decreto-Ley 1421 de 1993 establece dentro de la estructura administrativa del Distrito dos niveles diferentes de organización gubernamental. El sector central y el sector descentralizado.

El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos; mientras que el sector descentralizado está compuesto por establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta, y los entes universitarios autónomos y el sector de las Localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales.⁴⁶

Hecha esta aclaración por parte del Estatuto, era necesario entrar en la parte de la regulación de las competencias que cada sector debía tener para asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito. En el Artículo 61 del Estatuto podemos encontrar cuál es el lineamiento para distribuir las competencias en la generación de políticas públicas al interior de la ciudad: “(...) A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito”⁴⁷.

⁴⁵ Ver Silva Bautista, Jaime. *La Descentralización en Bogotá: una visión prospectiva*. p. 5.

⁴⁶ Comparar Presidencia de la República de Colombia. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. Documento electrónico. Art. 54.

⁴⁷ Los principios generales para la distribución y el reparto de competencias que el Concejo Distrital está facultado para hacer a las localidades, se encuentran consagrados en: Presidencia de la República de Colombia. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. Documento electrónico Art. 63.

La determinación de cuáles políticas públicas competen al sector central y cuáles al sector local parecen haber quedado al arbitrio de la voluntad política del Alcalde Mayor de turno, en la medida en que el artículo 40 del Estatuto Orgánico de Bogotá⁴⁸ le da la posibilidad al Alcalde Mayor para que delegue las funciones en el sector descentralizado, sin embargo, no es un artículo obligante para el Alcalde Mayor, quien a su juicio decidirá qué delega y qué no. Las funciones y competencias de las Localidades, según este artículo, quedan atadas a la decisión, por parte del nivel central, de delegar o no las mismas.

El Estatuto Orgánico de Bogotá hizo énfasis en la participación ciudadana como un elemento clave en la democratización y la inclusión de la sociedad civil en la solución de los problemas de sus propias Localidades. Los planes de desarrollo local deben incluir la participación ciudadana, Esta constituye uno de los principales objetivos de la descentralización en el escenario distrital. Las administraciones locales pueden priorizar de mejor forma las políticas públicas si cuentan con canales amplios, incluyentes y masivos de participación en dónde se pueden evidenciar las necesidades más apremiantes de la comunidad.

A pesar de este impulso a la participación que dio el Estatuto en lo concerniente a los planes de desarrollo local y a las funciones de las Juntas Administradoras Locales, este mismo Decreto-Ley, redujo enormemente la autonomía de las Juntas Administradoras Locales al impedir la capacidad contractual para desarrollar las obras y los proyectos que en los planes de desarrollo local se establecieran.

Las corporaciones públicas, las juntas directivas, las juntas administradoras y los organismos de control no podrán intervenir ni inmiscuirse en el proceso de selección de los contratistas ni en la adjudicación, celebración, ejecución y liquidación de los contratos.⁴⁹

⁴⁸ En el Decreto-Ley 1421 de 1993, Art. 40 se consagra: “El Alcalde Mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales”. Ver Presidencia de la República de Colombia, Decreto-Ley 1421 de 1993. Documento electrónico.

⁴⁹ Ver Presidencia de la República de Colombia. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. Documento electrónico. Art. 146.

La posibilidad de contratar queda en manos de la Localidad, por medio de la personería jurídica de los Fondos de Desarrollo Local, quien recibe la asesoría y el apoyo técnico –pero también la influencia– del sector central por medio del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal, de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría de Planeación Distrital. Es decir, cada Localidad es responsable del proceso contractual y de las consecuencias –tanto positivas como negativas– que cada contrato celebrado traiga a la comunidad. Sin embargo, en la adjudicación, el sector central es fundamental y es quien a fin de cuentas dirige gran parte del proceso contractual.

El Estatuto Orgánico de Bogotá es una herramienta *sui generis* en la legislación colombiana y definitivamente ayudó a dar claridad legal a la condición de Distrito Capital que tiene la ciudad, así como a distinguir su organización interna con respecto a los demás municipios y ciudades del país. También fijó los parámetros en los cuáles debe entenderse y desarrollarse el modelo organizativo y la descentralización interna de la capital del país.

Sin embargo, debido al desafortunado comienzo de los entes descentralizados en el manejo de los recursos públicos, la poca legitimidad de los nuevos entes y la supervivencia de las viejas fórmulas clientelistas de hacer política que las Localidades adoptaron; no permitieron que en el desarrollo de la descentralización interna de Bogotá las propuestas que pretendían sostener o aumentar la autonomía que hasta el momento tenían las Localidades tuvieran éxito.

2.3 SEGUNDA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN JAIME CASTRO DESPUÉS DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE BOGOTÁ (1993 – 1994)

En 1994, cuando el Estatuto Orgánico de Bogotá había ya entrado en vigencia⁵⁰, las relaciones entre el poder central distrital y el sector descentralizado comenzaron a adquirir diferentes matices.

⁵⁰ El Estatuto Orgánico de Bogotá D.C. fue decretado por el entonces Presidente de la República, César Gaviria Trujillo, mediante el Decreto-Ley 1421 del 21 de julio de 1993.

El Decreto-Ley 1421 sirvió para despejar muchos de los interrogantes sobre la estructura político-administrativa de la ciudad en su calidad de Distrito Capital, sin embargo, la autonomía de las Localidades en Bogotá, como se había señalado antes, siguió atada a la voluntad política del Alcalde Mayor de turno, impidiendo que la descentralización interna de la ciudad fuera entendida como un proceso de cesión de autonomía de manera gradual y obligatoria para el gobierno central, sino como una ‘opción’ o ‘herramienta’ que cada Alcalde Mayor podía determinar hasta qué punto desarrollaba.

Como se había mencionado anteriormente, uno de los pilares de la campaña de Jaime Castro para la Alcaldía de Bogotá era el del apoyo y la promoción del proceso de descentralización interna de la ciudad. En ese sentido, después de la creación del Estatuto Orgánico de Bogotá, hubiese sido una estrategia política errónea disminuir la autonomía en materia de planeación, contratación y ejecución de las políticas públicas a las autoridades locales, por ese motivo el gobierno central apenas si intervenía para influir en las decisiones locales, aún cuando el Estatuto indicaba una reducción de la autonomía del sector local frente a las políticas públicas que se desarrollarían en la ciudad.

La voluntad política de Castro se reflejó en tres políticas principales. Primero, volvió a delegar a los alcaldes locales la función de la administración de los recursos locales (...). Segundo, las autoridades locales fueron fortalecidas con más personal (...). Tercero, Castro respetó deliberadamente las decisiones de las JAL sobre inversión de recursos y apoyó técnicamente su ejecución sin señalarles en qué deberían invertir.⁵¹

Por ejemplo, el Decreto Distrital 533 del 15 de septiembre de 1993 (dos meses después de expedido el Estatuto Orgánico de Bogotá), permitía a los Alcaldes Locales la ordenación del gasto, de acuerdo con los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Locales y la posibilidad de celebrar los contratos y convenios que permitieran garantizar la ejecución de dichos presupuestos locales.⁵²

A su vez, el Decreto Distrital 698 del 8 de noviembre de 1993 también permitió a los Alcaldes Locales realizar contrataciones directas y tramitar licitaciones

⁵¹ Ver Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. pp. 87 – 88.

⁵² Comparar Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 533 de 1993”. 1993. Documento electrónico. Art. 1.

para contratos por valor máximo de 600 salarios mínimos legales mensuales; el Decreto Distrital 50 de 1994 amplió la capacidad de las alcaldías locales para tramitar licitaciones de contratos hasta 2.000 SMLM, siendo un importante referente de la voluntad política del Alcalde Castro para fortalecer la autonomía contractual de las Localidades.⁵³

Esta autonomía que el alcalde Castro brindaba al sector local fue para muchos una forma de desvirtuar la autoridad del gobierno central, pues se pensaba que las Localidades a largo plazo lograrían atomizar el poder en el Distrito y ‘federalizar’ la estructura político-administrativa de la ciudad. Sin embargo, este panorama que era defendido por aquellos que no veían en el proceso de descentralización interna de Bogotá una forma exitosa de modernización del Estado, no tenía asidero en la realidad; en la medida en que, según el Estatuto, las Localidades sólo ejecutaban el 10% del presupuesto de la ciudad para obras y proyectos que adelantaran de forma autónoma las Localidades.⁵⁴

Es decir, que la supuesta atomización de poder que se temía a causa de la autonomía de las Localidades, no se podría dar dentro del marco del Estatuto Orgánico de Bogotá, puesto que la misma ley no permite que la participación de las Localidades en el presupuesto distrital supere el 20% del total.⁵⁵

A pesar del nuevo ordenamiento político-administrativo que brindó el Estatuto Orgánico de la ciudad y los decretos distritales que delegaron la actividad contractual de las obras locales en las Localidades, los casos de ineficiencia y corrupción dentro del nuevo sector descentralizado persistieron y de alguna forma empañaron las ventajas que el proceso de descentralización había traído al Distrito Capital.⁵⁶

⁵³ Comparar Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 698 de 1993”. 1993. Documento electrónico. Art. 1.

⁵⁴ Comparar Presidencia de la República. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. 1993. Documento electrónico. Párrafo 1°. Art. 89.

⁵⁵ Comparar Presidencia de la República. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. 1993. Documento electrónico. Párrafo 2°. Art. 89.

⁵⁶ Comparar Contraloría de Santafé de Bogotá. *Gestión de las localidades del Distrito Capital: 1992-1994*. pp. 95 – 109.

Además, no hubo claridad legal en cuanto a los procedimientos y hubo poco acompañamiento técnico por parte del nivel central para la planeación local, si tenemos en cuenta que para los ciudadanos y funcionarios era la primera vez que participaban en la elaboración de un Plan Local de Desarrollo, las ineficiencias e ineficacias de los primeros ejercicios de planeación local posteriores a 1991 no deberían sorprendernos.

Es necesario que a la par con el uso de los mecanismos de descentralización, su operatividad sea flexible, de manera que no solamente se cuente con la alternativa legal de la delegación como medio de acción administrativa, sino también dotándola de modernas normas de procedimiento administrativo para lograr que ellas sirvan efectivamente.⁵⁷

La finalidad última de la creación de las Localidades, que era aumentar la legitimidad de las autoridades distritales y locales mediante el desarrollo de proyectos cercanos a las comunidades, no se logró durante los primeros años de la descentralización interna de la ciudad, en la medida en que no había un control lo bastante fuerte y eficiente para impedir que las viejas formas clientelistas y poco transparentes de administrar los recursos a nivel nacional se repitieran en el nuevo sector descentralizado de Bogotá. Sin embargo, los efectos del Estatuto Orgánico de Bogotá se verían más reflejados en la siguiente administración, cuando serían evaluados los resultados de la reforma político-administrativa de la ciudad.

2.4 LA ADMINISTRACIÓN ANTANAS MOCKUS – PAUL BROMBERG (1995 – 1997)

Junto con la elección popular de Antanas Mockus como Alcalde Mayor del Distrito Capital, se dio la segunda elección de ediles para las JAL de las respectivas Localidades. Las expectativas políticas de estas nuevas elecciones en el Distrito Capital eran muy amplias en la medida en que las nuevas autoridades distritales debían afrontar el proceso de la descentralización interna de la ciudad desde el marco normativo que ofrecía el Estatuto Orgánico de Bogotá y a su vez, debían hacer frente

⁵⁷ Ver Restrepo Medina. *Impacto Social de los Planes de Desarrollo: Análisis de la Inversión Social en Bogotá 1995 – 2004*. p. 155.

a la baja popularidad que tenían las autoridades locales por los casos de corrupción e ineficiencia que se presentaron en la administración de Jaime Castro.

La propuesta política del entonces alcalde electo Antanas Mockus fue, sin lugar a dudas, una de las propuestas más innovadoras y ambiciosas que la ciudad había visto en toda su historia. Era la primera vez que se tomaba como punto de partida para el desarrollo y el progreso de la ciudad el concepto del ciudadano como agente de cambio social. Este concepto innovador en la forma de entender las relaciones entre el Estado y la ciudadanía estaba acompañado de una idea ambiciosa: formar ciudadanos capaces de realizar por sí mismos los cambios sociales desde el apego a la legalidad y el sentido de pertenencia con la ciudad.

La pedagogía ciudadana era el pilar del plan de desarrollo *Formar Ciudad* del alcalde Mockus, por medio de la formación de ciudadanos conscientes de su rol como agentes de cambio en la sociedad; se esperaba tener una comunidad más participativa, más preparada y dispuesta a dejar de lado o a no ser permisivo con las prácticas corruptas que desde siempre han prevalecido.⁵⁸ Lejos de buscar un gobierno asistencialista, la administración Mockus-Bromberg⁵⁹, esperaba que las soluciones a la gran mayoría de los problemas que aquejaban a la ciudadanía partieran de los mismos afectados y desde la misma comunidad organizada que utilizaría los canales y espacios de participación que el gobierno distrital y los gobiernos locales facilitarían⁶⁰. En la *'formación de ciudadanos'* la labor del sector descentralizado en el Distrito era fundamental y debía trabajar de la mano con el sector central de la ciudad, para lograr que los objetivos trazados desde 1991 se pudieran hacer realidad.

Como se ha mencionado anteriormente, el Estatuto Orgánico de Bogotá dejó al arbitrio de la voluntad política del Alcalde Mayor de turno, buena parte de la autonomía de las Localidades en cuanto a la planeación y la ejecución de las políticas

⁵⁸ El plan de desarrollo *Formar Ciudad*, fue aprobado por el Decreto No. 295 de 1995 de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, el 1 de junio de 1995.

⁵⁹ Recordemos que Paul Bromberg fue alcalde delegado Alcalde Mayor de Bogotá en los últimos meses de 1997 debido a la renuncia de Mockus para dar paso a su candidatura presidencial.

⁶⁰ En el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* en el Art. 2 dice: “Acción de Gobierno: Comprende la formación ciudadana, en donde todos aprendamos de todos con responsabilidad compartida, cooperación y participación; y la formación de ciudad, en donde la gestión colectiva preserve el patrimonio común y lo enriquezca para bien de todos y especialmente de los más débiles”.

públicas; así como al monto de las transferencias del gobierno central a las Localidades para ejecutar los planes de desarrollo local. La principal pregunta que surgía tras la elección de Antanas Mockus como Alcalde Mayor de la ciudad era precisamente cuál sería su actitud frente al proceso de descentralización de Bogotá y si mantendría, aumentaría o reduciría la autonomía de las 20 Localidades existentes en el momento.

Desde el comienzo de su administración, Mockus expresó su intención de respetar las acciones del gobierno de Jaime Castro, también como una forma de comenzar el gobierno sin las características de los políticos tradicionales que por lo general llegan al poder y no toman en cuenta las acciones y programas adelantados por las administraciones anteriores. “(...) prometo cuidar las acciones heredadas. En particular, los progresos logrados en el campo legal y fiscal que el gobierno actual [de Jaime Castro] logró merecen mi respeto”⁶¹.

El proceso de planeación de las políticas públicas tenía una especial importancia para Antanas Mockus desde su posesión como Alcalde Mayor. La mencionada *formación de ciudadanos*, dentro del concepto de *cultura ciudadana*⁶², base de la propuesta de esa administración, parte de la apropiación de los canales participativos por los mismos ciudadanos que determinan mediante procesos democráticos participativos e incluyentes, cuáles son las necesidades prioritarias para elevar la calidad de vida en sus barrios y comunidades. “La planeación no sólo era una actividad que debía ser llevada a cabo por los empleados públicos, debía haber participación popular en la elaboración de los planes locales y también en programas especiales en que a los habitantes se les enseñara a planificar y emprender sus propias obras”⁶³.

La administración de Jaime Castro había dejado el proceso de planeación local sin reglamentar, por lo que una de las prioridades al inicio de la alcaldía de

⁶¹ Ver Mockus, Antanas. *La Fuerza de la Esperanza*. En *Formar Ciudad*. 1995.

⁶² “Por cultura ciudadana se entiende el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. Ver Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto No. 295 de 1995”. Documento electrónico. Art. 6.

⁶³ Ver Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 105.

Antanas Mockus era organizar y hacer claridad legal sobre las competencias del sector descentralizado y la comunidad en la planeación local. Mockus entendió que ningún programa de *pedagogía ciudadana* sería realmente eficaz si no existían canales normativos que permitieran llevar la teoría a la práctica, por eso era tan importante para esta administración dar claridad en cuanto a la participación ciudadana dentro de los procesos de planeación local.

El Decreto 425 del 3 de agosto de 1995, fijó los procedimientos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Local. Este Decreto tiene como base para planeación local la perspectiva del trabajo conjunto entre el sector central distrital, el las autoridades locales (alcaldes locales y JAL) y la comunidad de las respectivas Localidades. Cabe resaltar que todos los proyectos que se presentaran para la discusión de los Planes de Desarrollo Local debían guardar concordancia con las prioridades del Plan de Desarrollo Distrital –en este caso el Plan *Formar Ciudad* de la Alcaldía Mockus⁶⁴–; en la medida que esto se cumpliera, los proyectos presentados por los diferentes actores serían clasificados según su prioridad de acuerdo a las necesidades específicas de cada localidad.

Como se había observado anteriormente, después de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, el entonces Alcalde Mayor Jaime Castro había delegado las funciones contractuales de los proyectos de los planes locales en las mismas Localidades. La administración de Mockus no modificó este acto administrativo de su antecesor, por el contrario, complementó el proceso de creación de las políticas públicas locales mediante la convocatoria de la ciudadanía en los planes locales, lo cual permitía a los ciudadanos ser parte de la acción administrativa del Estado en cuanto a la planeación de las políticas locales y además, por medio de la Veeduría Distrital⁶⁵, poder ejercer un control social sobre la ejecución y el desarrollo de sus propios proyectos.

⁶⁴ Las Prioridades del Plan eran: a) Cultura Ciudadana b) Medio Ambiente c) Espacio Público d) Progreso Social e) Productividad Urbana f) Legitimidad Institucional. Las seis prioridades del Plan de Desarrollo *Formar Ciudad*, se encuentran consagradas en el Decreto Distrital No. 295 de 1995. Art. 5.

⁶⁵ La creación, funciones y demás características de la Veeduría Distrital, se encuentran consagradas en el Decreto-Ley 1421 de 1993. Título VII. Capítulo III. Documento electrónico. Art. 118 – 124.

¿Quién mejor que los mismos habitantes de los barrios y las Localidades para determinar cuáles son los temas más importantes y las necesidades más apremiantes de su propia comunidad?

Un sistema político “(...) es un conjunto de relaciones políticas en el seno de otros sistemas sociales que está marcado por una compleja serie de procesos mediante los cuales ciertos tipos de *inputs*⁶⁶ se convierten en el tipo de *outputs*⁶⁷ que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas (...) la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona a ellas”⁶⁸.

Una de las mayores apuestas que se hizo en el esquema desarrollado por la alcaldía de Antanas Mockus fue precisamente adelantar una política de pedagogía sobre las responsabilidades, derechos y oportunidades de los mismos ciudadanos, para que fuesen ellos mismos –no sólo quienes demandan o piden el apoyo estatal en determinados asuntos (*inputs*)–, sino que de la misma forma fuesen partícipes de la creación de las respuestas o salidas del sistema político (*outputs*) que se traducen en las políticas públicas.

Mediante la consigna ‘*Los Recursos Públicos Son Sagrados*’ pudo sensibilizar a los funcionarios y a los ciudadanos participantes de los procesos de planeación en la importancia de la administración de los recursos –que en Bogotá nunca han dejado de ser escasos– y mostrarle a los ciudadanos del común las dificultades para gobernar y administrar eficiente y equitativamente los dineros públicos.

Junto con la autonomía que Mockus le brindaba a las Localidades, los programas de participación ciudadana –no sólo consolidaban el proceso de descentralización, teniendo en cuenta los principios expuestos en el primer capítulo de esta investigación– permitía que la elaboración de las políticas públicas, por parte del sistema, dejara de ser esa ‘caja negra’ extraña y ajena para muchos ciudadanos;

⁶⁶ Todos aquellos acontecimientos externos al sistema político que lo alteren, modifiquen o afecten de alguna manera. Se clasifican principalmente en *demandas* y *apoyos*.

⁶⁷ Se denominan “productos del sistema político” las *salidas* o expresión material de los objetivos del sistema. También se pueden considerar como las acciones y decisiones de las autoridades a través de las cuales responden a las exigencias o demandas de los distintos ambientes intra y extra-societal.

⁶⁸ Ver Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. 1992. p. 221.

para convertirse en algo propio y accesible (en cuanto a la influencia en las decisiones) para muchos de los habitantes de la ciudad.

La vinculación de la sociedad civil en la construcción de las soluciones para sus problemas más cercanos por medio de los canales estatales, es la forma más eficaz de generar niveles más altos de apropiación de los habitantes con la ciudad, mayor transparencia en la ejecución de las políticas locales, más legitimidad del sector descentralizado y por ende más gobernabilidad. “Es hora de que quienes habitan en la Capital, así sean oriundos de otras regiones del país, vean y consideren la ciudad como propia, como sucede con la gran mayoría de las ciudades en el nivel regional”⁶⁹.

A pesar de las nuevas decisiones adoptadas por el alcalde Mockus para organizar y dar mayor eficiencia a los Planes de Desarrollo Local y a la planeación de los mismos, muchos políticos no compartían su innovadora forma de hacer política en la ciudad. Una buena parte de los concejales de la capital no estaba de acuerdo con la autonomía concedida a las Localidades, pues sentían amenazados sus intereses en cuanto a la visibilidad política. Es decir, si los ciudadanos, junto con las autoridades locales, adelantaban las políticas públicas que tenían efectos directos sobre ellos, como la adecuación de la malla vial al interior de los barrios, por ejemplo.

¿Qué podían prometer los concejales en campaña electoral? Siguiendo con las tradicionales formas de hacer política en Bogotá, ¿Cómo podrían los concejales mantener sus prácticas clientelistas, si el control social y la participación ciudadana lograran ser garantes de la transparencia en la administración de la ciudad?

Si bien es cierto que la influencia del Concejo en la contratación del nivel central distrital era bastante amplia, el desarrollo de las obras de carácter local –así no representaran más del 10% del presupuesto de la ciudad– puede ser crucial para la obtención de votos en las siguientes elecciones para el Concejo. Por estas razones, los concejales inconformes, apoyados por algunos congresistas, presentaron el Proyecto de Ley 029 de 1995 en el Senado de la República. Este proyecto era una reforma casi

⁶⁹ Ver Cuellar de Martínez, María Mercedes. “Descentralización Administrativa y Organización del Estado”. *Foro Económico, Regional y Urbano*. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996). p. 136.

total del Estatuto Orgánico de Bogotá, cambiaba las reglas de juego entre las autoridades distritales, otorgándole al Concejo mayores facultades políticas como la sujeción de todos los contratos celebrados a la autorización del Concejo (incluyendo los de procedencia local),⁷⁰ o la atribución de la facultad para determinar la estructura de la administración distrital y las funciones de sus dependencias.⁷¹

Tanto el alcalde Mockus, como el ex-alcalde Castro, se opusieron al proyecto de reforma que cursaba en la Cámara de Representantes. “Contrarreforma política, contrarreforma administrativa y contrarreforma tributaria son las características del proyecto que ahora tramita la Cámara”⁷² anotaba el ex-alcalde Castro en su momento, pues atentaba directamente contra los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía; así como también, iba en contravía de los avances logrados en materia de fortalecimiento institucional de las autoridades locales. Además, como se preguntaba el alcalde Mockus al opinar sobre el proyecto de reforma que cursaba en la Cámara: “¿Sería conveniente cambiar un estatuto que apenas tiene tres años de vigencia y con respecto al cual el Distrito se encuentra en pleno proceso de adaptación, después de 25 años de permanecer con una misma base jurídica?”⁷³

Afortunadamente para la organización político-administrativa de Bogotá, el Proyecto de Ley 029 de 1995 no fue aprobado en los debates de la Cámara de Representantes, bien sea por la reflexión que algunos congresistas hicieron acerca de los retrocesos que implicaba la aprobación del proyecto; como por la coyuntura política del momento –el desafortunado proceso 8.000– que consumía la mayor parte del tiempo y de la atención de los congresistas.

Como se puede apreciar, la administración de Antanas Mockus determinó como una de sus prioridades fortalecer y organizar los procedimientos de planeación

⁷⁰ Comparar Ortiz Hurtado, Jaime. “Proyecto de Ley 029 de 1995”. *Gaceta del Congreso* No. 241. 1996. Art. 51.

⁷¹ Comparar Ortiz Hurtado. “Proyecto de Ley 029 de 1995”. Art. 20.

⁷² Ver Castro, Jaime. “En Defensa del 1421”. *Foro Económico, Regional y Urbano*. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996). p. 24.

⁷³ Ver Mockus, Antanas. “Del Supermercado a la Plaza de Mercado”. *Foro Económico, Regional y Urbano*. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996). p. 34.

a nivel local. En 1996, la Alcaldía Mayor lanzó su programa *Aprender a Sumar*, este programa buscaba dar complemento a los avances logrados por el Decreto Distrital 425 de 1995 en cuanto a la planeación local. *Aprender a Sumar* tenía como principal objetivo enseñar que el desarrollo del proceso de descentralización en la formación de las políticas públicas locales, sólo era posible en la medida en que se entendiera que la sumatoria de todos los actores y el conocimiento que cada uno tuviera de sus propios roles y alcances dentro del proceso, era el camino más idóneo para la legitimación del sector descentralizado en la ciudad.

Este proyecto vinculaba no solamente a los ciudadanos inexpertos que querían participar en la conformación de los Planes de Desarrollo Local; sino también a los funcionarios de las Localidades y del nivel central que ya tenían experiencia en materia de planeación pública. La ambición del programa pedagógico era desmontar en el nivel local la tradicional forma de hacer política, que se había heredado del nivel distrital y nacional.

Reconocer la importancia de la participación ciudadana por parte de los funcionarios –y no verla como una amenaza para sus intereses– era fundamental para que la participación lograra su cometido; de la misma forma, permitir que los ciudadanos se enfrentaran a los problemas de la administración desde la óptica de los funcionarios brindaba lecciones sobre la dificultad del manejo de la ciudad y de los recursos al momento de establecer prioridades para el gasto público. “Las prácticas de participación y control deben nutrirse de la acción transformadora de la sociedad sobre el Estado, tanto como de la sensibilidad estatal para acoger los cambios”⁷⁴.

La gestión para el fortalecimiento del proceso de descentralización al finalizar el año 1997. Los gobiernos locales tenían mayor autonomía en la planeación y contratación de las políticas públicas locales, los funcionarios y los ciudadanos que participaban en la formulación de los Planes de Desarrollo Local entendían mejor sus funciones y la responsabilidad de ser agentes transformadores en la sociedad.

⁷⁴ Ver Restrepo Medina. *Impacto Social de los Planes de Desarrollo: Análisis de la Inversión Social en Bogotá 1995 – 2004*. p. 152.

El aumento de la inversión a los proyectos pertenecientes a los Planes de Desarrollo Locales permite ver cómo las Localidades iban adquiriendo mayor importancia a medida que avanzaba el proceso de descentralización. En 1995 la inversión de los gobiernos locales fue de \$53.942 millones; \$119.443 millones en 1996 y \$114.705 millones en 1997.⁷⁵ En algunos casos la gestión de las autoridades locales fue más eficiente que la gestión en las agencias centrales y mucho de ese éxito se debió a la participación ciudadana no sólo en la planeación, sino también en los ejercicios de control social y fiscalización de los proyectos locales.⁷⁶

Los avances que la administración Mockus-Bromberg había dado al fortalecimiento institucional de las Localidades en Bogotá no podían desarrollarse completamente, si la siguiente administración no tenía una continuidad que permitiera una evolución del sector local y de la participación ciudadana en el mismo.

El Secretario de Gobierno de Bogotá de la época, Fernando Guzmán Rodríguez, anotaba al respecto:

Si se frena el proceso de descentralización –*recentralizar*– se provocaría una crisis de gobernabilidad en Santa Fe de Bogotá. (...) Son muchos los beneficios que entrega el proceso de descentralización. Continuarlo y reforzarlo es el camino que le garantizará a la ciudad un mejor gobierno y una mayor gobernabilidad. Las futuras administraciones deben concentrarse en mantener estos logros y en aprovechar las fortalezas y oportunidades que la descentralización ofrece para la ciudad.⁷⁷

A pesar de lo anterior, la siguiente administración no tendría un concepto tan favorable con respecto a los beneficios de la descentralización y la autonomía de los entes locales y, como veremos en el siguiente capítulo, tomó decisiones para retroceder en el proceso de descentralización interna del Distrito Capital.

⁷⁵ Comparar Velásquez Gavilanes. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 131.

⁷⁶ Comparar Secretaría de Gobierno. *Gestión Local y Descentralización: 1995 – 1997*. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. 1997. p. 103.

⁷⁷ Ver Secretaría de Gobierno. *Gestión Local y Descentralización: 1995 – 1997*. p. 9.

3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE ENRIQUE PEÑALOSA (1998 – 2000)

El 1 de enero de 1998 asumió el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá el economista y administrador Enrique Peñalosa Londoño. La elección de Enrique Peñalosa como alcalde de la ciudad es una muestra de la decisión de los votantes bogotanos de apoyar las propuestas de los candidatos diferentes a los partidos tradicionales o que representaran la forma tradicional de hacer política en el país. Por segunda vez consecutiva el segundo cargo más importante del país quedaba en manos de un candidato que no pertenecía ni al Partido Liberal, ni al Partido Conservador⁷⁸.

Las expectativas que se tenían en cuanto a la voluntad política –que como se había anotado anteriormente era tan importante en el proceso de descentralización– del entrante gobierno de Peñalosa con respecto a las Localidades y la autonomía de las mismas no eran muy prometedoras para el nivel descentralizado. Desde la alcaldía Mockus-Bromberg, Peñalosa se había destacado por ser uno de los contradictores al proceso de descentralización que se venía desarrollando en el Distrito, sobre todo en lo concerniente a la autonomía contractual de las Localidades.

“Al analizar el impacto de la descentralización sobre la eficiencia, no hay que olvidar que muchos de los beneficios de la descentralización se logran también con la simple desconcentración de la administración”⁷⁹. Para Peñalosa no era tan necesario o indispensable buscar la profundización del proceso de descentralización; por el contrario, según su propio análisis un modelo eficiente de gobierno para la ciudad era aquel que tenía un gobierno central fuerte, pero desconcentrado, y entes descentralizados que sólo influyeran en la planeación de forma asistida por el nivel central.

En la administración de Peñalosa las modificaciones en el sector local no se hicieron esperar:

⁷⁸ Enrique Peñalosa fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá avalado por el movimiento independiente *Por La Bogotá Que Queremos*, liderado por él mismo.

⁷⁹ Ver Peñalosa Londoño, Enrique. *Descentralización Sí. Pero de Manera Inteligente*. En *Foro Económico, Regional y Urbano*. Vol. 4. Julio – Septiembre 1996. p. 86.

En una decisión muy debatida, el gobierno distrital decidió trasladar la ejecución de los recursos de las Localidades a oficinas especializadas en las entidades centrales, para mantener la iniciativa y la identificación del proyecto o programa objeto de inversión en las autoridades locales, previa realización de encuentros ciudadanos. Así eliminó la posibilidad de ejecución directa de los recursos por parte de las Localidades, un mecanismo cuestionado y que había generado grandes ineficiencias en la inversión.⁸⁰

Tan sólo una semana después de su posesión como Alcalde Mayor, se promulgó el Decreto 022 de 1998. Su único artículo establecía:

Suspéndase temporalmente la delegación conferida a los Alcaldes Locales en materia de contratación de los Fondos de Desarrollo Local de Distrito Capital de que tratan los Decretos 533 del 5 de septiembre de 1993, 698 del 8 de noviembre de 1993 y 050 de 25 de enero de 1994⁸¹.

Esta medida revocaba la confianza que en materia contractual las administraciones de Jaime Castro y Antanas Mockus-Paul Bromberg habían depositado en el sector local. A su vez, promovió el debate sobre la organización político-administrativa de la ciudad, que no parecía dirigirse hacia un fortalecimiento y profundización del proceso de descentralización; sino que parecía *recentralizar* el poder central distrital y dejar a las Localidades como simples entes desconcentrados.

Se ha utilizado el término *recentralizar* para denominar la finalidad de las medidas adoptadas por el gobierno de Peñalosa en lo referente a la organización político-administrativa de la ciudad y las competencias de los gobiernos locales en la administración de Bogotá. Para dar claridad en cuanto a lo que se entiende en esta monografía como *recentralización*, la definición de Pedro Alfonso Hernández puede darnos luces al respecto:

La recentralización es un proceso inverso a la descentralización, que consiste en la absorción o atracción por parte de los entes superiores de competencia asignada a entes inferiores (...) ha de observarse, en este proceso, el principio de paralelismo de las formas y de las competencias, por cuyo mérito, si la descentralización fue dispuesta por ley, la recentralización debe estatuirse mediante normas del mismo rango.⁸²

Como lo anota Pedro Hernández, sólo por medio de normas del mismo rango se puede estatuir la recentralización. Recordemos que el Estatuto Orgánico de Bogotá

⁸⁰ Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Bogotá: Una Experiencia Innovadora de Gobernabilidad Local*. 2004. p. 33.

⁸¹Ver Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 22 de 1998”. 1998. Documento electrónico. Art. 1.

⁸² Ver Hernández. *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. p. 65.

(que es un Decreto-Ley proferido por del Gobierno Nacional) no dio claridad sobre las competencias de las Localidades en la planeación, formulación y ejecución de las políticas públicas pertenecientes a sus Planes de Desarrollo Local; y que por esa razón la autonomía de las Localidades depende de la voluntad política del Alcalde Mayor de turno quien la reglamenta mediante Decretos Distritales, sin tener certeza de la continuidad que sus sucesores permitan para las disposiciones establecidas.

3.1 LAS UNIDADES EJECUTORAS LOCALES (UEL)

Peñalosa veía con mucha desconfianza la competencia contractual en manos de las autoridades locales. Junto con el Decreto 022 de 1998, que suspendía la delegación en materia de contratación que Jaime Castro había impulsado, el Decreto 176 de 1998 delegó esa función en el sector central y en los establecimientos públicos⁸³ y creó las Unidades Ejecutoras Locales (UEL)⁸⁴ que constituyen la forma organizativa de la recentralización de las competencias que en materia contractual tenían las Localidades. Todo proyecto del Plan de Desarrollo Local debía ser, desde ahora, aprobado por la UEL correspondiente, en ese sentido las Localidades estaban de forma más profunda bajo la tutela del sector central del gobierno distrital.

En las UEL, se advierte la presencia de tendencias diferentes en la descentralización, pues la administración de Jaime Castro desconcentró funciones por medio del traslado de competencias a las Localidades, con el fin de descongestionar al sector central de tareas que le correspondían. (...) La administración Peñalosa, en cambio, parece preferir un modelo en el que los gobiernos locales detectan prioridades y necesidades, y en el cual el sector central ejecuta y contrata en su nombre.⁸⁵

Dentro de los aspectos positivos de la adopción de las UEL como entes ejecutores de las políticas públicas locales, cabe rescatar que hubo una mejora en la calidad de las obras –sobre todo en materia de infraestructura vial– y de cierta forma, se cerraron muchas puertas para la corrupción en el sector local. Sin embargo, la

⁸³ Estas disposiciones se encuentran en: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 176 de 1998”. 1998. Documento electrónico. Art. 1.

⁸⁴ Las UEL están reglamentadas mediante el Decreto 176 de 1998. Art. 3 de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.

⁸⁵ Ver Tirado Mejía, Álvaro. *Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades: Recomendaciones en torno al modelo de gobierno de Bogotá D.C.* 2001. p.63.

eficiencia que se esperaba de estas oficinas centralizadas en la ejecución local nunca se logró. La ejecución total de las Localidades en el año de 1998 fue del 19%, en 1999 del 29% y en el año 2000 del 37% y la mayoría de estos recursos fueron comprometidos en el último mes del año respectivo.⁸⁶

Cuadro 1. Inversión directa fondos de desarrollo local (Ejecutado por las UEL)
En millones de pesos

Vigencia	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Cumplimiento
1998	\$142.233	\$26.586	19%
1999	\$165.412	\$47.572	29%
2000	\$171.800	\$64.294	37%

Fuente: Contraloría de Bogotá. *Informe Sectorial: Distribución de las Competencias Locales en el Distrito Capital*. p. 35.

La eficiencia en la ejecución de los proyectos de los Fondos de Desarrollo Local, que fue la razón principal por la cual se crearon las UEL, no fue satisfactoria; por lo contrario, si tenemos en cuenta las necesidades de la ciudadanía, la gestión de las UEL en los tres años del gobierno de Peñalosa fue desastrosa.

En la administración de Peñalosa, la necesidad más apremiante para el sector local era el tema de la infraestructura vial al interior de los barrios de las respectivas Localidades. Según un estudio de la Contraloría de Bogotá, más del 40% de la inversión presupuestal en las Localidades estaba destinado al mejoramiento de la malla vial.

La UEL, en el caso de la contratación de proyectos de infraestructura vial, pertenece al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y cuenta con todo el apoyo técnico y legal de la entidad; además de llevar a cabo toda la etapa precontractual y contractual de los proyectos, también presta asesorías a las Localidades para la elaboración de los proyectos consignados en el Banco de Proyectos.

Sin embargo:

Los deficientes procesos de planeación, el desconocimiento por parte de la comunidad de la formulación de proyectos, aunado a los cambios normativos, generó retraso en la presentación de proyectos a las diferentes UEL para su respectivo aval, así mismo, generó

⁸⁶ Ver Contraloría de Bogotá. *Informe Sectorial: Distribución de las Competencias Locales en el Distrito Capital*. 2004. p. 35.

demoras considerables en los procesos de contratación, observando que en el último mes del año, se reservaron más del 85% de los recursos locales comprometidos.⁸⁷

Como constata el estudio de la Contraloría de Bogotá, parte del problema de la ineficiencia en la contratación de los proyectos locales era la deficiencia en el proceso de planeación. El escaso conocimiento técnico, tanto de funcionarios de las alcaldías locales, como de los ciudadanos que participaban en los Consejos Locales de Planeación en la formulación de proyectos viables para el desarrollo de las Localidades, obligaba a las UEL a devolver muchas de las iniciativas por errores técnicos y de viabilidad, lo que retrasaba la asignación de recursos. Si la contratación en manos de las autoridades locales no era muy eficiente, después de la *recentralización* de las competencias contractuales tampoco estaba dando mayores resultados.⁸⁸

Teniendo en cuenta lo anterior, se esperaba que el gobierno de Peñalosa dispusiera recursos y adelantara un programa para la capacitación de los agentes que intervenían en la formulación de los proyectos locales. Por el contrario, esta administración entorpeció el proceso de formación de autoridades locales más legítimas, más responsables y más cercanas a la comunidad. El proyecto educativo de Antanas Mockus en las Localidades desapareció y el *empoderamiento* de los ciudadanos como agentes participativos y fiscalizadores con respecto a los gobiernos locales se desvirtuó.⁸⁹

Si bien las UEL promueven la participación de la ciudadanía en cuanto a la presentación de proyectos de inversión y planeación, es el nivel central, encarnado en las UEL, quien determina la prioridad que se le debe dar a los proyectos; en ese sentido, la función de la sociedad civil como agente transformador de su entorno disminuye, pues muchas de las propuestas ciudadanas son rechazadas al arbitrio de las UEL por no ser relevantes o tener poca prioridad para la comunidad según el análisis de estas oficinas centrales.

⁸⁷ Ver Contraloría de Bogotá. *Balance Social de la Administración de Bogotá D.C. 1999*. p. 208

⁸⁸ Comparar Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. "Decreto 739 de 1998". 1998. Documento electrónico. Art. 19.

⁸⁹ Ver Velásquez Gavilanes, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 213.

3.2 LAS UNIDADES DE PLANEACIÓN ZONAL (UPZ)

En el año 2000, se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá (POT)⁹⁰, este plan determinó una serie de lineamientos y propuestas para toda la ciudad y también dejó abierta la puerta para que la planificación local se realizara en espacios más reducidos o detallados que las Localidades. Es así como se crean las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), que son divisiones del territorio, por parte del sector central, para identificar los problemas y planear las soluciones acordes a las características de cada lugar.

En el POT se determinaron 112 UPZ⁹¹ para dividir el territorio capital, las UPZ son entes intermedios entre las Localidades y los barrios; y para muchos es una división mucho más acertada –teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la población– que la forma en la cual están delimitadas las Localidades actualmente. Sin embargo, restan importancia a las Localidades en la medida en que la planeación se realizaría en espacios más reducidos y cercanos a la comunidad, pero dependientes del gobierno central distrital.

Al recentralizar la planeación a escala vecinal o barrial, la administración de Peñalosa cerró el círculo de intervención del gobierno central distrital en la creación de las políticas públicas locales. Por otra parte, la función de los Ediles en la planeación de las políticas públicas también se ve deteriorada por este modelo de gestión, lo cual empaña el avance de la administración Mockus-Bromberg en lograr una sinergia en el trabajo propositivo y clasificatorio de los proyectos con mayor relevancia para la comunidad de las Localidades.

Este nuevo enfoque de la administración local dividida en UPZ, también tiene algunas ventajas: existe un mayor detalle en los proyectos al abarcar un espacio más reducido para la aplicación de los proyectos; las UPZ pueden prestar mayor apoyo técnico y logístico para presentación de propuestas más viables y efectivas; se puede por medio de éstas lograr mayor especificidad y conocimiento de las

⁹⁰ El POT se encuentra reglamentado por el Decreto 619 de 2000.

⁹¹ Comparar Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 619 de 2000”. 2000. Documento electrónico. Art. 290.

necesidades reales de la comunidad en espacios con un nivel más alto de concordancia socioeconómica y cultural de los habitantes, que no se da en la actual división de las Localidades.

La delimitación de las UPZ; sin embargo, reduce la capacidad de las Localidades para adelantar por sí mismas las mejoras concernientes a las vías dentro de los perímetros más pequeños o detallados como los barrios. Tal como se había anotado anteriormente, la inversión en equipamiento vial es quizás una de las más –o la más– notoria en cuanto a la percepción de la inversión estatal en la ciudad; por ese motivo, si la planeación de estas mejoras viales surge dentro de las UPZ, bajo la coordinación del nivel central, la importancia y el fortalecimiento institucional del nivel descentralizado pierde relevancia dentro de la ciudadanía.

A su vez, la planeación local se desarrolla en dos ámbitos distintos (las UPZ y las Localidades), generando confusión sobre el papel y la competencia de cada uno de estos entes en el proceso de planeación. La duplicidad de funciones dentro del sector local se presenta frecuentemente y obstaculiza el fortalecimiento del proceso de descentralización y de las autoridades locales al interior de la ciudad.⁹²

3.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Los procedimientos de participación de la ciudadanía en la planeación local fue también un tema que modificó el alcalde Peñalosa en su mandato. El Decreto 739 de 1998, determinó la creación de los “*Encuentros Ciudadanos*”⁹³, estos espacios de participación ciudadana se realizarían en divisiones zonales más pequeñas que las Localidades y serían la antesala de lo que después el POT del año 2000 denominaría como UPZ.

De la misma forma, esta norma delegó en el Alcalde Local la responsabilidad de elaborar el proyecto o propuesta inicial del plan local,

⁹² Comparar Contraloría de Bogotá. *Informe Sectorial: Distribución de las Competencias Locales en el Distrito Capital*. p. 39.

⁹³ Los Encuentros Ciudadanos están consagrados en el Decreto 739 de 1998 en los Art. 6 – 9.

restringiendo la intervención de las JAL en la elaboración del mismo. Es decir, las JAL y la comunidad debaten sobre la propuesta inicial que presenta el Alcalde Local, quien es nombrado por el gobierno central Distrital.⁹⁴

En 1999, la administración Peñalosa, modificó el Decreto 739 de 1998, mediante el Decreto 518 de 1999, permitiéndole a las UEL presentar proyectos en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Local y los Presupuestos Anuales de las Localidades; siempre y cuando, los proyectos presentados por la comunidad no cumplieran con los criterios de factibilidad. Si tenemos en cuenta que la participación ciudadana carecía de conocimiento técnico en muchos de sus proyectos, las UEL podían intervenir en la elaboración de los planes locales, pues determinaban la viabilidad de los proyectos producto de la participación ciudadana y presentaban sus propios proyectos, con un conocimiento sin duda más técnico, pero dejando a un lado los resultados del proceso de participación de la comunidad.

Con esta política Peñalosa no sólo incrementó la intervención del centro en los asuntos locales, sino que también permitió explícitamente que los nuevos proyectos, no considerados en los planes locales, fueran introducidos en el momento de hacer el presupuesto local anual.⁹⁵

Esta planificación centralizada y a la vez desconcentrada en pequeñas unidades (UPZ), no permite que las autoridades locales se fortalezcan y puedan adelantar grandes convocatorias de manera exitosa para la participación de los habitantes en la planeación de las políticas más cercanas a ellos.

La construcción de factores de pertenencia e identidad es difícil en Bogotá por el concurrente desplazamiento de los ciudadanos al interior de la ciudad y el arribo constante de personas de otros sitios del país. Sin embargo, si existe un conjunto de reglas claro y de funciones bien delimitadas, la participación de los ciudadanos se facilita, y el empoderamiento de los habitantes de los sectores locales con su entorno, así lleven poco tiempo viviendo en la localidad, puede convertirse en una realidad más plausible.

⁹⁴ Ver Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá. “Decreto Distrital 739 de 1998”. Art. 10. Documento electrónico.

⁹⁵ Ver Velásquez Gavilanes, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. p. 215.

La participación de los agentes locales es fundamental para determinar cuáles son las necesidades más urgentes y que generan mayor demanda al interior de las Localidades. Teniendo en cuenta que todos los Planes de Desarrollo Local deben guardar relación con el Plan de Desarrollo del gobierno central, es importante que los agentes locales también puedan participar en la discusión y en la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital. A pesar de esta consecuencia lógica que denotaría el avance de los mecanismos y el alcance, tanto de la participación, como de la descentralización; el gobierno de Peñalosa estuvo apuntando hacia otra dirección, en donde el nivel central es muy fuerte y cada vez más autoritario con respecto al sector local.

La cultura de la responsabilidad compartida al momento de la participación que se impulsaba en el gobierno Mockus-Bromberg, fue transformada en un método en el cual los organismos centrales son los únicos responsables de las políticas conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, ya que son ellos quienes aprueban o rechazan los proyectos que la ciudadanía presenta en los encuentros ciudadanos.

Para algunos es más fácil y eficiente que la responsabilidad repose únicamente en el nivel central, pero esto no sólo va en contra de los principios de la descentralización; sino que convierte a los ciudadanos en agentes pasivos y poco comprometidos con la realidad de sus Localidades. En ese sentido, los habitantes sólo esperan que el Estado –lejano– resuelva sus problemas y cubra sus necesidades de la forma asistencialista que predominaba en la administración pública antes de adoptar las políticas de participación ciudadana.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, se puede concluir que el proceso de descentralización no es nuevo y que desde los tiempos de la colonia se había contemplado la necesidad de desconcentrar el poder y dividir el territorio de la ciudad en espacios más reducidos para elevar la eficiencia en la administración. Si bien, el concepto colonial y republicano –anterior a 1991– no incluía la cesión de autonomía para las divisiones político-administrativas de la ciudad; siempre se mantuvo la idea de que la mejor forma de gobernar la ciudad más grande e importante del país era por medio de la desconcentración y el acercamiento del gobierno local a los ciudadanos.

Para lograr fortalecer las relaciones entre los habitantes y el gobierno de la capital, se entendió que Bogotá debía tener un estatus diferente al resto de los municipios del país. A pesar de varios intentos de brindar ese estatus especial a la ciudad a comienzos (Reyes en 1905) y a mediados (Rojas Pinilla en 1954) del siglo XX, sólo hasta la Constitución Política de 1991, Bogotá pudo desarrollar las bases para generar un Estatuto Orgánico que la diferenciara de los demás entes territoriales del país.⁹⁶

La teoría de los sistemas de David Easton muestra cómo la interacción de las diferentes partes de la sociedad funcionan como un sistema, que es conocido como sistema político. El sistema político de Bogotá, sobre el cual se desarrolla el proceso de descentralización al que hace referencia esta investigación, no es ajeno a la influencia y procesos que tienen lugar en los demás sistemas políticos de los cuales el de Bogotá está inmerso.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta lo anterior, podemos llegar a la conclusión que el fenómeno de la Tercera Ola de la democracia a escala mundial, que planteaba Samuel Huntington y la forma como se estaban adelantando los cambios políticos administrativos a nivel nacional, tuvieron un impacto directo en los principios y paradigmas sobre los cuales fue concebida la descentralización interna del Distrito Capital.

⁹⁶ Ver República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*. Art. 322. Documento electrónico.

Son estos principios y paradigmas los que nos ofrecen un referente mediante el cual es posible evaluar qué tanto las administraciones avanzaron en el proceso de descentralización interna de la ciudad y si los objetivos trazados al plantear la modernización de la organización político-administrativa de la ciudad pudieron ser logrados.

Después de haber revisado la historia de la organización político-administrativa de Bogotá hasta 1991 y de haber determinado el impacto de los sistemas internacionales y nacionales en el modelo adoptado para la organización del poder político en la ciudad –que se tradujo en la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá–, el análisis de la relación entre el nuevo nivel descentralizado (Localidades) y el sector central del Distrito en las administraciones de Jaime Castro (1992 – 1994) y de Antanas Mockus (1995 – 1997), proporciona los elementos que permiten acercarnos de forma más acertada a la respuesta de la pregunta de esta investigación: ¿Cómo afectó la alcaldía de Enrique Peñalosa (1998 – 2000) al proceso de descentralización de Bogotá D.C., tomando en cuenta las competencias de las Localidades en materia de planeación y ejecución en el Distrito Capital?

Teniendo en cuenta los avances que en el proceso de descentralización las alcaldías anteriores a Peñalosa habían realizado; determinando como factores de avance, la cesión de autonomía a las Localidades, el fortalecimiento institucional de las mismas y la inclusión de la población civil mediante la participación ciudadana en los procesos de planeación de las políticas de carácter local; podemos concluir que la administración de Enrique Peñalosa afectó negativamente el proceso de descentralización que se llevaba a cabo en Bogotá desde 1991 y que sus políticas de reducción de autonomía e incremento de la influencia del poder central en las competencias de las Localidades, estaban encaminadas a desarrollar un proceso de *recentralización*.

Es posible observar la recentralización en la alcaldía de Peñalosa en la creación de las UEL y la determinación por parte del ejecutivo de restringir la autonomía de las Localidades en la contratación y ejecución de las políticas públicas de sus propios Planes de Desarrollo Local.

En cuanto a las competencias de las Localidades en materia de planeación, el nivel descentralizado perdió parte de su autonomía por la creación de las UPZ, por medio de las cuales el sector central hacía una división diferente del territorio con respecto a las Localidades, y adelantaba procesos de planeación que duplicaban los procedimientos, y de alguna manera, dejaban a un lado a las Localidades, retrocediendo en el fortalecimiento institucional que se esperaba conseguir desde 1991.

A lo largo de esta investigación nos hemos referido al cambio en el modelo de organización político-administrativa desde 1991, como un proceso de descentralización. Sin embargo, los entes descentralizados gozan de mayor autonomía en las decisiones en el entorno que les compete, por lo cual, la organización del poder político en Bogotá corresponde más a un gobierno desconcentrado, que a uno descentralizado.⁹⁷

El proceso de descentralización puede brindar a las Localidades una categoría similar a la de los municipios del resto del país, siempre y cuando exista una mayor cesión de autonomía a los gobiernos locales y un compromiso de responsabilidad en el manejo de los recursos y de inclusión de la ciudadanía en la formulación y vigilancia de las políticas públicas locales.

El tema de la autonomía es un problema crucial en la medida en que si no se brindan los elementos necesarios para que las Localidades puedan desarrollar procesos autónomos en sus territorios específicos el término *descentralización* no es jurídicamente preciso. Pues las políticas que vayan en dirección de la simple desconcentración del poder central Distrital, atentan contra los principios de participación ciudadana, fortalecimiento institucional y gobernabilidad que propiciaron la transformación del modelo político-administrativo de la ciudad.

Por ese motivo, las políticas adelantadas por la administración Peñalosa, implicaron un retroceso en la modernización del gobierno en la capital que nos remite

⁹⁷ Ver Vidal Perdomo, Jaime. “La Organización Interna de Bogotá y la Descentralización”. *Foro Económico, Regional y Urbano*. Vol. 9. (Enero – Marzo 1998). P. 34.

a las características del modelo político-administrativo interno que la ciudad que tenía antes de la Constitución Política de 1991.

La modernización de la estructura político-administrativa de Bogotá es una necesidad que a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI se ha identificado como prioritaria; sin embargo, no existe un consenso generalizado en cuanto al fortalecimiento de los gobiernos locales y del potencial que pueden desarrollar los mismos, por ese motivo algunas administraciones (como la de Enrique Peñalosa, en el caso específico de esta investigación) pueden establecer modelos o políticas distritales que vayan en contravía de la modernización estructural de la ciudad que desde 1991 se busca.

Una ciudadanía más comprometida con los problemas de sus propios espacios urbanos, utilizando los canales de participación que la estructura estatal dispone para hacer efectiva su participación; unos gobiernos locales con mayor autonomía y eficiencia; un gobierno central distrital comprometido a apoyar y fortalecer los procesos de participación que se viven al interior de las Localidades , serían los pasos fundamentales para llevar a cabo el proceso de descentralización interna de Bogotá teniendo como base la autonomía, la participación y la formación de ciudadanía; todo esto encaminado a elevar la gobernabilidad y la estabilidad política en la capital.

BIBLIOGRAFÍA

- Easton, David. *Esquema Para el Análisis Político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1982.
- Galvis Gaitán, Fernando. *Manual de Ciencia Política*. Bogotá: ESAP, 1994.
- García Velandia, Martha Cecilia y Zamudio Castañeda, José Vicente. *Descentralización en Bogotá, Bajo la Lupa*. Bogotá: CINEP, 1997.
- Henao Delgado, Hernán. *Estudio de Localidades*. Medellín: ICFES, 1997.
- Hernández, Pedro Alfonso. *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. Bogotá: Editorial Legis, 1999.
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del Siglo XX*. Barcelona: Editorial Paidós, 1991.
- Lowi, Theodore (et al). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Restrepo Medina, Manuel Alberto. *Impacto Social de los Planes de Desarrollo: Análisis de la Inversión Social en Bogotá 1995 – 2004*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.
- Sáenz, Javier. *Las Estrategias Pedagógicas de los Tres Últimos Gobiernos de Bogotá Para Formar Ciudadanos por Fuera de la Escuela*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES) – Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- Salazar Vargas, Carlos. *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

Silva Bautista, Jaime. *La Descentralización en Bogotá: una visión prospectiva*. Bogotá: Fundación Corona, 2000.

Thoenig, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

Tirado Mejía, Álvaro. *Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades: Recomendaciones en torno al modelo de gobierno de Bogotá D.C.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001.

Tomic, Blas. *Participación y Movilización Popular*. Sao Paulo: Ediciones Metrópolis, 1985.

Velásquez Gavilanes, Raúl. *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2003.

Vidal Perdomo, Jaime. *La Región en la Organización Territorial del Estado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001.

Capítulos o artículos en libros

Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En: Batlle, Albert (comp.) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992. 221 – 230.

Lulle, Thierry. “La Participación Ciudadana en la Gestión Local. Lecciones de una Experiencia de Control Fiscal Cívico en Bogotá”. En: Lulle, Thierry. *Hacer Metrópoli. La Región Urbana de Bogotá de Cara al Siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. 339 – 357.

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. “El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual”. En: Aguilar Villanueva, Luís F. *La Implementación de las Políticas*. México DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993. 97 – 146.

Vargas, Julián y Zambrano, Fabio. “Santa Fe y Bogotá: Evolución Histórica y Servicios Públicos (1600-1957)”. En: Santana, Pedro (et al). *Bogotá 450 Años: Retos y Realidades*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia – Instituto Francés de Estudios Andinos, 1988. 11 – 97.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Castro, Jaime. “En defensa del 1421”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Externado de Colombia. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996): 23 – 31.

Cuellar, María Mercedes. “Descentralización administrativa y organización del Estado”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Externado de Colombia. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996): 135 – 146.

Hagopian, Frances. “Democratización: Avances y Retrocesos en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. No. 2. Santiago de Chile. Verbatim. (2006): 231 – 239.

Mockus Sivickas, Antanas. “¿Del supermercado a la plaza de mercado?”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Externado de Colombia. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996): 33 – 39.

Peñalosa Londoño, Enrique. “Descentralización sí. Pero de manera inteligente”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Externado de Colombia. Vol. 4. (Julio – Septiembre 1996): 85 – 93.

Rodríguez, Germán Darío. “Participación ciudadana una frustración”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Javeriana. Vol. 10. (Abril – Septiembre 1998): 107 – 115.

Santana Rodríguez, Pedro. “Descentralización y gobierno de la ciudad”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Javeriana. Vol. 10. (Abril – Septiembre 1998): 97 – 105.

Vidal Perdomo, Jaime. “La organización interna de Bogotá y la descentralización”. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*. Contraloría de Bogotá – Universidad Javeriana. Vol. 9. (Enero – Marzo 1998): 27 – 35.

Otros documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Descentralización en Bogotá”. Consulta realizada en diciembre de 2008. Disponible en la página web: www.bogota.gov.co/portel/libreria/php

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 22 de 1998”. Bogotá. Enero 8 de 1998. Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2193>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 50 de 1994”. Bogotá. Enero 25 de 1994. Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2991#0>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 176 de 1998”. Bogotá. Febrero 10 de 1998. Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2376>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 295 de 1995”. Bogotá. Junio 1 de 1995.
Consulta realizada en julio de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 425 de 1995”. Bogotá. Agosto 3 de 1995.
Consulta realizada en julio de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1884>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 518 de 1999”. Bogotá. Agosto 5 de 1999.
Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1755>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 533 de 1993”. Bogotá. Septiembre 15 de 1993.
Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1746>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 619 de 2000”. Bogotá. Julio 28 de 2000.
Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 698 de 1993”. Bogotá. Noviembre 8 de 1993.
Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1663#0>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 739 de 1998”. Bogotá. Agosto 28 de 1998.
Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1711>

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. “Decreto 1008 de 1998”. Bogotá. Diciembre 2 de 1998.
Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1979#1>

Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia. “Ley 17 de 1905”. Bogotá. 11 abril de 1905. Consulta realizada en mayo de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13666>

Castro, Jaime. “Sobre Bogotá”. Discurso ante la Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 40, Bogotá, 11 de abril de 1991.

Castro, Jaime. “Bogotá, Distrito Capital”. Ponencia ante la Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional, No. 40, Bogotá, 8 de abril de 1991.

Concejo Administrativo de Bogotá. “Acuerdo 11 de 1954”. Bogotá. Enero 12 de 1954. Consulta realizada en mayo de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9171>

Concejo del Distrito Especial de Bogotá. “Acuerdo 8 de 1977”. Bogotá. Diciembre 15 de 1977. Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=550>

Concejo del Distrito Especial de Bogotá. “Acuerdo 14 de 1983”. Bogotá. Septiembre 7 de 1983. Consulta realizada en julio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=504>

Concejo del Distrito Especial de Bogotá. “Acuerdo 26 de 1972”. Bogotá. Diciembre 9 de 1972. Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2028>

Concejo de Santa Fe de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1992”. Bogotá. Abril 30 de 1992. Consulta realizada en julio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=539>

Concejo de Santa Fe de Bogotá. “Acuerdo 6 de 1998”. Bogotá. Mayo 30 de 1998. Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>

Concejo de Santa Fe de Bogotá. “Acuerdo 13 de 2000”. Bogotá. Noviembre 27 de 1998. Consulta realizada en noviembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3784>

Congreso de Colombia. “Acto Legislativo No 1 de 1945”. Bogotá. Febrero 6 de 1945. Consulta realizada en junio de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13470>

República de Colombia, Constitución Política de Colombia de 1991. Consulta realizada desde agosto de 2007. Disponible en la página web: <http://www.cna.gov.co/cont/documentos/legislacion/constitucion.pdf>

Contraloría de Bogotá. *Balance Social de la Administración de Bogotá D.C. 1999*. Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2000.

Contraloría de Bogotá. *Gestión de las localidades del Distrito Capital: 1992-1994*. Contraloría de Bogotá, Bogotá, 1995.

Contraloría de Bogotá. *Informe Sectorial: Distribución de las Competencias Locales en el Distrito Capital*. Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2004.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. “Sistema”. Consulta realizada en enero de 2008. Disponible en la página web: <http://buscon.rae.es/draeI/>

Fundación Corona. *La Planeación Local En Bogotá*, Fundación Corona, Bogotá, 2005.

Ortiz Hurtado, Jaime. “Proyecto de Ley 29 de 1995”. *Gaceta del Congreso No. 241*. Congreso de Colombia. (18 de junio de 1996): 4 – 26.

Presidencia de la República. “Decreto 3640 de 1954”. Bogotá. Diciembre 17 de 1954. Consulta realizada en mayo de 2008. Disponible en la página web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1563>

Presidencia de la República. “Decreto-Ley 1421 de 1993”. Bogotá. Julio 21 de 1993. Consulta realizada en junio de 2007. Disponible en la página web: <http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=558>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Bogotá: Una Experiencia Innovadora de Gobernabilidad Local*, Ágora Editores, Bogotá, 2004.

Pulido, María Elsa. “Bogotá...un modelo propio de descentralización”. Presentación ante la Plenaria del Observatorio de Participación y Control Social, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 25 de agosto de 2005.

Secretaría de Gobierno. *Gestión Local y Descentralización: 1995 – 1997*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 1997.