economíaurbana
Soluciones públicas & privadas

Calle 75 No. 7 - 72,
Bogotá, D.C, Colombia

PBX: **(57 1) 757 97 81**

economiaurbana.com.co
N.I.T.: 900103559 -2

Producto 2 – Documento de diagnóstico

Contrato 587-2017

"Realizar un diagnóstico y una propuesta para rediseñar el actual modelo de gestión de las alcaldías locales, que contribuya al mejoramiento de su operación y funcionamiento"

Febrero de 2018

economíaurbana
Soluciones públicas y privadas

Agradecimientos

Se agradece el apoyo de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) en cabeza de Miguel Uribe Turbay, de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), y la activa participación de los alcaldes de las 20 Localidades del Distrito. Especial agradecimiento se extiende a Iván Casas, Subsecretario de Gestión Local (SDG); Lubar Chaparro, Subsecretario de Gestión Institucional (SDG); Sandra Castiblanco, Directora para la Gestión del Desarrollo Local (SDG); Luis Alfredo Cerchiaro, Director para la Gestión Policiva (SDG); Lady Johanna Medina, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación (SDG); Adriana Jiménez, Jefe Jurídica (SDG); Daniel Monsalve, Director de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local (SDP); Viviana Torres, Subdirectora de Infraestructura y Localidades (SHD); Arturo Arias, Subdirector de Promoción de la Participación (IDPAC); y a todo el equipo de asesores, profesionales y colaboradores de la SDG.

Este agradecimiento se hace extensivo a Jaime Torres, Veedor Distrital; Jaime Castro, exalcalde de Bogotá; Paul Bromberg, exalcalde de Bogotá; Héctor Riveros, exsecretario de Gobierno de Bogotá; Enrique Borda, exsecretario general del Distrito, Diego Molano, concejal de Bogotá, y a todas las entidades y personas que participaron en las entrevistas y sesiones de trabajo realizadas para la elaboración del presente informe.

Este documento fue preparado por un equipo profesional de Economía Urbana integrado por: Jorge Iván González (director del Proyecto), Manuel Fernando Castro (codirector), Alfredo Sarmiento, Julio Miguel Silva y Jairo Núñez (coordinadores temáticos), Mauricio Mariño (Coordinador Jurídico), Carlos José González, Luis Leguizamón, Nubia Novoa, Óscar Siza, Sonia Álvarez, y Erika Herrera (especialistas sectoriales), además de un equipo técnico de investigadores compuesto por Alejandro Espitia, Óscar Siza, Óscar Quiroz, Camila Chavarría, Katherine Leal, Juan Sebastián García y Daniel Niño.

Contenido

1 Introducción 1

2 Marco Analítico y Metodológico 3

2.1 Marco Analítico para el entendimiento de la Gestión de las Localidades 3

2.1.1 Dimensiones de la gestión local 6

2.1.2 Dimensión institucional de la gestión local 7

2.1.3 Dimensiones específicas de interés del Distrito Capital 7

2.1.4 Integración y ampliación del marco analítico 8

2.1.5 Consideraciones Finales 8

2.2 Marco metodológico 8

2.2.1 Concepto de Capacidad Institucional: Enfoque metodológico del estudio 10

3 Situación Actual de las Localidades 12

3.1 Análisis de las capacidades de gestión local integral 12

3.2 Estructura del Índice de Gestión Integral 13

3.2.1 Pilar de Gestión 17

3.2.2 Pilar de Resultados 24

3.2.3 Análisis de la Gestión Integral 35

3.3 Análisis de brechas 38

3.4 Conclusiones trabajo cualitativo 47

3.4.1 Capacidad Institucional 48

3.4.2 Competencias 53

3.4.3 Mapa Agregado 54

3.4.4 Análisis DOFA 56

3.4.5 Metodología de análisis de información cualitativa 67

4 Análisis por dimensiones 70

4.1 Definición de Competencias 70

4.1.1 El problema 70

4.1.1.1 Competencias y Funciones 70

4.1.1.2 Inspección, vigilancia y control – IVC 85

4.1.1.3 Fondos de desarrollo local y Territorialización de la inversión 87
4.1.1.4 Planeación y Participación 89
4.1.1.5 Seguimiento, monitoreo y evaluación 100
4.1.1.6 Capacidad Administrativa 102
4.1.2 Análisis Normativo 122
4.1.3 Análisis de procesos 127
4.2 Inspección, Vigilancia y Control 128
4.2.1 El problema 128
4.2.2 Análisis Normativo 139
4.2.3 Análisis de Procesos 150
4.3 Contratación de los Fondos de Desarrollo Local 157
4.3.1 El problema 157
4.3.1.1 Registro en el SECOP 160
4.3.1.2 Seguimiento Físico y Presupuestal de la Contratación y Acumulación en Obligaciones por pagar 188
4.3.2 Análisis Normativo 196
4.3.3 Análisis de Procesos 201
4.4 Planeación y Participación 205
4.4.1 El problema 205
4.4.2 Análisis Normativo 225
4.4.3 Análisis de Procesos 227
4.5 Territorialización de la inversión 229
4.5.1 El problema 229
4.5.2 Análisis Normativo 244
4.5.3 Análisis de Procesos 252
4.6 Seguimiento, Monitoreo y Evaluación 256
4.6.1 El problema 257
4.6.1.1 Carencia de un área funcional de S,M&E como parte de las funciones de Planeación. 257
4.6.1.2 Falencias en la definición de las Cadenas de Valor 259
4.6.1.3 Falencias en los Sistemas de Información para el S,M&E 260

4.6.2 Análisis Normativo 264
4.6.3 Análisis de Procesos 273
5 Análisis sobre la conveniencia de agrupación y creación de nuevas localidades 278
5.1 El problema 278
5.2 Análisis Normativo 286
5.3 Elementos para una propuesta de reconfiguración de las localidades en Bogotá 292
5.3.1 Variables y criterios para la redefinición de las localidades en la ciudad de Bogotá . 293
5.4 Metodología cuantitativa para redefinir las localidades en Bogotá 300
6 Análisis de buenas prácticas internacionales en gestión de localidades 304
6.1 Contexto – las localidades como modelo de buena gobernanza 304
6.2 Análisis comparativo de las dimensiones 305
6.2.1 Competencias locales 306
6.2.2 Inspección, vigilancia y control – IVC 307
6.2.3 Planeación y participación 310
6.2.4 Contratación de los Fondos de Desarrollo Local 311
6.2.5 Territorialización de la inversión 312
6.2.6 Seguimiento, monitoreo y evaluación – S,M&E 314
6.3 Algunos modelos de gestión local para tener en cuenta 315
6.3.1 Caso Ciudad de México – CDMX 315
6.3.2 Caso Londres 318
6.4 Recomendaciones para el distrito 320
Bibliografía 322

Anexos

Anexo 1. Régimen jurídico de las Localidades del Distrito Capital

Anexo 1.2 Cruce de normativa de Inspección, vigilancia y control

Anexo 2. Revisión de Procesos

Anexo 2.1. Procedimientos del Proceso de Inspección, Vigilancia y Control

Anexo 3. Riesgos asociados a la contratación local - Veeduría Distrital

Anexo 4. Metodología estadística del Índice de Gestión Integral

Anexo 4.2. Base de datos soporte del Índice de Gestión Integral

Anexo 4.3. Base de datos soporte para el análisis de reconfiguración de las localidades

Anexo 5. Articulación de las entidades del nivel central con las instancias de coordinación y participación que resultaron de la revisión normativa

Anexo 5.1. Articulación de las entidades del nivel central con las instancias de coordinación y participación, con base en información reportada por las alcaldías locales

Anexo 6. Relación de funciones y atribuciones de los alcaldes locales y las alcaldías locales

Anexo 7. Transcripciones entrevistas y grupo focal

Anexo 8. Consentimientos Informados

Anexo 9. Unidad hermenéutica del ejercicio cualitativo

Anexo 9.1. Salidas de la unidad hermenéutica en Word

Abreviaturas

CAL	Comisión Ambiental Local
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
CLG	Consejo Local de Gobierno
CNPC	Código Nacional de Policía y Convivencia
CP	Constitución Política
CPL	Consejo de Planeación Local
CRP	Certificado de Registro Presupuestal
D.L	Decreto Ley
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IDPAC	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
JAL	Junta Administradora Local
MGA	Metodología General Aplicada
MUSI	Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OPS	Orden de Prestación de Servicios
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PDL	Plan de Desarrollo Local
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PAA	Plan Anual de Adquisiciones
PETI	Planes Estratégicos de Tecnología y Sistemas de Información
PREDIS	Sistema de Presupuesto Distrital
S,M&E	Seguimiento, Monitoreo y Evaluación
SDG	Secretaría Distrital de Gobierno
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SEGPLAN	Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo
SIG	Sistema Integrado de Gestión
SIPSE	Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional
SUDIVC	Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control

Resumen ejecutivo

Como parte del Plan de Desarrollo Distrital 2016 – 2020 "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS", la administración distrital, bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Gobierno, se encuentra impulsando el fortalecimiento del modelo de gestión de las alcaldías locales en sus principales dimensiones. Con ello busca crear mejores condiciones para optimizar los resultados de las localidades y los del Distrito, reconociendo, de un lado, la integralidad y visión de conjunto que requiere el desarrollo distrital y, de otro lado, la especificidad territorial y la atención diferencial de las necesidades locales, según sus particularidades y problemáticas propias.

En este propósito, la administración distrital ha dado pasos muy importantes. Los principales esfuerzos se han concentrado en i) la modernización de los instrumentos y enfoques de planeación, incorporando la dimensión territorial en línea con estándares internacionales; ii) el desarrollo de herramientas tecnológicas de última generación para optimizar la gestión de la información y los sistemas para la planeación y la gestión local; iii) la definición de propuestas normativas para racionalizar e incrementar la incidencia de las instancias de participación local y mejorar la coordinación entre el distrito y las localidades; iv) la focalización de las líneas de inversión para reducir la dispersión en la asignación local de recursos; v) la adopción de nuevos instrumentos de gestión contractual como los pliegos tipo, los acuerdos marcos de precios y la publicación en el SECOP II para aumentar la eficiencia y transparencia de los procesos, y vi) la puesta en marcha del plan estratégico para la descongestión de actuaciones administrativas de Inspección, Vigilancia y Control – IVC, entre otros.

A solicitud de la Secretaria Distrital de Gobierno, este documento contiene un diagnóstico de la situación actual y las características del esquema de gestión local. Está dirigido a identificar cursos de acción concretos de corto, mediano y largo plazo para mejorar los resultados locales.

El diagnóstico aborda la gestión local desde dos perspectivas. De un lado, valora las capacidades administrativas en función del desempeño de las localidades. Se ponen en evidencia las brechas y se resalta la necesidad de una mayor convergencia entre localidades. De otro lado, examina la gestión local, los arreglos institucionales y normativos, y los procesos y procedimientos, desde 6 dimensiones: i) competencias locales; ii) inspección, vigilancia y control; iii) planeación y participación; iv) contratación de los Fondos de Desarrollo Local -FDL; v) territorialización de la inversión; y vi) seguimiento, monitoreo y evaluación. Se hacen explícitas las principales restricciones en cada caso. El análisis y los hallazgos son múltiples y detallados por lo que este resumen ejecutivo proporciona tan solo una aproximación parcial a los principales aspectos identificados.

La base de evidencia utilizada proviene de la revisión de estudios anteriores, y de documentos oficiales. También se utilizaron las estadísticas oficiales disponibles. Además de la información cuantitativa, a través de metodologías cualitativas, se incorporó la percepción, el conocimiento práctico y la experiencia de alcaldes, funcionarios, y ex-funcionarios distritales y locales, de representantes de las corporaciones públicas (Concejo Distrital, y Juntas Administradoras Locales), y de expertos de la academia.

En la medición de gestión -que incluye las variables que están bajo el control de las localidades- en el 2016 el desempeño general alcanzó un nivel medio bajo, con 58 de 100 puntos posibles. Las dimensiones de plan de desarrollo (46.4) y atención al ciudadano (52.5), presentan los resultados más bajos, mientras que la ejecución de recursos (71), participación (64.7) y gestión en IVC (63.3) logran un desempeño mejor, si bien no significativamente superior. La localidad con mejor desempeño es La Candelaria (77.5); mientras que Kennedy (41.1) obtiene la menor puntuación.

En cuanto a la gestión integral, que incluye variables de resultados socioeconómicos que están por fuera del control local, la medición general se ubicó en 56 de 100 puntos posibles. El análisis de correlaciones permitió identificar algunos patrones de la gestión integral. Se encontró, por ejemplo, que las localidades con mayor población tienden a presentar un menor desempeño (puntajes menores en el índice), mientras que, en contraste, las localidades con menor población tienden a puntuar mejor. En línea con este resultado, localidades en cercanía al centro ampliado de la ciudad como La Candelaria (73.3), Rafael Uribe Uribe (70.5), Tunjuelito (61), o Antonio Nariño (60.7) exhiben niveles altos en el indicador, con excepción de la localidad de Los Mártires que presenta niveles bajos en gestión integral. Por otro lado, las localidades más alejadas del centro, las cuales coinciden con ser las más grandes en tamaño poblacional, Kennedy (41,6), Ciudad Bolívar (46.3), o Usaquén (49.7), presentan niveles Bajos en su gestión integral.

En relación con el análisis de brechas intra e inter localidad, que complementa el pilar de resultados del índice de gestión integral, las principales disparidades se encuentran en las dimensiones de pobreza (3,43pp), institucional (3,14pp), vivienda (2,95pp) y movilidad (2,90pp). Los resultados muestran que las localidades de San Cristóbal, Usme, Santa Fe, Ciudad Bolívar y Los Mártires son las más rezagadas y requieren un esfuerzo integral alto para que las brechas se puedan cerrar. Sus principales problemáticas se encuentran asociadas a las dimensiones de pobreza, vivienda, educación y medio ambiente. Por su parte, las localidades más prósperas como Teusaquillo, Suba, Chapinero y Usaquén requieren un esfuerzo integral bajo para el cierre de brechas. De todas maneras, tienen retos en otras dimensiones, como seguridad y participación. Las localidades que requieren esfuerzo integral medio alto (Puente Aranda, Antonio Nariño, Bosa y Rafael Uribe Uribe), en promedio, se encuentran en niveles inferiores en todas las dimensiones, pero sus principales problemáticas son espacio público, medio ambiente, salud y educación. Por último, Fontibón, La Candelaria, Barrios Unidos, Kennedy y Tunjuelito requieren un esfuerzo integral medio bajo, puesto que presentan niveles inferiores al promedio de la ciudad, principalmente, en espacio público y movilidad.

En cuanto a las competencias, se corroboró un desequilibrio entre las funciones actuales y las capacidades administrativas para atenderlas. Las funciones se han ido incrementando. Se estimaron 275 en cabeza de los alcaldes y alcaldías locales. Buena parte de las funciones son redundantes (ej. conceptos sobre rifas, juegos, y espectáculos), mientras que otras son imprecisas (ej. la gestión de los asuntos propios), o ambiguas en cuanto a su alcance y definición legal (ej. la condición de autoridad de policía de los alcaldes locales). Al respecto, se evidenció la falta de una clara y precisa fijación del marco de responsabilidades de las autoridades locales por no haberse cumplido lo dispuesto en al artículo 63 del D.L. 1421. Esta falta de claridad y orden en la asignación de responsabilidades a las localidades se deriva de la ausencia de un reparto preciso de competencias y de la proliferación normativa originada en diversas instancias (ej. el Congreso, el Alcalde Mayor, el Concejo Distrital, las Juntas Administradoras Locales, las Secretarias Distritales) que imponen funciones a los alcaldes locales, sin considerar suficientemente las capacidades administrativas y fiscales para cumplirlas.

Respecto a capacidad administrativa de las alcaldías locales, ***resalta la falta de una organización interna acorde con las responsabilidades misionales (ej. IVC, contratación, planeación, SM&E), y la existencia de una organización de personal desbalanceada, en la que 22% de los equipos de trabajo es de planta y 78% está integrado por contratistas.*** Este desbalance es particularmente problemático en el nivel directivo -en donde solo se cuenta con los 20 cargos de los alcaldes-, y también en el nivel profesional -en el cual se observó, una reducción de 19% en la planta. Esta característica de la organización de personal, surge en respuesta a las rigideces mencionadas y no permite responder de manera adecuada a los requerimientos misionales. La situación se agrava -ante la ausencia de funcionarios de nivel directivo en quienes delegar- porque numerosas tareas e instancias de participación y coordinación exigen normativamente la presencia institucional del alcalde, haciendo prácticamente inviable su cumplimiento. Las responsabilidades de las alcaldías han ido creciendo, sin que la conformación de los equipos y el personal, las herramientas tecnológicas, lo mismo que su profesionalización, se fortalecieran de manera paralela y consistente con estos requerimientos.

En materia de Inspección, Vigilancia y Control, el principal problema es la acumulación creciente de actuaciones administrativas no atendidas que, a la fecha, alcanzan más de 74.000, un promedio de 3.700 por localidad. Aunque el "Plan Estratégico para la Depuración e impulso de las Actuaciones Administrativas Locales 2016-2020", significó un gran acierto y un avance para clasificar y ordenar los expedientes acumulados, dado que un alcalde puede realizar no más de entre 2 y 4 actuaciones al día, tomaría entre 3 y 6 años evacuar las actuaciones pendientes. Esto sin contar con que diariamente, bajo el nuevo código de policía, se reciben cerca de 20 nuevas solicitudes de actuación. La acumulación creciente resulta de los siguientes factores, principalmente: i) la inconsistencia entre normas, aspecto que genera zonas grises e incluso inacción debido a interpretaciones diferentes por los responsables (alcaldes, inspectores de policía y policía); ii) la alta carga de competencias, pues de las 275 funciones a cargo de los alcaldes y alcaldías locales, cerca de 69 (25%) son exclusivamente de IVC; iii) la naturaleza institucional de la función y la imposibilidad de delegarla parcialmente en personal directivo, debido a la ausencia de este último; iv) la falta de jerarquía del alcalde local sobre los inspectores de policía y los policías mismos que dificulta el cumplimiento de las tareas de IVC que requieren su participación, y limita una más activa supervisión y control sobre los resultados; v) las debilidades del Sistema Unificado Distrital de Inspección Vigilancia y Control que limitan la coordinación interinstitucional y el seguimiento al estado de los procesos; y vi) la ausencia de reglas, tiempos mínimos de respuesta, y periodos de fenecimiento o prescripción de las actuaciones no cerradas.

La expedición del nuevo Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, incorporó un enfoque preventivo y moderno en la función de Inspección, Vigilancia y Control, pero, al menos en el corto plazo, ha reforzado las asimetrías señaladas, ya que al asignar nuevas funciones a los alcaldes locales y redistribuir otras tareas entre alcaldes, inspectores de policía, y la policía, se redefinieron los roles y la jerarquía de estos actores frente a IVC en la localidad. Esta nueva configuración, aunque no lo es, se ha interpretado desde el punto de vista jurídico, como si fuera inconsistente con normas precedentes como el D.L. 1421 o el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003), contribuyendo a generar ambigüedad y confusión adicional.

En cuanto a la contratación de los Fondos de Desarrollo Local -FDL, la introducción de pliegos tipo, contratos tipo y acuerdos marco de precios está demostrando su potencial para agilizar los trámites, reducir la carga operativa y brindar transparencia a los procesos. Se resaltan

igualmente el paso y los esfuerzos para incrementar la publicación en el SECOP II y el uso creciente de la Tienda Virtual del Estado. Sin embargo, hay espacio para mejorar en producción de más pliegos tipo, simplificación de procedimientos, mayor uso de la Tienda Virtual, y la aplicación de instrumentos de agregaciones de demanda para el Distrito y los FDL. A pesar de los avances, la contratación de los FDL es aún dispersa y la ausencia de nomenclatura para identificar los contratos aumenta la carga operativa, retrasa los procesos y dificulta el seguimiento. Mayores niveles de estandarización de los procesos propios de las adquisiciones y contrataciones permitirían avanzar más rápido, en el corto plazo, en la optimización de la gestión contractual pues las categorías de gasto (objetos de los contratos) no son muy variadas. Este esfuerzo debe extenderse a todas las etapas del proceso de contratación, particularmente a la gestión de las obligaciones de las partes, particularmente la obligación de pago de los de FDL y la liquidación de los contratos. Estos dos últimos aspectos son un cuello de botella en la gestión financiera de los FDL. A enero de 2017, 6.392 contratos tenían saldos en obligaciones suscritas hasta 15 años atrás que alcanzaban un valor superior a los 700 mil millones. En diciembre de 2016, por ejemplo, se contrató el 28% de los contratos de ese año, pero en valor estos representaron el 70% de la inversión directa de esa vigencia, lo que impidió que se ejecutaran y pasaran como obligaciones por pagar para el 2017. Para octubre de 2017 sólo se había contratado el 25% del total de la inversión directa, lo que nuevamente refuerza la dinámica de contratación al final de la vigencia y la acumulación de obligaciones por pagar para la vigencia 2018. A lo anterior se suma que existen contratos en los que no se ha ejecutado recurso alguno desde 2002.

La territorialización de la Inversión del sector central que se ejecuta en las localidades, como la de los FDL en la localidad, no se realiza bajo metodologías y criterios uniformes por sector. Algunas dependencias (ej. IDU) realizan ejercicios muy completos de territorialización y cuentan con instrumentos sofisticados para ello, pero no ocurre lo mismo en todos los casos. Esto implica que la programación y aprobación de programas, proyectos, y la asignación de la inversión, no siempre es influenciada de manera ex ante y efectiva por criterios de territorialización. A nivel distrital, en buena parte de las dependencias es un esfuerzo de presentación al final de los ejercicios de planeación cuatrienal y del presupuesto anual, para mostrar cómo se ve la inversión territorialmente, pero no es un elemento central previo del proceso de planeación de la inversión, ni de la priorización y asignación del gasto que se aprueba en cada vigencia. A nivel de los FDL, no se encontró evidencia, como practica general, de criterios específicos y reportes consolidados sobre la evolución y localización de la inversión, territorialmente. En ese sentido, se destaca que la territorialización de las inversiones tiende a realizarse de "arriba hacia abajo", más como un proceso operativo ex post de la planeación, es decir, una vez se han decidido los programas y montos presupuestales por sectores. Lo anterior en contraste con un enfoque combinado que integre la perspectiva de "abajo hacia arriba" es decir, en el que las decisiones de inversión contemplen en mayor medida las características, ventajas, potencialidades y otras consideraciones de equidad y sustentabilidad ambiental de las regiones o las localidades tal como lo sugieren los estándares OCDE, por ejemplo.

Las líneas de inversión han contribuido a una menor dispersión y a una asignación más acorde con prioridades distritales, pero existe espacio para avanzar en la dirección de una mayor territorialización considerando las prioridades locales. La relevancia de los criterios diferenciales ya incluidos para atender consideraciones como la rural o los proyectos estratégicos con respaldo social plantean oportunidades para, eventualmente, contemplar otros aspectos diferenciales de la configuración territorial al interior de las localidades. Esto es particularmente relevante en las localidades más grandes, en las cuales se podrían incorporar criterios basados en puntajes para la

priorización de los proyectos de inversión, por ejemplo, según brechas por UPZ o cualquier otra demarcación a fin de reflejar las necesidades diferenciales del territorio local y fortalecer la equidad en la asignación de la inversión intra-localidad. A esto se suma la importancia de dar mayor estabilidad a los criterios de asignación que conllevan las líneas de inversión ya que, en la actualidad, los mismos pueden ser modificados por cada administración. La posibilidad de modificar las asignaciones en cada cambio de administración y en función de criterios diferentes de prioridad, si bien otorga flexibilidad de corto plazo a la administración central de turno, y permite resolver problemas en el corto plazo, produce instabilidad en las reglas de asignación de la inversión local y puede restar continuidad a los esfuerzos de inversión en áreas en las cuales se identifique la necesidad de realizar esfuerzos de más de largo plazo.

En materia de planeación se identificaron avances notorios en la institucionalidad, los procesos e instrumentos técnicos y tecnológicos a nivel del distrito. Estos avances vienen siendo complementados por esfuerzos de la actual administración para perfeccionar los instrumentos, redoblar las capacidades, modernizar las herramientas tecnológicas y adoptar estándares de última generación, particularmente los de la OCDE. La adopción, por primera vez, de una dimensión territorial en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2014 – 2018 con diagnósticos y lineamientos para seis zonas de la ciudad representa un importante paso y una oportunidad para ampliar el abordaje de los problemas locales multidimensionalmente, considerando en mayor medida las particularidades y requerimientos propios de los territorios locales, más allá de la aproximación sectorial convencional. Al respecto se identifica la oportunidad de profundizar la dimensión territorial en futuros ejercicios, en particular, a través de incorporar lineamientos de política específicos, en los pilares y ejes transversales del PDD, con objetivos y metas particulares diferenciales por localidad. Junto a esto es posible mejorar la complementariedad entre el PDD y los PDL ya que en la actualidad se observan temas específicos de lo local no suficientemente cubiertos en ninguno de estos instrumentos. Esto por cuanto la localidad, al no ser municipio, no tiene competencias en los ámbitos de desarrollo económico y social de la planeación local, ya que estas corresponden a los sectores; porque la denominación de "Plan de Desarrollo Local" sugiere que estos aspectos deben ser abordados por dichos planes y no por el distrito; porque las alcaldías locales no incluyen de forma sistemática y formal en los PDL los aspectos propios de su competencia (IVC, participación, etc.) y; también porque los calendarios y tiempos de preparación no están sincronizados y dificultan la complementariedad.

También se observa espacio para fortalecer la planeación local y mejorar la articulación entre el PDD, los PDL y el POT para evitar duplicidades, mejorar la alineación y la concreción de sus lineamientos en acciones y proyectos de impacto local. En la actualidad las normas que establecen el alcance y los procesos, y asignan competencias de planeación distrital y local aún se centran en la definición de lineamientos y reglas para la planeación de tipo sectorial. Estas aun no incorporan de manera precisa la dimensión territorial del actual PDD, ni establecen previsiones para una apropiada coordinación y articulación entre el PDD, los PDL, y los POT, con lo cual las intervenciones en el territorio presentan limitaciones de coordinación interna en las entidades, entre entidades, y con las autoridades locales. Otras oportunidades de mejora para fortalecer la planeación local incluyen: i) la definición de un marco metodológico único para el PDD y los PDL; ii) el fortalecimiento y la formalización de la organización interna de las áreas de planeación local, y la precisión de su alcance y funciones, según los requerimientos propios de la gestión local; y iv) la dotación de personal de planta con la calificación necesaria para el desarrollo de las funciones especializadas que conlleva la planeación (ej. prospectiva, SM&E, gestión de información, etc.). Contrario a lo que sucede en las dependencias públicas en general, las áreas de planeación de las alcaldías locales son

altamente informales ya que no tienen una organización funcional normativamente establecida. Debido a esto, tampoco tienen precisas funciones en cuanto a la articulación técnica de los procesos de planeación de sus funciones propias en la formulación del plan de desarrollo local (ej. IVC, Contratación, etc.,), y en cuanto a buscar la articulación y complementariedad de este último con el PDD y el POT, entre otras. Por la misma razón, funciones estratégicas clave para la planeación y la localidad como el seguimiento y la evaluación de resultados de las políticas que se ejecutan en el territorio local, y la gestión de la información tampoco es claro que recaigan de forma estándar en estas áreas.

A pesar de los avances en la integración de sistemas de información como la MUSI, o la estructuración de estrategias que permitan fortalecer la formulación de proyectos, queda espacio para avanzar en los procesos e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación (S,M&E) de la gestión local. Los procesos e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación han ido cualificándose en las alcaldías locales. Así, la Secretaría de Gobierno, de Planeación y de Hacienda han hecho esfuerzos de articulación para promover una adecuada gestión de información. Así mismo, se ha iniciado una estrategia de proyectos tipo que señala el camino para la mejora en los procesos de formulación de proyectos. Sin embargo, hay tres aspectos identificados en los que hay oportunidades de mejora: i) carencia de un área funcional al interior de las alcaldías locales, actualmente las alcaldías no cuentan con un área especializada en temas de planeación que centralice las labores de S,M&E lo que debilita la gestión que se pueda realizar en este aspecto; ii) hay falencias en la formulación de los proyectos y estrategias que se manifiestan en debilidades en la construcción de la cadena de valor; esto hace difícil realizar un posterior seguimiento o evaluación de lo que se implementa; y iii) falta de instrumentos apropiados de recolección, sistematización y reporte. Aunque existen múltiples sistemas de información, en general, estos no interoperan, ni siguen parámetros comunes de producción, administración y reporte que satisfagan las necesidades de S,M&E de la mayoría de los usuarios.

Debido a lo anterior, la articulación de la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local -MUSI con los sistemas de información de la SDG se hace de forma manual, y lo mismo sucede con otros sistemas como el Sí Capital y el SEGPLAN. La SDG adelanta importantes esfuerzos en materia de modernización de las sedes y automatización de los procesos de gestión de información. Entre estos se destaca el Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional (SIPSE), con el que se espera que todos los alcaldes locales reporten en línea y en tiempo real información de procesos de contratación, plan de desarrollo, proyectos de inversión y territorialización, con visualizaciones para la ciudadanía. Con todo, si bien se ha avanzado en el desarrollo e implementación de herramientas, no toda la información relevante sobre la gestión de las alcaldías locales se encuentra disponible oportunamente para informar la toma de decisiones y el control de gestión por parte de los principales usuarios.

Finalmente, el análisis permitió determinar la conveniencia de considerar nuevos criterios y alternativas de reconfiguración local como mecanismo para mejorar la gestión al interior de las localidades más grandes (Usaquén, Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy y Suba). Tras casi un cuarto de siglo de la actual distribución de localidades, a pesar de las profundas transformaciones y procesos de expansión que ha experimentado la ciudad, la división administrativa territorial ha permanecido estática. No se ha revisado, ni adecuado siquiera parcialmente, para responder a la creciente complejidad social y administrativa de las localidades. Debido a esto, del análisis se deduce, que existe consenso político, además de condiciones técnicas, que sugieren la necesidad y conveniencia de revisar la actual organización de las localidades más grandes en el sentido de

establecer una reconfiguración interna que, sin necesidad de crear nuevas localidades, permita resolver requerimientos del modelo de gestión, mejorar la prestación de servicios y cerrar las brechas existentes. Dicha reconfiguración, en cualquier caso, debe estar basada en criterios técnicos mínimos que, en adición a tamaño y densidad de la población, extensión territorial y homogeneidad, incluyan patrones de edificabilidad y propiedad horizontal, usos económicos del suelo urbano, valor del m2 construido, estratificación, calidad de la vivienda, y situación de la movilidad, entre otros. Al incorporar estos criterios, respetando la actual definición de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ, se identifica una oportunidad para zonificar las seis localidades más grandes en al menos quince zonas que presentan altos niveles de homogeneidad en su territorio.
La Tabla 1 presenta una síntesis de los principales hallazgos en los ámbitos y dimensiones del diagnóstico:

Tabla 1. Síntesis de principales hallazgos del diagnóstico

Competencias y Capacidad Administrativa • La Administración Distrital viene acotando el campo de acción de las alcaldías locales mediante mecanismos como las líneas de inversión a través del CONFIS. • El Distrito avanza en la racionalización y armonización de las funciones, e instancias de coordinación y participación en la gestión local. • La SDG, en el marco del PDD, está fortaleciendo el modelo y los instrumentos de gestión de las alcaldías locales y cuenta con presupuesto para ello. • Persiste un desequilibrio entre las funciones de los alcaldes y alcaldías locales (casi 300 funciones) vs capacidades administrativas. • Se identifican competencias dispersas, imprecisas, ambiguas, inconsistentes, y en muchos casos sin clara pertinencia local. • Inviable rol obligatorio de alcalde en excesivo número de instancias de participación y coordinación, 28 en promedio, (Ej. 73 en Ciudad Bolívar). • Organización interna *ad hoc* de alcaldías locales no es acorde con sus competencias misionales (ej. no refleja IVC, o contratación, planeación o SM&E). • Organización de personal desbalanceada: 22% en planta; 78% en prestación de servicios. • Contraste y desproporción entre reducción de planta (22% en total; 19% en nivel profesional), y aumento de contratos de prestación de servicios (201% en total; 263% en nivel profesional) entre 2010 y 2017. • Embotellamiento de tareas institucionales en los alcaldes por ausencia de personal directivo en quien delegar. • Crecimiento progresivo de competencias sin equivalente en fortalecimiento de herramientas tecnológicas, y profesionalización del personal. • Considerar la localidad como nivel de gobierno desconcentrado, podría facilitar la definición de competencias y fortalecer el margen administrativo de los alcaldes locales y la rendición de cuentas en relación con las funciones delegadas o desconcentradas.
Inspección, Vigilancia y Control • Se identifican importantes esfuerzos para la depuración e impulso de actuaciones administrativas y la adopción de estándares internacionales en materia de establecimientos de comercio. • La creación del “Plan Estratégico para la Depuración e impulso de las Actuaciones Administrativas Locales 2016-2020”, significó un gran acierto y un avance para clasificar y ordenar los expedientes acumulados haciendo uso del SI ACTUA. • Limitaciones de capacidad administrativa impiden mejores resultados–particularmente, restricciones de recurso humano e instrumentos de SM&E. • Se observa acumulación creciente de actuaciones no atendidas, más de 74.000 a enero de 2018, (3.700 por localidad) - requeriría entre 3 y 6 años resolverlas. • La productividad de las localidades en el cierre de procesos disminuyó más de 50% en los últimos 4 años. Pasó de 76.8 casos cerrados por cada 100 casos abiertos a 36 entre 2013 y 2016. • Inconsistencia y desconocimiento de las normas genera zonas grises e inacción de los responsables • Código Nacional de Policía, modernizó enfoque de IVC, pero generó ambigüedad y confusión -falta capacitación y líneas claras para su implementación. • Falta de jerarquía del alcalde local sobre inspectores de policía y policías uniformados -se requiere supervisión gerencial de alcalde sobre estos • Ausencia de personal asesor o directivo en “organización” de personal impide delegar atención de casos (ej. Despachos comisorios).

- Despachos Comisorios hoy en manos del alcalde, son fuente de congestión debido a sus otras múltiples funciones y limitaciones de organización interna local.
- Inspectores de policía requieren equipo técnico de apoyo en temas específicos, como: obras, urbanismo y contaminación visual.
- Aunque hay avances como el SI Actúa, persisten falencias en la automatización de los procedimientos, la gestión de la información y la conectividad.
- Complejo y pesado esquema actual de segunda instancia demora más de un año en resolver recursos y procesos civiles de policía.
- Hacen falta reglas, tiempos mínimos de respuesta y períodos de fenecimiento o prescripción de actuaciones.
- Hay necesidad de incentivos al cumplimiento de metas por localidad para la descongestión de los procesos y control gerencial sobre su cumplimiento.
- Dada la alta acumulación, se podría hacer uso de los programas de judicatura para apoyar los procesos de descongestión.
- El sistema automatizado de actuaciones administrativas de establecimientos comerciales ofrece oportunidades de réplica en los otros ámbitos de actuación.
- Debilidades del Sistema de IVC limitan coordinación interinstitucional y seguimiento a estado de procesos.
- Se requiere reforzar la coordinación y el control de resultados de la segunda instancia en cabeza del Consejo de Justicia.

Contratación de los Fondos de Desarrollo Local

- Herramientas implementadas por SDG como la agregación de la contratación, los pliegos tipo, y los protocolos de seguimiento a la ejecución presupuestal impulsan una contratación de los FDL más eficiente.
- Se evidencia un proceso de acompañamiento y orientación de la gestión contractual a través de circulares y apoyo de la SDG y las Secretarías sectoriales.
- Se identifican sub-registros de contratos en el SECOP por valor cercano a los 100 mil millones, (15%) del total de los FDL.
- Errores en el registro en el SECOP: registro incompleto, errores de valor, errores en la causal de contratación directa, problemas en el régimen de contratación evidencian una aproximación procedimental, no estratégica del sistema de compra pública.
- Se evidencia registro tardío en el SECOP.
- Oportunidad de crear una única nomenclatura para identificar procesos de contratación y contratos.
- Oportunidad para crear un manual de descriptores de los objetos de los contratos para facilitar su búsqueda y análisis para nombrar e identificar a las partes.
- El seguimiento puede mejorar con la interoperabilidad, articulación o comunicación de las plataformas informáticas del sistema de compra pública con los sistemas presupuestales y de tesorería del Distrito.
- La transición al SECOP II ofrece una oportunidad para mejorar la disponibilidad y la calidad de los datos registrados.
- Oportunidad de mayor uso de la Tienda Virtual del Estado Colombiano-TVEC.
- Ha oportunidad para una mayor agregación de demanda y compras coordinadas a nivel del distrito en bienes, obras y servicios no incluidos en la TVEC, bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- Se requiere un programa de servicios personales de apoyo a la gestión contractual para requerimientos diferenciales (financiero, administrativo, legal, talento humano, soporte) y nivel de profesionalización o tecnicidad asociado. Implica optimizar los procesos de selección, y documentar los aprendizajes.
- Para organizar mejorar los comodatos es importante diseñar sistemas ágiles de préstamos de equipos menores.
- La SDG puede profundizar su estrategia de pliegos tipo a un mayor rango de bienes y servicios homogéneos. En arrendamiento de inmuebles se debe incluir un formato de “due diligence” del inmueble.
- Es recomendable un inventario de relaciones contractuales con las juntas de acción comunal para establecer criterios de competencia y reglas claras en contratos con juntas de acción comunal o con fundaciones y/o asociaciones.
- Se requiere profundizar las iniciativas de la SDG en cuanto a campañas de formación, difusión, aproximación y socialización de la contratación local.
- Revisar la función de supervisión e incluir la responsabilidad del seguimiento a los pagos y a la liquidación del contrato, cuando haya lugar a ella.
- Se identifican oportunidades para mejorar la coordinación de la contratación de los FDL con el nivel local.
- Se requiere avanzar hacia la adopción de clasificadores presupuestales programáticos que no varíen con el cambio de gobierno para facilitar la planeación y el seguimiento en el tiempo a la gestión contractual.
- Hay un saldo importante en Obligaciones por Pagar, lo cual es resultado de falta de orden en las facturas derivadas de los contratos, falta de cultura, seguimiento y control del pago, y retrasos en la liquidación de contratos – hay espacio para poner en marcha un plan de choque para pago y liquidación contractual
- Oportunidades para que el personal relacionado con la contratación en las localidades se capacite en mejores prácticas contractuales.

Planeación y participación

- Bogotá tiene avances notorios en instrumentos y capacidades de planeación particularmente en la SDP a nivel distrital y la SDG en apoyo a la planeación local.

- En línea con estándares internacionales, la administración viene modernizando los instrumentos y enfoques de planeación, fortaleciendo capacidades locales, y desarrollando herramientas tecnológicas de última generación.
- El PDD 2016-2020 incorporó por primera vez un enfoque territorial más completo e integral.
- Se viene modernizando la gestión de la información y los sistemas para la planeación y la gestión local a través del SEGPLAN y el SIPSE.
- La SDG y la SDP avanzan en la identificación de opciones para racionalizar y mejorar la incidencia de las instancias de participación y coordinación.
- Las líneas de inversión han contribuido de forma importante a reducir la dispersión de los recursos de los FDL.
- Es necesario lograr mayor complementariedad entre el PDD y los PDL para fortalecer aproximación diferencial y cerrar brechas de planificación en lo local.
- Hay espacio para profundizar el enfoque territorial en los ejercicios de planeación Distrital y locales en línea con estándares nacionales e internacionales
- Las líneas de inversión podrían incorporar mayores criterios de territorialización para considerar necesidades más específicas y fortalecer equidad en la asignación al interior de localidades.
- Se podría dar más estabilidad a algunos criterios de las líneas de inversión para dar continuidad a los esfuerzos de inversión y mejorar impactos de largo plazo.
- Se puede cualificar la verificación de requisitos en la programación de la inversión en las fichas (EBI-D y EBI-L) del Banco de Proyectos –BDPPI en cuanto a las consideraciones del POT frente lo previsto en el PDD y los PDL
- Es necesario profundizar los avances en geo-referenciación de los proyectos de inversión del PDD, el PDL y el POT para lograr una panorámica completa de la inversión en el territorio independiente de la fuente.
- Se requiere avanzar en la implementación de una plataforma integrada del Sistema de Inversión Pública para modernizar la planeación de la inversión.
- Es importante ajustar y armonizar las normas que regulan la planeación distrital y local (Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) y los Decretos 340 de 2007 y 101 de 2010 de acuerdo a estándares internacionales y el enfoque del actual PDD.
- Es necesario fortalecer la orientación estratégica de los asuntos propios de las localidades (ej. ICV, contratación, participación) ajustando los contenidos del PDL para incluirlos de forma sustantiva y formal en los ejercicios de planeación.
- Hace falta una metodología de elaboración de los PDD y los PDL como parte de un solo proceso para asegurar complementariedad y cobertura
- Es central dar formalidad y fortalecer la organización interna de las áreas de planeación local, y precisar su alcance y funciones
- Es necesario armonizar e integrar los calendarios de preparación del PDD y los PDL para que los encuentros ciudadanos proporcionen insumos de doble vía al proceso de planeación distrital y local complementando la circular 005 de 2016
- De acuerdo a información del IDEPAC, actualmente en la ciudad hay 575 instancias de participación (28,75 por localidad). En este sentido, es necesario racionalizar el número de instancias de participación y coordinación alrededor de los Encuentros Ciudadanos y los Consejos Locales de Gobierno para mejorar su incidencia y reducir la carga operativa sobre los alcaldes
- Se requiere reglamentar los procesos de creación y operación de instancias de participación estableciendo con claridad su alcance, la selección y designación de los participantes y la rendición de cuentas sobre sus resultados.

Territorialización de la inversión

- Hay avances en la adopción de conceptos e instrumentos de territorialización de la inversión; requieren armonizarse con la dimensión territorial del actual PDD y entre normas.
- Existen esfuerzos para avanzar la institucionalización del proceso de territorialización; la circular externa 001 de 2015, define un anexo de territorialización para los presupuestos anuales de cada entidad.
- El PDD incluyó nuevos instrumentos que permitirían informar más detalladamente el ejercicio de programación y asignación por grandes zonas.
- El rol de la SDP y la SDG en el ciclo de la territorialización abre oportunidades para profundizar la dimensión territorial en la inversión.
- El reporte de territorialización ha permitido avanzar en la identificación de cuellos de botella y espacios para mejorar el proceso.
- La distribución de la inversión según localidades aun no informa oportunamente la preparación de los PDL
- El ejercicio de territorialización presenta oportunidades para incorporar mejor las priorizaciones y especificidades locales.
- Los criterios de territorialización de la inversión distritales no están clasificados por sectores, tipos de bienes o servicios, ni plenamente documentados.
- Las líneas de inversión han permitido reducir la dispersión del gasto local, pero aún podrían incorporar criterios más específicos de territorialización.

- La inversión de los FDL se asigna con criterios de NBI pero las localidades no tienen competencias para contribuir a mejorar este indicador.
- Los temas propios locales (IVC, contratación, etc.) no se abordan suficientemente en los PDL; por tanto, la inversión de los FDL tampoco se territorializa suficientemente en función de estos.
- Hace falta una metodología unificada de territorialización aplicable tanto a la inversión distrital como a los FDL.
- 48% de los recursos territorializables son no georeferenciables lo que indica que existen espacios de mejora en cuanto a herramientas y capacidades.
- Hay des-sincronización en el proceso de inversión: aprobación de la territorialización de la inversión se da cuando la ejecución de la vigencia ya está en curso.
- Los recursos territorializados en categoría "Distrital" concentran el 38%, pero en términos reales esta inversión no está territorializada.
- La consolidación de los anexos de territorialización del presupuesto y la MUSI a partir de reportes de las Secretarías y los FDL es aun altamente manual.
- La fractura de los procesos de planeación (PDD) y territorialización de los recursos entre localidades y distrito limita la coordinación en el territorio.
- Se podría avanzar hacia una mayor territorialización intra-localidad para reflejar necesidades de unidades más específicas.
- La participación de las entidades de orden distrital en los CLG no sigue los lineamientos para la territorialización de la inversión.
- Las dificultades de delegación a los CLG y la insuficiencia de los sistemas de información de localización espacial dificultan la territorialización.
- Los informes de territorialización por localidades se realizan en PDF separados lo que dificulta su uso y entendimiento.
- La territorialización podría tener más incidencia en la asignación primaria del gasto.
- Los procesos en la etapa de evaluación de territorialización sólo incluyen los informes de rendición de cuentas.
- A pesar del Módulo de Territorialización del SEGPLAN, persisten debilidades en las herramientas de información y georreferenciación y procesos manuales.

Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

- Los avances desde la SDP, la SDG y la SHD han impulsado la integración de los procesos de seguimiento y reporte de información local.
- Los pliegos tipo impulsados por la SDG y la estandarización de proyectos de los FDL podrían facilitar el SM&E de la inversión local.
- La MUSI ha significado un avance en el seguimiento de la inversión, el avance de metas, la programación financiera y los procesos de contratación.
- La MUSI es un avance en el proceso hacia la articulación e interoperabilidad de los sistemas de información, pero su alimentación manual es una carga para la SDP y las Alcaldías Locales.
- La SDG adelanta esfuerzos como el SIPSE que permitirá reportes en línea sobre contratación, plan de desarrollo, proyectos de inversión y territorialización, con visualizaciones para la ciudadanía.
- Hay falencias de capacidad administrativa y fiscal en las localidades para gestionar la información y realizar SM&E a los recursos.
- Se identifican ámbitos del desarrollo y la gestión local que no son objeto de SM&E, debido a que las alcaldías locales no los incluyen en sus procesos de planeación por debilidad de los ejercicios o falta de competencias sobre los mismos.
- La alta rotación de las personas a cargo y la falta de una instancia misional formal de SM&E dentro de las áreas de planeación local son causas del problema.
- El capital humano que hace labores de SM&E requiere fortalecimiento en técnicas y metodologías.
- Se han fortalecido los procesos e instrumentos de SM&E de la gestión local, pero persisten debilidades en su interoperabilidad y gestión.
- Aunque hay avances en la consolidación de cadenas de valor en los PDL aún falta fortalecerlas los programas y proyectos que ejecutan recursos locales.
- La información de resultados locales no cuenta con atributos suficientes de oportunidad, disponibilidad, y confiabilidad.
- La labor de SM&E está débilmente soportada por herramientas metodológicas y tecnológicas.
- Hay multiplicidad de sistemas de información, 23 en promedio por localidad. Estos no tienen fecha de corte homogénea y articuladas y no son interoperables lo que constituye un desgaste para las localidades y las secretarías.
- Las capacidades de SM&E son bajas para hacer ejercicios internos de evaluación de procesos o resultados.

Fuente: Elaboración propia

1 Introducción

Como parte del Plan de Desarrollo Distrital 2016 – 2020 "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS", la administración distrital, bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Gobierno, se encuentra impulsando el fortalecimiento del modelo de gestión de las alcaldías locales en sus principales dimensiones. Con ello busca crear mejores condiciones para optimizar los resultados de las localidades y los del Distrito, reconociendo, de un lado, la integralidad y visión de conjunto que requiere el desarrollo distrital y, de otro lado, la especificidad territorial y la atención diferencial de las necesidades locales, según sus particularidades y problemáticas propias.

En este propósito, la administración distrital ha dado pasos muy importantes. Los principales esfuerzos se han concentrado en i) la modernización de los instrumentos y enfoques de planeación, incorporando la dimensión territorial en línea con estándares internacionales; ii) el desarrollo de herramientas tecnológicas de última generación para optimizar la gestión de la información y los sistemas para la planeación y la gestión local; iii) la definición de propuestas normativas para racionalizar e incrementar la incidencia de las instancias de participación local y mejorar la coordinación entre el distrito y las localidades; iv) la focalización de las líneas de inversión para reducir la dispersión en la asignación local de recursos; v) la adopción de nuevos instrumentos de gestión contractual como los pliegos tipo, los acuerdos marcos de precios y la publicación en el SECOP II para aumentar la eficiencia y transparencia de los procesos, y vi) la puesta en marcha del plan estratégico para la descongestión de actuaciones administrativas de Inspección, Vigilancia y Control – IVC, entre otros.

Con el fin de continuar este proceso y construir sobre lo construido, a solicitud de la Secretaría Distrital de Gobierno, este documento contiene un diagnóstico de la situación actual y las características del esquema de gestión local en dimensiones focalizadas. Está dirigido a precisar los principales "cuellos de botella", sus causas y efectos, y visualizar las oportunidades de mejora de corto, mediano y largo plazo que permitan resolverlos o controlarlos para lograr una gestión más efectiva. El análisis es muy completo y permite captar los problemas centrales. Muchos de estos se pueden resolver en el ámbito de competencias de la alcaldía mayor, mientras que otros requerirán el concurso del Concejo Distrital, e incluso del Congreso de la Republica.

El diagnóstico aborda la gestión local desde dos perspectivas. De un lado, valora las capacidades en función del desempeño de las localidades. Se ponen en evidencia los avances y las brechas, y se resalta la necesidad de avanzar hacia una mayor convergencia entre localidades. De otro lado, examina la gestión local, los arreglos institucionales y normativos, y los procesos y procedimientos, desde 6 dimensiones: i) competencias locales; ii) inspección, vigilancia y control; iii) planeación y participación; iv) contratación de los Fondos de Desarrollo Local -FDL; v) territorialización de la inversión; y vi) seguimiento, monitoreo y evaluación. Se hacen explícitos los avances y las principales áreas de oportunidad en cada caso.

La base de evidencia utilizada proviene de la revisión normativa, de los documentos oficiales y de los estudios anteriores disponibles. También se fundamenta en el análisis cuantitativo de las estadísticas oficiales existentes, y en la aplicación de una metodología de análisis cualitativo. Esta última incluyó entrevistas, grupos focales y sesiones de trabajo con funcionarios del Distrito, alcaldes y funcionarios de las localidades, representantes de las corporaciones públicas (Concejo Distrital y Juntas Administradoras Locales), además de exfuncionarios de la administración distrital y expertos de la academia.

El informe, producto 2 de la presente consultoría, se estructura en seis (6) secciones y nueve (9) anexos, incluyendo esta introducción. La **Sección 2** describe el marco analítico y conceptual en que se soporta la revisión del modelo de gestión de las localidades del Distrito Capital a partir del Plan de Acción (Producto 1 del estudio) concertado en noviembre de 2017. La **Sección 3** presenta los resultados del diagnóstico de la gestión local desde dos perspectivas: de un lado, el análisis de brechas intra e inter localidad; y de otro lado, la valoración de las capacidades de gestión local, a partir de la aplicación del Índice de Gestión Integral Ajustado (DNP, 2017). Por su parte, la **Sección 4** presenta los resultados del diagnóstico para cada una de las 6 dimensiones de análisis definidas. Este incluye, en cada caso, la caracterización y análisis del marco institucional y legal, la identificación precisa de las competencias de las localidades y las autoridades locales, el estado de la gestión de cada dimensión, y el análisis de los principales procesos y procedimientos de las localidades en relación con las competencias de la Secretaría Distrital de Gobierno. La **Sección 5** presenta un análisis sobre la conveniencia de agrupación y creación de nuevas localidades. Por último, la **Sección 6**, contempla un análisis de buenas prácticas internacionales en gestión de localidades, tomando como referente particular los estándares de la OCDE, e incluye dos estudios de caso: Londres y Ciudad de México. Los **Anexos 1 a 9** contienen los detalles de la revisión jurídica, el análisis de procesos, una síntesis de los riesgos asociados a la contratación de los Fondos de Desarrollo Local, la metodología estadística del índice de Gestión Integral, incluyendo las bases de datos utilizadas para su cálculo y la base soporte del análisis de reconfiguración de las localidades, el consolidado de la articulación de las entidades del nivel central con las instancias de coordinación y participación; la relación de funciones asociadas a los alcaldes locales y alcaldías locales; las transcripciones de entrevistas y grupos focal; los consentimientos informados de las personas participantes en la metodología cualitativa; y por último se incluye la unidad hermenéutica con las salidas del ejercicio cualitativo.

2 Marco Analítico y Metodológico

2.1 Marco Analítico para el entendimiento de la Gestión de las Localidades

Una rigurosa revisión del modelo de gestión de las localidades de Bogotá requiere examinar la estructura político-administrativa, el sistema de relaciones intergubernamentales, los instrumentos de financiamiento, y los arreglos institucionales sobre los que se soporta la administración del Distrito. Para ser suficientemente comprensivo, el análisis debe tener en cuenta tanto las dimensiones técnicas e institucionales, como los aspectos de economía política de la estructura de descentralización y gobernanza local existente. Este marco general es necesario porque ninguna reforma del modelo de gestión local puede ser efectiva sin una comprensión del marco analítico consecuente con la estrategia de descentralización subyacente, y sin un entendimiento suficiente de las restricciones y dinámicas políticas e institucionales para su implementación.

El enfoque conceptual debe también ser lo suficientemente amplio y flexible para adecuarse al grado de descentralización existente. El abanico de posibilidades analíticas es muy amplio, y cubre un espectro de modalidades heterogéneas con diversas combinaciones posibles. La literatura fiscal ha sido rica en el análisis de la relación entre descentralización, devolución, delegación y desconcentración.

En los análisis sobre la descentralización se destacan las dimensiones territorial y fiscal. Y el grado de descentralización está dado por la mayor o menor autonomía de la unidad territorial. Hasta los años noventa la literatura privilegió los aspectos fiscales. En los últimos 30 años se ha rescatado el enfoque territorial. La delegación y la desconcentración reducen los niveles de autonomía, así que el orden de jerarquía sería: descentralización, devolución, delegación y desconcentración.

En el caso de las localidades de Bogotá se han confundido los tres niveles. Y el origen del problema nace del mismo decreto-ley 1421 de 1993. Allí se dice:

“La división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar: […] Que también sirvan de marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales” (Decreto 1421 de 1993, art. 60, énfasis añadido).

De acuerdo con esta aproximación, las localidades serían entidades territoriales descentralizadas. Pero, al mismo tiempo deben contribuir a la desconcentración en la prestación de los servicios. Y en el art. 63, cuando se definen las competencias, se dice que en la asignación y delegación de atribuciones “deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas”. Por su parte, en el art. 86, donde se definen las atribuciones de los alcaldes locales se afirma que deben “... cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el alcalde mayor, las juntas administradoras y otras autoridades distritales” (Decreto 1421 de 1993, art. 86, énfasis añadido).

En el decreto 1421 se mezclan, sin precisar el significado, la descentralización, la delegación y la desconcentración. Y, además, la delegación y la desconcentración pueden estar en cabeza del Concejo, el alcalde mayor, la JAL, y otras autoridades distritales. Esta diversidad de ópticas se ha reflejado en interpretaciones contradictorias de las funciones de las alcaldías y de los alcaldes locales. Algunas versiones van muy lejos e invocan la descentralización territorial de una forma radical (Alcaldía Mayor, 2008). Desde nuestra perspectiva no se debe ir tan lejos. Las localidades de Bogotá no se pueden igualar a municipios. Es pertinente, entonces, moverse entre la delegación y la desconcentración, sin llegar hasta la descentralización. En el funcionamiento actual del Distrito parece que se le está dando prioridad a la desconcentración, con un componente de delegación.

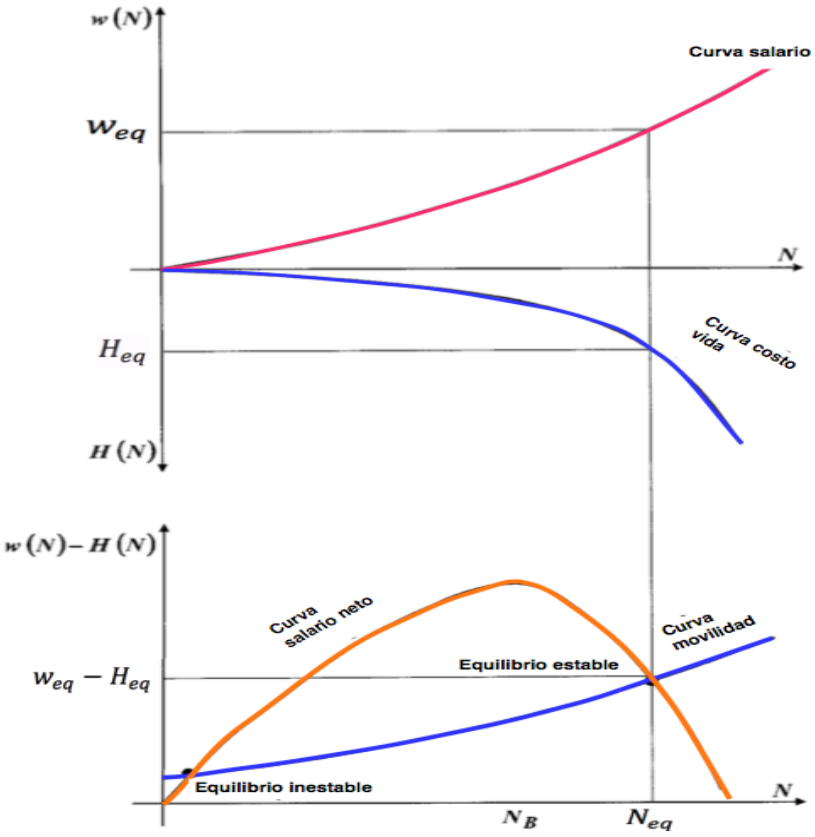
En la literatura sobre la descentralización se considera importante que haya cercanía entre el gobernante y los ciudadanos. Esta relación debe derivar en una mejor gestión local, y en una gobernabilidad más expedita. Según Boex y Yilmaz (2010), la aproximación entre el gobernante y el gobernado permite que la oferta de bienes públicos locales sea de mejor calidad. Y desde la perspectiva de Tiebout (1956), el ciudadano hace un balance costo/benéfico, que lo lleva a migrar hacia otra localidad. Esta votación "con los pies" tiene como referente el salario neto (Duranton, 2012).

Al introducir el *salario neto*, y desde nuestra perspectiva, Duranton hace una lectura moderna de la aproximación de Tiebout (1956). El modelo de Duranton es una formalización de la intuición de Tiebout. En sus reflexiones sobre la dinámica de las poblaciones urbanas, Duranton muestra que para el trabajador es relevante escoger la aglomeración que le permita mejorar el salario neto. Este acercamiento de Duranton tiene elementos comunes con la propuesta de Tiebout, que es más general y no entra en los detalles como lo hace Duranton.

Tal y como se observa en la Gráfica 1, hay una interacción entre el ingreso (curva de salario), el costo de vida, y las posibilidades de moverse en la ciudad y entre ciudades[1]. En el eje horizontal, N representa el número de personas, así que el tamaño de N informa, de manera indirecta, sobre el tamaño de la localidad. A medida que la aglomeración es más compleja se presenta un aumento del salario y del costo (la curva del costo de vida se lee de manera ascendente). El eje vertical, representado por $\mathrm{w(N)}$, es el ingreso de la persona N, $\mathrm{w_{eq}}$ es el salario de equilibrio para el individuo. De la misma manera, hay un nivel de costo de equilibrio para cada hogar, que se representa como $\mathrm{H_{eq}}$. La permanencia en una determinada ciudad (o localidad) depende de la relación entre $\mathrm{w_{eq}}$ y $\mathrm{H_{eq}}$. Cuando $\mathrm{w_{eq} > H_{eq}}$ el saldo es positivo, y la persona considera que la ubicación es adecuada. Pero cuando $\mathrm{w_{eq} < H_{eq}}$, la localidad es costosa con respecto al ingreso que la persona recibe, y una de las alternativas para equilibrar el balance es migrando hacia otra sitio (ciudad o localidad) donde los costos sean menores. En síntesis, si el individuo, el hogar o la empresa están satisfechos con el ingreso neto, permanecen en la ciudad. $\mathrm{N_{eq}}$ es el número de personas correspondiente al ingreso (salario) neto de equilibrio $\mathrm{(w_{eq} - H_{eq})}$.

1 Un análisis más completo del modelo de Duranton se encuentra en Bonilla, González y Contreras (2016).

Gráfica 1. Relación entre tres elementos fundamentales de las dinámicas urbanas: salario (ingreso), costo de vida, movilidad de la población entre ciudades



Fuente: Duranton (2012)

El plano inferior del anterior gráfico incluye dos curvas: la del salario neto y la de movilidad u oferta laboral. Una ciudad se hace más atractiva a medida que el salario se va incrementando. Y, entonces, la oferta laboral aumenta. Por esta razón la curva de movilidad laboral es positiva. Duranton, en consonancia con Tiebout, diría que los movimientos de la oferta de trabajo son la manifestación de los procesos migratorios.

En condiciones ideales la política pública puede mejorar el ingreso neto de equilibrio $\left(\mathrm{w_{eq}} - \mathrm{H_{eq}}\right)$, bien sea aumentando el ingreso bruto, o disminuyendo el costo de vida.

En la segunda mitad de los años cincuenta se presentaron debates interesantes sobre la forma como las personas revelan sus preferencias cuando el sistema de precios no opera. Samuelson (1954) consideraba que frente a los bienes públicos (nacionales y locales) no es posible manifestar las preferencias de manera directa. Los impuestos, dice Samuelson, actúan como cuasi-precios. En las sociedades democráticas las personas votan por los candidatos más afines a sus preferencias, con

la esperanza de que el gobernante ofrezca los bienes públicos correspondientes. Tiebout muestra que en la realidad hay instrumentos más directos para revelar las preferencias. Basta "votar con los pies". Para el autor los ciudadanos sí tienen la posibilidad de expresar su preferencia por los bienes públicos locales. Tiebout reconoce que la "votación con los pies" es un mecanismo imperfecto para revelar las preferencias.

En la vida real moverse de un sitio al otro es costoso. Este proceso genera numerosas dificultades. Además de contemplar las ventajas de los bienes públicos locales, la familia (o la empresa) tiene que evaluar los costos relacionados con el cambio de lugar de residencia. La relación costo/beneficio subyacente es compleja, y está influenciado por factores de diversa índole.

El modelo de Tiebout es más plausible en la medida en que el gobierno local tenga autonomía para ofrecer bienes públicos que sean atractivos y que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los hogares y la rentabilidad de las empresas. Estas reflexiones se inscriben en una visión que coloca en primer plano la descentralización. Pero el análisis tiene más matices cuando se considera la delegación y la desconcentración. Estas opciones pueden examinarse desde una dimensión que le atribuye un papel central a la política, o desde una perspectiva puramente gerencial. Son los dos extremos que se podrían presentar en un proceso de delegación y desconcentración. Esta segunda opción - la gerencial - llevaría a proponer que los alcaldes locales sean administradores o gestores, y no agentes políticos. Las relaciones agente-principal se reducirían al ámbito administrativo. En las actuales circunstancias, esta alternativa no sería viable ni conveniente para Bogotá. Frente a la delegación o la desconcentración, el esquema alternativo es la descentralización, que solamente tendría sentido si las localidades tienen un papel significativo en el espacio político y, sobre todo, si tienen un margen aceptable de autonomía fiscal.

Las opciones analíticas se mueven entre un sector público desconcentrado –que presta servicios públicos a través de dependencias locales sin un gobierno local elegido popularmente-, hasta un sistema altamente independiente y autónomo – en el que los gobiernos locales son elegidos popularmente para actuar como interlocutores entre el sector público y la gente en la prestación de los principales servicios.

En la realidad, estas posiciones extremas no se presentan de manera pura. En el caso de las localidades de Bogotá, se configura una combinación de arreglos institucionales, relaciones intergubernamentales e incentivos dentro de un espectro del tipo desconcentración/delegación. En la literatura sobre la descentralización se considera importante que haya cercanía entre el gobernante y los ciudadanos. Esta relación debe derivar en una mejor gestión local, y en una gobernabilidad más expedita.

2.1.1 Dimensiones de la gestión local

En el análisis de la gestión local la literatura diferencia tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. La gestión local debe llevar a: i) contar con mecanismos democráticos de participación

efectivos, en lo político; ii) lograr una provisión adecuada de bienes y servicios públicos eficiente, y iii) garantizar una eficiente asignación de los recursos públicos.

En lo *político* el argumento central a favor de una gestión local incluyente es que fortalece la democracia, ya que los espacios políticos locales son más próximos para el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios.

En lo *administrativo*, la OECD (2009) muestra que cuando los ciudadanos se articulan en la gestión local es posible resolver los problemas específicos de una manera más eficiente (Arredondo 2011). Aghón, Alburquerque y Cortés (2001) muestran que los gobiernos locales pueden responder mejor a las necesidades ciudadanas. Y desde la perspectiva de Tiebout (1956), el ciudadano hace un balance costo/benéfico, que lo lleva a migrar hacia otra localidad. Esta votación "con los pies" tiene como referente el salario neto. En todos los procesos de organización de la sociedad hay más o menos corrupción (Hurwicz 2007). Y si el diseño de mecanismos no es adecuado, la corrupción se puede acentuar en el nivel local. Según Prud'Homme (1990) en el nivel local la captura de rentas se puede presentar por varias razones. En primer lugar, porque los políticos y burócratas locales están más expuestos a presiones y demandas de grupos de interés. En segundo lugar, porque la distinción entre políticos y burócratas en el nivel local es menos clara, y los funcionarios menos independientes de los políticos locales que en niveles de gobierno superiores. Y tercero, porque el monitoreo, la auditoria, la evaluación y el control son más desarrollados a nivel nacional que local, y la vigilancia de los medios es mayor a nivel nacional que local (Arredondo, 2011).

2.1.2 Dimensión institucional de la gestión local

De acuerdo con Boex y Yilmaz (2010), las reformas a los modelos de gestión local - y los esfuerzos para mejorar su efectividad - no solo deben enfocarse en incrementar la capacidad de los funcionarios, sino en el diseño de los mecanismos institucionales adecuados. En ese contexto, también es clave el papel atribuido al sector privado local, y a las organizaciones comunitarias de base. North (1990) también comparte con Hurcwicz la preocupación por la definición de un orden institucional, que va más allá de las normas, y que incluye las reglas formales e informales. Para ambos autores es claro que la información es asimétrica y costosa (Williamson, 2009).

2.1.3 Dimensiones específicas de interés del Distrito Capital

A la aproximación técnica e institucional anterior, el marco conceptual propuesto agrega el análisis de las 6 dimensiones específicas de la gestión local en las que la actual administración distrital tiene interés de identificar opciones de mejora, a saber: i) inspección, vigilancia y control; ii) contratación; iii) territorialización de la inversión; iv) planeación y participación; v) seguimiento, monitoreo y evaluación; y vi) competencias locales. Se destaca que estas dimensiones reflejan los ámbitos

principales de la gestión de las localidades en relación con sus competencias y las modalidades de descentralización aplicables.

Estas dimensiones pueden integrarse, de forma simple, en una matriz de dos por seis dimensiones la cual proporciona una estructura analítica básica para la revisión del estado de la gestión local del distrito capital (Tabla 2).

Tabla 2. Marco analítico para la revisión del modelo de gestión local del Distrito Capital

	Dimensión Técnica			Dimensión Institucional
	Política	Administrativa	Fiscal	
i) inspección, vigilancia y control				
ii) contratación				
iii) territorialización de la inversión				
iv) planeación y participación				
v) seguimiento, monitoreo y evaluación				
vi) competencias locales				

Fuente: Elaboración propia con base en Boex y Yilmaz (2010)

2.1.4 Integración y ampliación del marco analítico

La estructura básica presentada en la Tabla 1 es apenas un marco general, ya que en la práctica el análisis debe descomponer las dimensiones técnica e institucional en sus diferentes elementos constitutivos y sus interrelaciones. De todas maneras, la gestión local se encuentra fuertemente influenciada por factores exógenos que también deben ser contemplados.

2.1.5 Consideraciones Finales

De las reflexiones anteriores sobre las categorías de descentralización, delegación, desconcentración, etc., se sigue que las localidades de Bogotá conjugan elementos propios de la delegación y de la desconcentración. No tiene sentido considerar a las localidades de Bogotá como entidades territoriales similares a los municipios y, por tanto, no tiene sentido analizar la dinámica de las localidades asimilándolas a unidades descentralizadas. Se podría afirmar, entonces, que el modelo de gestión local corresponde a una *estructura desconcentrada*.

2.2 Marco metodológico

La primera parte del diagnóstico se realizó a partir de la revisión documental. Posteriormente utilizamos la metodología TASCOI, que permite caracterizar a los actores, y definir el rol que desempeñan en la gestión de las alcaldías locales y en la interacción con otras instancias. En

particular, TASCOI, es un nemónico que permite recordar los seis elementos que son necesarios para la delimitación sistémica a saber, Transformación, Actores, Suministradores, Clientes (Beneficiarios o Usuarios), Organizadores, e Intervinientes.

En cuanto al componente cualitativo, se realizó un trabajo de levantamiento de información a través de entrevistas semiestructuradas con 18 alcaldes locales, y un grupo focal realizado a inspectores de policía. Adicionalmente, se hicieron 6 entrevistas a personas claves como representantes de las corporaciones públicas (Concejo Distrital y Juntas Administradoras Locales), con ex-funcionarios de la administración distrital, y expertos de la academia dentro de los que se encuentran Jaime Castro (Exalcalde de Bogotá), Paul Bromberg (Exalcalde de Bogotá), Enrique Borda (Exsecretario General del Distrito), Diego Molano (Concejal de Bogotá), Héctor Riveros (Exsecretario de Gobierno de Bogotá) y Jaime Torres (Veedor Distrital). Este trabajo fue complementado con sesiones de trabajo con funcionarios del Distrito y otros funcionarios de las localidades.

Es importante recordar que, además, la metodología cualitativa planteaba la grabación de cada una de las entrevistas, su posterior transcripción y codificación. Una vez codificaba esta información, se analizó por categorías y se incluyó como parte del informe diagnóstico. Así mismo, producto de este análisis se incluye la matriz DOFA en el presente diagnóstico. Todo lo anterior añadió valor y rigurosidad al ejercicio.

Por su parte, los resultados del diagnóstico de la gestión local fueron fortalecidos a través de dos análisis de tipo cuantitativo. Por un lado, se avanzó en el cálculo de brechas intra e inter localidad; y de otro lado, la valoración de las capacidades de gestión local, a partir de la aplicación del Índice de Gestión Integral Ajustado (DNP, 2017). Tanto la metodología como las explicaciones técnicas son desarrolladas más adelante y complementadas en los anexos. Las bases de datos y los archivos con los correspondientes cálculos están disponibles para el lector de tal forma que se gane en replicabilidad y transparencia. Finalmente, y de forma complementaria, el equipo consultor realizó un estudio de la experiencia internacional y análisis comparado para 2 países de la OCDE.

Una vez analizada la información anterior, se decidió presentar la información del diagnóstico de cada una de las 6 dimensiones de análisis definidas en el pliego de condiciones, a partir de la caracterización y análisis del marco institucional y legal, la identificación precisa de las competencias de las localidades y las autoridades locales, el estado de la gestión de cada dimensión, y el análisis de los principales procesos y procedimientos de las localidades en relación con las competencias de la Secretaría Distrital de Gobierno. En este sentido, y por conveniencia para el lector, los resultados del diagnóstico para cada una de las dimensiones se presentan partiendo de la identificación de los principales problemas (hallazgos), los cuales van acompañados de sus implicaciones normativas, sobres las competencias y un análisis de los procesos asociados.

2.2.1 Concepto de Capacidad Institucional: Enfoque metodológico del estudio

En la práctica las distintas dimensiones de la gestión local se encuentran fuertemente influenciadas tanto por factores exógenos, fuera del control de la administración, como por factores internos, es decir, dentro de su ámbito de influencia directa. Esta diferenciación es importante en relación con el análisis de la gestión local en sus diferentes aspectos, pero es particularmente útil en cuanto al concepto de capacidad institucional y su operacionalización, ya que permite referir su uso a aspectos específicos de la gestión y facilita identificar problemas, visualizar opciones de mejora, y plantear propuestas concretas para su abordaje.

En esa línea, una primera precisión metodológica que debe hacerse es que en este estudio nos referiremos a los aspectos de capacidad institucional de la gestión local que están exclusivamente dentro del ámbito de control de la administración distrital y local, y que afectan, directa o indirectamente, las 6 dimensiones consideradas. Esto es, bien de forma individual, o bien a través de las interconexiones que existen entre estas y que son evidenciadas de buena forma en el trabajo cualitativo.

Por otro lado, entendiendo que la organización y operación de las localidades se enmarca en un esquema de descentralización basado en principios de delegación y desconcentración, las capacidades en relación con las dimensiones administrativa, fiscal y política, asociadas a la descentralización, deben también ser circunscritas en relación con este alcance. En esa línea, una segunda precisión metodológica, y que guarda estrecha relación con la primera, es que nos referiremos en este análisis a las capacidades de las alcaldías locales, es decir, de las subdivisiones administrativas adscritas a la SDG, y no a las capacidades de las localidades. Esto quiere decir, que los aspectos relativos a la estructura política local que involucran a las JAL, al Concejo Distrital y a las relaciones de elección y control político entre estos y la ciudadanía, y que están por fuera del ámbito de influencia de la administración distrital, no son el foco de atención del presente análisis.

Nos referiremos entonces exclusivamente a la capacidad administrativa, por una parte, y a la capacidad fiscal, por otra. La relación de los conceptos de capacidad administrativa y fiscal con el de capacidad institucional es concreta y directa. Los dos conceptos, capacidad administrativa y fiscal (junto con el de capacidad política) son categorías o ámbitos del concepto más amplio de capacidad institucional con el que con frecuencia se refiere a la habilidad de las instituciones para cumplir sus funciones; aspecto que en el sector público debe entenderse en relación con el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado.

No obstante, sobre estos dos tipos de capacidad y la forma en que se abordan en el estudio, también conviene realizar algunas precisiones. En cuanto a la capacidad administrativa, lo primero que hay que señalar es que esta, tanto en la teoría como en la práctica, se entiende estrictamente relacionada con los niveles de autonomía “gerencial”, con las características de la organización funcional, y con la dotación de los recursos (humanos, físicos, tecnológicos, etc.) que, en este caso, las localidades, como subdivisiones administrativas, puedan tener o necesitar para desempeñar adecuadamente las funciones propias o delegadas a su cargo. En ese sentido, el análisis se enfoca en considerar, en función de sus competencias y los resultados que de ellas se espera,

prioritariamente, tres aspectos: 1. el recurso humano local; 2. la organización funcional de las áreas misionales, estratégicas y de apoyo (lo cual incluye los procesos y procedimientos); y 3. los elementos básicos en aspectos tales como información, tecnología y comunicaciones.

Desde la perspectiva fiscal, el análisis de capacidad institucional se refiere, en específico, al conjunto de reglas, roles, instrumentos y división de responsabilidades entre el distrito y las alcaldías locales en cuanto a planificación, programación y ejecución de los recursos asignados (lo cual incluye la contratación). Así, en cuanto a esta tercera consideración, es importante destacar que no se incluye en el análisis la administración de ingresos ni el manejo de la deuda pública por tratarse de un modelo en el que estas funciones no son competencia de la localidad. En ese sentido, la capacidad institucional de tipo fiscal se aborda en el análisis como parte de cada una de las 6 dimensiones estudiadas, en estricta relación con los aspectos de planificación, programación y ejecución de los recursos, particularmente en cuanto al manejo responsable y transparente de la inversión.

Entrecruzando los anteriores referentes del análisis, una última consideración. Se parte del reconocimiento de que el modelo de gestión de las localidades del Distrito puede optimizarse si se intervienen aspectos concretos de las dimensiones estudiadas que guardan relación directa o indirecta con la capacidad administrativa y fiscal. Se incluyen entre estos, aspectos tales como precisar las competencias, mejorar la organización funcional de las alcaldías, fortalecer la composición, distribución y calificación del recurso humano, optimizar los procesos y procedimientos, racionalizar las instancias de coordinación, entre otros. Debido a su carácter más específico, los principales elementos sobre la capacidad administrativa se abordan de forma integrada en una subsección de la dimensión de competencias, mientras que los aspectos de capacidad fiscal, por su carácter más amplio e intrínsecamente ligado a cada una de las dimensiones, se tratan en cada una de estas últimas.

3 Situación Actual de las Localidades

La heterogeneidad de las localidades del Distrito se refleja en los indicadores socioeconómicos y de calidad de vida. El entendimiento de las diferencias entre las localidades es de especial importancia, pues permite conocer las particularidades del territorio distrital, las poblaciones y las dinámicas de desarrollo. Gracias a los indicadores se pueden precisar los retos y oportunidades de las localidades, y este diagnóstico permite ahondar en las características del modelo de gestión.

Diversas iniciativas de la administración distrital y otras organizaciones han caracterizado la heterogeneidad de las localidades bogotanas en distintas temáticas. En este sentido, entre otros, se destacan el Índice de Prosperidad Urbana (ONU Hábitat, Cámara de Comercio de Bogotá, 2017), los Índices de Ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, 2016), el Reporte Anual de Movilidad (Universidad de los Andes, Cámara de Comercio de Bogotá, 2015), el informe de Calidad de Vida (Bogotá Cómo Vamos, 2015) y los resultados de la Encuesta Multipropósito (Secretaría Distrital de Planeación, 2011-2014). Junto a lo anterior, existe un alto volumen de información de registros administrativos en las distintas secretarías, órganos de control y entidades privadas, particularmente en cuanto a gestión presupuestal, ejecución de proyectos, prestación de servicios y atención a los ciudadanos, entre otros aspectos. Esta mirada de conjunto a los principales indicadores con que cuenta la ciudad permite contar con un diagnóstico que involucra la heterogeneidad de aproximaciones a las características de la ciudad.

Esta sección incluye la primera parte del diagnóstico y se centra en el análisis de la situación de las localidades a partir de los resultados de la gestión en variables bajo el control local, por una parte, y de las dimensiones socioeconómicas de las localidades, por otra. Se han construido dos instrumentos: la evaluación del desempeño integral, y el análisis de brechas. Este diagnóstico es un punto de referencia necesario para entender las debilidades y fortalezas del modelo de gestión local y para, a partir de ahí, identificar y proponer acciones de mejora en los distintos ámbitos objeto de esta consultoría.

3.1 Análisis de las capacidades de gestión local integral

La medición de la gestión y los resultados de los gobiernos locales constituye un insumo clave para mejorar el modelo de gestión y el desempeño de las localidades, en relación con sus competencias principales. En este sentido, la elaboración de una métrica de gestión integral busca capturar en qué medida las acciones y decisiones que adelantan las administraciones locales transforman los recursos (humanos, institucionales, financieros, etc.,) en desarrollo y mayor bienestar de la población (DNP, 2017).

Con base en el acervo de información disponible, y con el propósito de lograr un diagnóstico integral, sobre bases comparables entre localidades, en esta sección se propone la construcción de un “Índice

de Gestión Integral" a partir de información proveniente de 41 variables. Este índice se estructura sobre dos pilares independientes, pero complementarios: 1) de gestión y 2) de resultados[2].

El pilar de gestión está compuesto por 10 variables[3] relativas a la ejecución de recursos, el avance en el plan de acción, la gestión en IVC, la atención al ciudadano y participación[4]. Todas bajo el control de las administraciones locales. El pilar de resultados, por su parte, está conformado por el análisis dinámico de 27 variables que pueden agruparse en 9 dimensiones (económica, educativa, salud, pobreza, vivienda, espacio público, medio ambiente, movilidad y seguridad). A diferencia de las anteriores, estas variables son externas al control de la localidad ya que dependen, principalmente, de la acción de la administración distrital, a través de las secretarías. Los dos pilares proporcionan una radiografía independiente y necesaria de la gestión local, pero su combinación permite sintetizar los problemas de la localidad en una aproximación que puede denominarse integral.

La división del indicador en pilares y dimensiones trae consigo grandes ventajas, entre las cuales se destacan: i) la identificación de las particularidades para cada localidad por dimensión[5], ii) la posibilidad de establecer parámetros de referencia ("benchmarks") entre localidades y respecto al promedio de la ciudad, y iii) el dimensionamiento de la magnitud de las brechas entre las localidades y al interior de estas. Las dimensiones del índice permiten hacer un diagnóstico detallado de la situación de las localidades. De ahí que, a partir de sus resultados, en los diferentes componentes, sea posible identificar cursos de acción específicos para mejorar el modelo de gestión local en general y los aspectos relevantes a cada localidad, dado sus competencias y los márgenes de acción.

3.2 Estructura del Índice de Gestión Integral

En términos generales, la construcción del Índice de Gestión Integral se elaboró siguiendo 4 fases fundamentales: i) estandarización de variables, ii) direccionamiento de variables, iii) asignación de pesos y iv) agregación de las variables en un índice sintético (Anexo 4. Metodología estadística del

[2] Este índice replica para las localidades de Bogotá, con las adaptaciones del caso en función de las características, competencias e información disponible, la Medición de Desempeño Integral que la nación, a través del DNP, aplica para medir la gestión de los territorios. La medición se estructura sobre dos componentes. El primero, enfocado en la **gestión,** incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo, mientras que el segundo, el componente de **resultados,** mide los elementos constitutivos del bienestar de la población.

[3] Como parte del índice se pretendió medir la movilización de recursos de las alcaldías locales. Lo anterior en virtud que las alcaldías locales tienen un amplio margen de recaudo de recursos propios como producto de su gestión de IVC y otras relacionados. Sin embargo, no fue posible encontrar variables que se ajustaran a la capacidad de movilización de recursos de las localidades, por lo que se sugiere a futuro recaudar información sobre la capacidad de generación de ingresos propios de cada localidad

[4] Con referencia a la participación se recomienda en posteriores mediciones de la encuesta multipropósito recaudar información sobre la participación de los ciudadanos en espacios participativos de la localidad, esto para capturar de mejor manera la participación ciudadana en cada localidad

[5] El índice de gestión integral propuesto se calculó para 19 de las 20 localidades de Bogotá, exceptuando la localidad de Sumapaz dado que la información del componente de resultados no se encuentra para esta localidad de manera completa.

Índice de Gestión Integral). Como resultado de la aplicación de la metodología se obtuvo una estructura de pesos para la conformación los dos grandes pilares de la Gestión Integral (Tabla 3)

En resumen, se propuso un peso para el pilar de gestión de 80% y de 20% para el pilar de resultados. Esta estructura de pesos se justifica porque el énfasis del índice consiste en valorar las variables de gestión en las cuales hay una incidencia directa de la administración de la localidad. Por el contrario, el pilar de resultados tiene una ponderación relativa menor, dado que incluye variables que no están bajo el control pleno de la administración local.

Los índices compuestos siempre plantean la discusión sobre la forma como se deben hacer las ponderaciones. La relación 80/20 responde a los propósitos del estudio, que les da más relevancia a los aspectos relacionados con la gestión, que con los factores causales que escapan a las dinámicas de la administración. En los asuntos procedimentales la administración local tiene un mayor margen de maniobra. La intuición detrás de esta ponderación general, es premiar a aquellas localidades con mayores avances en los indicadores de resultados a través de incrementos de posición en el ranking de gestión integral. El peso al interior de las dimensiones en ambos pilares parte del análisis factorial y depende de la variabilidad de los datos, y de su capacidad para explicar la dimensión a la cual están aportando. Teniendo claro lo anterior, en el pilar de gestión aparece con mayor peso la dimensión de gestión de IVC (19.9%), seguido de la dimensión de instrumentos de planeación (18.7%), participación (17.8%), atención al ciudadano (16.2%) y la dimensión de ejecución de recursos (12%), resulta la dimensión con menor peso al interior del pilar.

La Tabla 3 a continuación presenta la ponderación al interior de cada uno de los pilares descritos:

Tabla 3. Estructura y ponderaciones del Indicador de Gestión Integral Ajustado

ÍNDICE DE GESTIÓN INTEGRAL AJUSTADO (100%)	
PILAR DE GESTIÓN (80%)	**Peso al interior**
Ejecución de recursos	**13,5%**
Ejecución presupuestal (SDH, Jun 2016)	3,9%
Ejecución autorización giro 2016 (SDH, Dic 2016)	6,1%
Calificación fiscal a los fondos de desarrollo local (Contraloría Bogotá, 2015)	3,5%
Plan de desarrollo	**22,1%**
Porcentaje avance plan de acción (SDP, 30/09/17)	11,0%
Porcentaje avance contratado PDL (SDP, 30/09/17)	11,0%
Gestión en IVC	**23,8%**
Duración en cerrar casos actuaciones (Meses) - I.V.C 2016	23,8%
Atención al ciudadano	**23,4%**
Servicios prestados en la red distrital de servicio al ciudadano pércapita (SDG, 2015)	11,7%
Percepción de mejora en la atención de oficinas públicas (SDP-DANE, 2014)	11,7%
Participación	**17,1%**
Asistencia a Encuentros ciudadanos o presupuestos participativos (Encuesta bienal de cultura, 2015)	8,5%
Porcentaje de personas pertenecientes a Juntas de acción comunal (Encuesta bienal de cultura, 2015)	8,5%

PILAR DE RESULTADOS (20%)	**Peso al interior**
Dimensión económica	**12,2%**
Ingresos pér capita (SDP-DANE, 2011-2014)	3,4%
Tasa Global de Participación (SDP-DANE, 2011-2014)	5,0%
Porcentaje de hogares que piensan que su situación actual de vida es mejor con respecto al que tenían 5 años atrás (SDP-DANE, 2011-2014)	3,8%
Dimensión de educación	**11,4%**
Promedio años de educación (SDP-DANE, 2011-2014)	2,7%
Analfabetismo mayores a 15 (SDP-DANE, 2011-2014)	1,9%
Asistencia escolar (5 a 11 años) (SDP-DANE, 2011-2014)	1,8%
Cobertura de atención en Jardines Infantiles de niños y niñas en primera infancia. (SDE, 2011-2017)	2,5%
Tasa de deserción escolar intraanual. (SDE, 2011-2015)	2,5%
Dimensión de salud	**10,5%**
Personas de 15 años o más que no practicaron actividad física (SDP-DANE, 2011-2014)	2,4%
Personas afiliadas al sistema de salud (SDP-DANE, 2011-2014)	3,3%
Tasa de mortalidad perinatal por 1.000 nacidos vivos. (SDS, 2011-2016)	3,0%
Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos. (SDS, 2011-2016)	1,9%
Dimensión de pobreza	**12,1%**
Pobreza monetaria 2014. (SDP-DANE, 2011-2014)	6,1%
Necesidades básicas insatisfechas NBI. (SDP-DANE, 2011-2014)	6,1%
Dimensión de vivienda	**13,5%**
Déficit habitacional (SDP-DANE, 2011-2014)	6,2%
Cobertura Gas Natural (SDP-DANE, 2011-2014)	1,2%
Cobertura internet (SDP-DANE, 2011-2014)	6,1%
Dimensión de espacio público	**10,6%**
Área de parque público (SDP, 2011-2015)	5,3%
Espacio público efectivo urbano por habitante (SDP, 2012-2015)	5,3%
Dimensión de medio ambiente	**9,6%**
Árboles por Habitante - APH. (SDP, 2011-2015)	4,8%
Manejo inadecuado de basuras. (SDP-DANE, 2011-2014)	4,8%
Dimensión de movilidad	**10,9%**
Kilómetros en ciclorrutas y bicicarriles (IDU, 2014-2015)	3,3%
Estado de la malla vial intermedia (Buen estado) (IDU, 2013-2015)	3,8%
Tasa de muertes en accidentes de tránsito por 100.000 habitantes. (SDS, 2011-2016)	3,7%
Dimensión de seguridad	**9,1%**
Tasa de muertes violentas por 100.000 habitantes. (SDS, 2011-2016)	1,8%
Hurto a residencias por 100.000 habitantes. (Policía, 2011-2016)	3,6%
Hurto a vehículos por 100.000 habitantes. (Policía, 2011-2016)	3,6%

Fuente: Elaboración Propia

Bajo el contexto de la existencia de iniciativas como el Índice de Desarrollo Institucional Distrital – IDID y próximamente los primeros resultados del Índice de Gestión de las Localidades IDIL. La presente propuesta de indicador de gestión de las localidades se elaboró con el objetivo de servir como un complemento a estas iniciativas de medición por parte del distrito, todo esto bajo la restricción de la disponibilidad de datos oficiales de las localidades de Bogotá. Concretamente la información para este componente proviene de las bases institucionales de la Secretaría de

Hacienda Distrital -SHD, la Contraloría Distrital, la Secretaría Distrital de Planeación -SDP y la Secretaría Distrital de Gobierno -SDG.

El valor agregado del índice de gestión integral propuesto en esta consultoría es la incorporación de dimensiones de gestión como la participación y la gestión en IVC, las cuales no están contenidas en el IDID. Adicionalmente, el índice incorpora un pilar de resultados que se compone del avance en 27 variables socioeconómicas y genera una valoración en el índice de gestión integral que permite el avance en posiciones del ranking final basados en el avance de dichos indicadores. La descripción de los componentes e indicadores utilizados en la medición de gestión se presenta en el Recuadro 1.

Recuadro 1. Dimensiones y variables de la medición de gestión

El pilar de gestión está conformado por 5 dimensiones: i) ejecución de recursos, ii) plan de desarrollo y iii) gestión en IVC, iv) atención al ciudadano y v) participación. Las variables para cada una de estas dimensiones y la intuición sobre su inclusión se describen a continuación:

i) Dimensión ejecución de recursos

Indicador 1 – Ejecución presupuestal. Hace referencia al porcentaje de (recursos comprometidos/recursos apropiados) en la vigencia en el Fondo de Desarrollo Local. En principio, un mayor nivel de compromisos se asocia con una mejor gestión. El indicador se calcula a partir de información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda.
Indicador 2 – Ejecución distribución de giro. Hace referencia al porcentaje de (recursos con autorización de giro/recursos apropiados) en la vigencia para el Fondo de Desarrollo Local. Mide el grado de ejecución que efectivamente ha pasado por el filtro del giro y que no engruesa la caja. Entre mayor el nivel, mejor gestión local. Información de la SDH.
Indicador 3 – Calificación fiscal de los Fondos de Desarrollo Local. Mide si los recursos económicos, físicos, humanos, tecnológicos de los FDL fueron utilizados bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía. Valores consolidados superiores a 75% son considerados una buena gestión. Datos de la Contraloría de Bogotá.

ii) Dimensión Plan de Desarrollo

Indicador 4 – Porcentaje de avance en el plan de acción. Hace referencia a ll nivel de ejecución de estos planes a partir de lo registrado en el sistema de seguimiento SEGPLAN. Un mayor grado de ejecución en los planes de acción se asocia con un mayor nivel de gestión por parte de la localidad.
Indicador 5 – Porcentaje de avance en el plan de desarrollo local PDL. Captura los avances en la ejecución de las metas de los PDL. Se mide en términos del porcentaje de compromisos sobre las apropiaciones para cada meta del plan. El total de avance corresponde al promedio ponderado por compromisos de las metas en una localidad. Proviene de la MUSI de la Secretaría Distrital de Planeación

iii) Dimensión gestión en IVC (Inspección, vigilancia y control)

Indicador 6: Duración en cerrar casos de actuaciones (inspección, vigilancia y control). Mide la duración en meses en el cierre de las actuaciones de una vigencia, a partir de su fecha de radicación. En este sentido, menores valores del tiempo en que duran en cerrar las actuaciones se tomarán con mayores puntuaciones para la construcción de la dimensión de gestión en IVC. Información de Secretaría Distrital de Gobierno.

iv) Dimensión de atención al ciudadano

Indicador 7: Servicios prestados en la red distrital de servicio al ciudadano per cápita. El indicador cuantifica los servicios prestados en los puntos de atención ubicados en las diferentes localidades, entendiéndose por servicio los trámites,

recaudo e información realizada por un ciudadano en un punto de atención de la RED CADE. Mayores niveles en el indicador se asocian a mejor gestión de la localidad. El indicador proviene de la Secretaría General del Distrito Capital.

Indicador 8: Percepción de mejora de la atención en oficinas públicas. Mide el porcentaje de personas que declaran mejoría o deterioro en la atención de las oficinas locales. Proviene de la encuesta multipropósito. Refleja el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto a la atención local. Mayores valores están asociados a mejor gestión local.

v) Dimensión de participación.

Indicador 9: Asistencia a encuentros ciudadanos o presupuestos participativos. El indicador mide el porcentaje de personas que ha asistido a presupuestos participativos dentro de la localidad. Mayores niveles se asocian a mejor gestión por parte de la alcaldía local. Se tomó la información de la Encuesta Bienal de Cultura de Bogotá.

Indicador 10: Porcentaje de personas pertenecientes a juntas de acción comunal. El indicador mide el porcentaje de personas que pertenecen a las juntas de acción comunal dentro de la localidad. Mayores niveles se asocian a mejor gestión por parte de la alcaldía local. Se tomó la información de la Encuesta Bienal de Cultura de Bogotá.

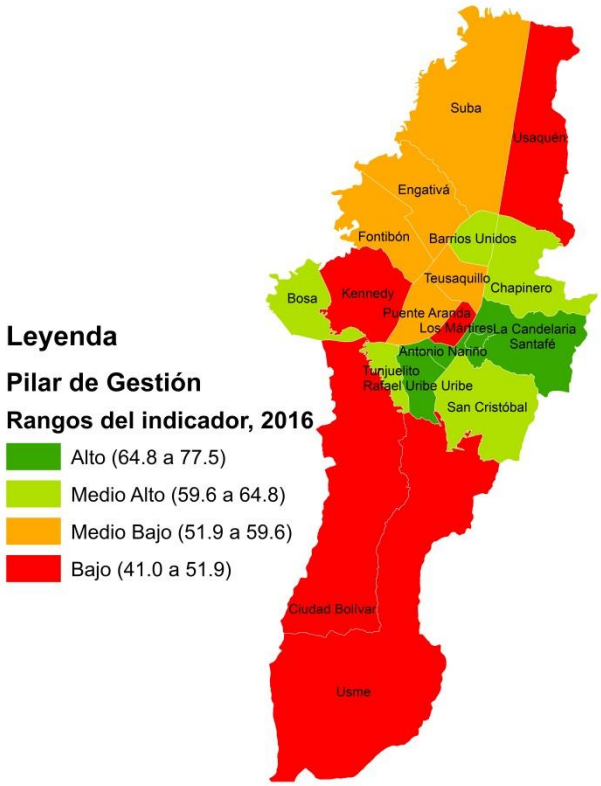
3.2.1 Pilar de Gestión

El pilar de gestión tiene la pretensión de medir el avance sobre criterios en los que la localidad tiene control y son un *proxy* de la capacidad institucional de las localidades para planear, contratar y ejecutar recursos en los temas de su competencia. En términos generales, el pilar de gestión se ubicó en promedio con 58 puntos para las 19 localidades de Bogotá analizadas. Las localidades con mejores puntuaciones en el pilar de gestión en 2016 fueron (La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Santafé y Antonio Nariño); por otro lado, las localidades con menores niveles en el pilar de gestión fueron (Usme, Usaquén, Los Mártires, Ciudad Bolívar y Kennedy). Aunque intuitivamente, para algunos funcionarios, los problemas de gestión asociados a algunas de estas localidades para algunos años puede sugerir una tendencia contraria al resultado del indicador, se destaca que, de un lado, el indicador captura niveles, y en ese sentido puede ser que una localidad asociada con mala gestión, aparezca mejorando, sin que esto signifique que su gestión sea óptima. De otro lado, se debe tener presente que la fuente son estadísticas y registros administrativos oficiales, por lo que, en dado caso, de considerarse contrario a la intuición o la realidad, habría que examinar la calidad de tales estadísticas.

Un análisis de los resultados permite extraer dos conclusiones básicas: De un lado, desde el punto de vista espacial, los mejores niveles de gestión se encuentran en localidades alrededor del centro y el nororiente de la ciudad; al parecer la cercanía al centro ampliado (sitió de destino de la mayor parte de los ciudadanos en sus viajes diarios) tiene incidencia en la capacidad institucional de las entidades. De otro lado, en contraste, las localidades ubicadas en el extremo sur, occidente y norte tienen niveles más bajos en el indicador (Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy y Usaquén).
(Mapa 1).

Adicionalmente, los resultados del índice muestran una gran disparidad en la gestión de las alcaldías locales. Aunque existen normas generales para todas las localidades, es interesante observar la variabilidad en los resultados de las localidades. En este sentido, es de esperar que las particularidades de los territorios que no se encuentran bajo el control de los alcaldes locales (ubicación, población, área, vocación económica) sean los que expliquen en alguna medida la gestión de las mismas.

Mapa 1. Resultados Pilar de gestión por Localidades de Bogotá D.C.



Ranking Pilar de Gestión

Grupo **Alto:**
1. La Candelaria (77,5)
2. Rafael Uribe Uribe (76,9)
3. Santafé (66,7)
4. Antonio Nariño (65,4)

Grupo **Medio Alto:**
5. Tunjuelito (64,9)
6. San Cristóbal (63,6)
7. Barrios Unidos (61,3)
8. Bosa (60,9)
9. Chapinero (60,5)

Grupo **Medio Bajo:**
10. Teusaquillo (59,7)
11. Engativá (56,1)
12. Suba (54,3)
13. Fontibón (52,7)
14. Puente Aranda (52)

Grupo **Bajo:**
15. Usme (52)
16. Los Mártires (48,2)
17. Usaquén (48)
18. Ciudad Bolívar (46,2)
19. Kennedy (41,1)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Por su parte, al analizar el comportamiento del pilar por dimensiones se pueden abstraer varias conclusiones (Tabla 4). Las variables de gestión resumidas a través de las dimensiones muestran un comportamiento desigual entre las localidades, es decir, las localidades tienden a enfocarse en alguna dimensión de gestión y no hay una concurrencia tan clara de tener altos puntajes en todas las dimensiones. Ello significa que hay localidades que avanzan más que otras, dependiendo de la dimensión considerada.

En la dimensión *Ejecución de Recursos* las calificaciones promedio son superiores a las otras tres dimensiones del pilar, lo que muestra que las localidades tienden a estar a una distancia corta respecto a la localidad con el mejor nivel en el indicador y a su vez la dispersión es baja. Por otra parte, las localidades clasificadas en el pilar de gestión como Alto (La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Santafé y Antonio Nariño) exhiben niveles homogéneos y cercanos a la media en la dimensión de Plan de desarrollo, Gestión en IVC y Participación. Finalmente, el grupo de localidades clasificado como Medio Alto (Tunjuelito, San Cristóbal, Barrios Unidos, Bosa y Teusaquillo) se caracteriza por tener niveles altos en la mayoría de dimensión a excepción de la dimensión de Plan de Desarrollo y esto explica la diferencia en los puntajes respecto al grupo más alto de gestión.

La Tabla 4 presenta un resumen de los puntajes obtenidos en el pilar de gestión por dimensiones a nivel de las localidades.

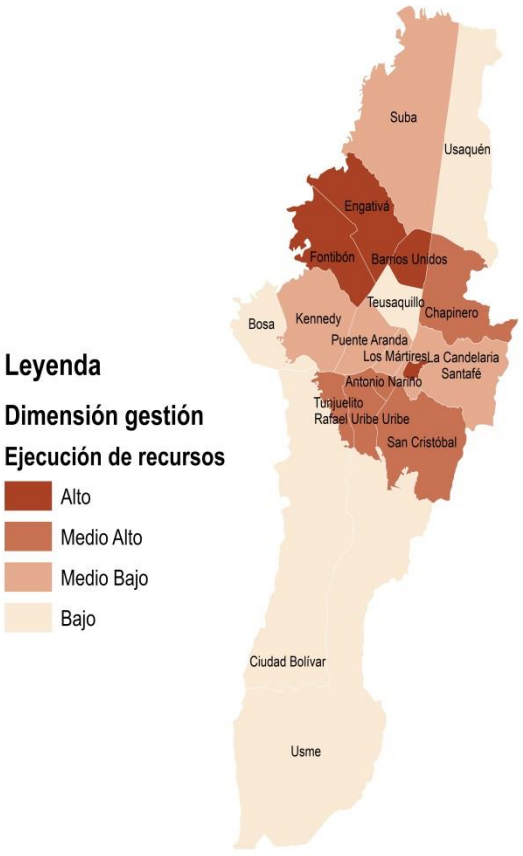
Tabla 4. Resumen puntajes pilar de gestión por dimensiones

Rango	Nombre localidad	Ejecución de recursos	Plan de desarrollo	Gestión en IVC	Atención al ciudadano	Participación	Pilar Gestión
Alto	La Candelaria	86,3	89,3	67,6	57,2	97,0	**77,5**
	Rafael Uribe Uribe	78,0	100,0	94,6	46,3	63,5	**76,9**
	Santafé	63,8	51,7	79,9	53,3	88,3	**66,7**
	Antonio Nariño	79,1	49,3	74,4	60,8	69,3	**65,4**
Promedio		76,8	72,6	79,1	54,4	79,5	**71,6**
Medio Alto	Tunjuelito	75,5	40,0	84,9	60,0	67,3	**64,9**
	San Cristóbal	75,2	47,4	71,9	67,0	59,4	**63,6**
	Barrios Unidos	85,9	41,1	72,0	50,6	67,8	**61,3**
	Bosa	62,4	22,5	100,0	47,5	73,2	**60,9**
	Teusaquillo	77,8	42,0	50,2	74,6	65,5	**60,5**
Promedio		75,3	38,6	75,8	60,0	66,6	**62,2**
Medio Bajo	Chapinero	39,6	41,0	54,9	86,9	68,8	**59,7**
	Engativá	92,8	56,3	37,6	37,6	77,9	**56,1**
	Suba	65,8	67,0	25,1	55,8	67,5	**54,3**
	Puente Aranda	81,7	37,1	54,9	55,8	42,6	**52,7**
	Fontibón	68,6	26,2	55,2	67,7	46,4	**52,0**
Promedio		69,7	45,5	45,6	60,8	60,6	**55,0**
Bajo	Usme	62,8	38,1	79,8	30,0	52,8	**52,0**
	Usaquén	68,6	39,3	67,6	33,4	36,7	**48,2**
	Los Mártires	54,6	30,0	67,1	29,8	64,2	**48,0**
	Ciudad Bolívar	60,3	33,7	49,5	37,0	59,4	**46,2**
	Kennedy	70,4	29,2	15,9	45,8	61,9	**41,1**
Promedio		63,4	34,1	56,0	35,2	55,0	**47,1**
Promedio Bogotá		**71,0**	**46,4**	**63,3**	**52,5**	**64,7**	**58,3**
Máximo		**92,8**	**100,0**	**100,0**	**86,9**	**97,0**	**77,5**
Mínimo		**39,6**	**22,5**	**15,9**	**29,8**	**36,7**	**41,1**

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Por su parte, al analizar el interior de las dimensiones del pilar de gestión el comportamiento de las localidades, también hay hallazgos que vale la pena resaltar (Mapa 2). La primera dimensión del pilar denominada Ejecución de Recursos, está compuesta por los indicadores de ejecución presupuestal (Al corte junio 2016), ejecución por autorización de giro (Al corte Diciembre 2016) y la calificación fiscal de la contraloría. En esta, los valores más altos se encuentran en las localidades de Engativá, La Candelaria, Barrios Unidos y Fontibón. La situación más crítica en la gestión de la Ejecución de Recursos se ubica en localidades alejadas del centro ampliado de la ciudad: Usme, Ciudad Bolívar, Suba y Usaquén; la excepción es Teusaquillo que se encuentra en la zona central de la ciudad.

Mapa 2. Resultados dimensión de ejecución de recursos por localidades de Bogotá D.C.



Ranking dimensión de Ejecución de Recursos:

Grupo **Alto:**

1. Engativá (92,8)
2. La Candelaria (86,3)
3. Barrios Unidos (85,9)
4. Fontibón (81,7)

Grupo **Medio Alto:**

5. Antonio Nariño (79,1)
6. Rafael Uribe Uribe (78)
7. Chapinero (77,8)
8. Tunjuelito (75,5)
9. San Cristóbal (75,2)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Kennedy (70,4)
11. Los Mártires (68,6)
12. Puente Aranda (68,6)
13. Suba (65,8)
14. Santafé (63,8)

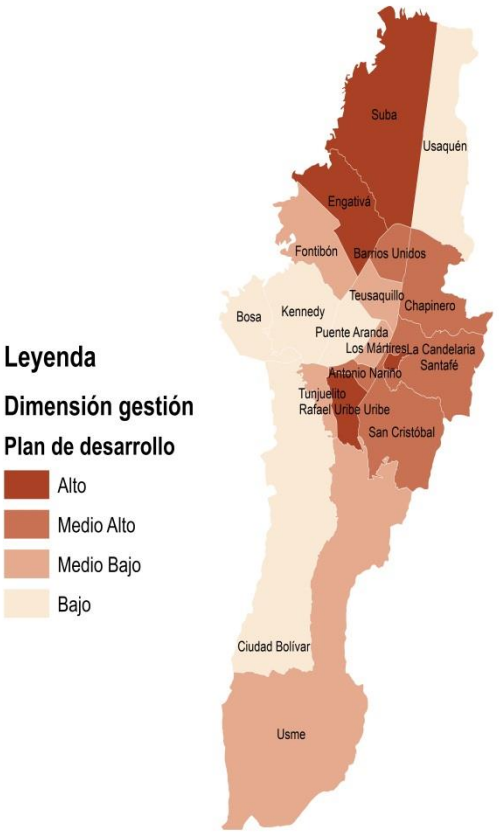
Grupo **Bajo:**

15. Usme (62,8)
16. Bosa (62,4)
17. Ciudad Bolívar (60,3)
18. Usaquén (54,6)
19. Teusaquillo (39,6)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Por su parte, la dimensión denominada de Plan de Desarrollo () se compone de variables que dan cuenta del avance en el Plan de Desarrollo Local y el Plan de Acción que reporta cada una de las localidades. En esta dimensión sobresale el desempeño de localidades como Rafael Uribe Uribe, La Candelaria, Suba y Engativá. A su vez, las mayores debilidades de esta dimensión se localizan al occidente de la ciudad en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Puente Aranda y Bosa. Así mismo, también hay un nivel bajo del indicador en la localidad de Usaquén al norte de Bogotá. En síntesis, solo hay tres localidades por encima de la mediana (50) lo que muestra una polarización en las capacidades de gestión para avanzar en los planes de acción y planes de desarrollo locales, en donde las localidades de Rafael Uribe Uribe, La Candelaria y Suba superan al promedio de las localidades bogotanas.

Mapa 3. Resultados dimensión de instrumentos de Plan de Desarrollo



Ranking dimensión de Plan de Desarrollo

Grupo **Alto:**

1. Rafael Uribe Uribe (100)
2. La Candelaria (89,3)
3. Suba (67)
4. Engativá (56,3)

Grupo **Medio Alto:**

5. Santafé (51,7)
6. Antonio Nariño (49,3)
7. San Cristóbal (47,4)
8. Chapinero (42)
9. Barrios Unidos (41,1)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Teusaquillo (41)
11. Tunjuelito (40)
12. Los Mártires (39,3)
13. Usme (38,1)
14. Fontibón (37,1)

Grupo **Bajo:**

15. Ciudad Bolívar (33,7)
16. Usaquén (30)
17. Kennedy (29,2)
18. Puente Aranda (26,2)
19. Bosa (22,5)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Por su parte, la dimensión de Gestión en IVC (Mapa 4) está compuesta por la variable que mide la duración en meses para cerrar casos de actuaciones de IVC. Tras analizar el comportamiento de esta dimensión en las localidades puede notarse un comportamiento diferencial respecto a las otras dimensiones del pilar. En particular, localidades como Bosa o Rafael Uribe Uribe aparecen ocupando los primeros lugares, seguidas de Tunjuelito y Santafé. Otra particularidad de la dimensión es que las localidades con mayor población aparecen con los niveles más bajos en esta dimensión como lo son Ciudad Bolívar, Engativá, Suba y Kennedy.

Mapa 4. Resultados dimensión de gestión en IVC

Ranking dimensión de Gestión en IVC:

Grupo **Alto:**

1. Bosa (100)
2. Rafael Uribe Uribe (94,6)
3. Tunjuelito (84,9)
4. Santafé (79,9)

Grupo **Medio Alto:**

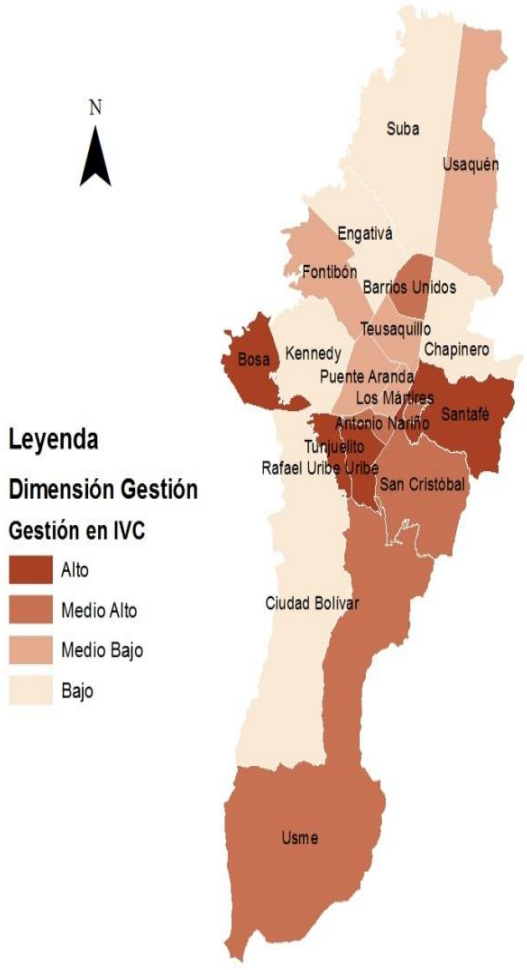
5. Usme (79,8)
6. Antonio Nariño (74,4)
7. Barrios Unidos (72)
8. San Cristóbal (71,9)
9. La Candelaria (67,6)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Los Mártires (67,6)
11. Usaquén (67,1)
12. Puente Aranda (55,2)
13. Teusaquillo (54,9)
14. Fontibón (54,9)

Grupo **Bajo:**

15. Chapinero (50,2)
16. Ciudad Bolívar (49,5)
17. Engativá (37,6)
18. Suba (25,1)
19. Kennedy (15,9)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

Ahora bien, la dimensión denominada atención al ciudadano (Mapa 5) se compone de variables que dan cuenta de los servicios prestados en la red de servicio al ciudadano y la percepción de mejora en la atención de oficinas públicas. En esta dimensión sobresale el desempeño de localidades como Teusaquillo, Chapinero, Puente Aranda y San Cristóbal. A su vez, las mayores debilidades de esta dimensión se localizan al occidente de la ciudad en las localidades Engativá, Ciudad Bolívar, Los Mártires y Usme. Así mismo, es importante mencionar que hay un nivel bajo del indicador en la localidad de Usaquén al norte de Bogotá.

Mapa 5. Resultados dimensión e atención al ciudadano

Ranking dimensión de atención al ciudadano:

Grupo **Alto:**

1. Teusaquillo (86,9)
2. Chapinero (74,6)
3. Puente Aranda (67,7)
4. San Cristóbal (67)

Grupo **Medio Alto:**

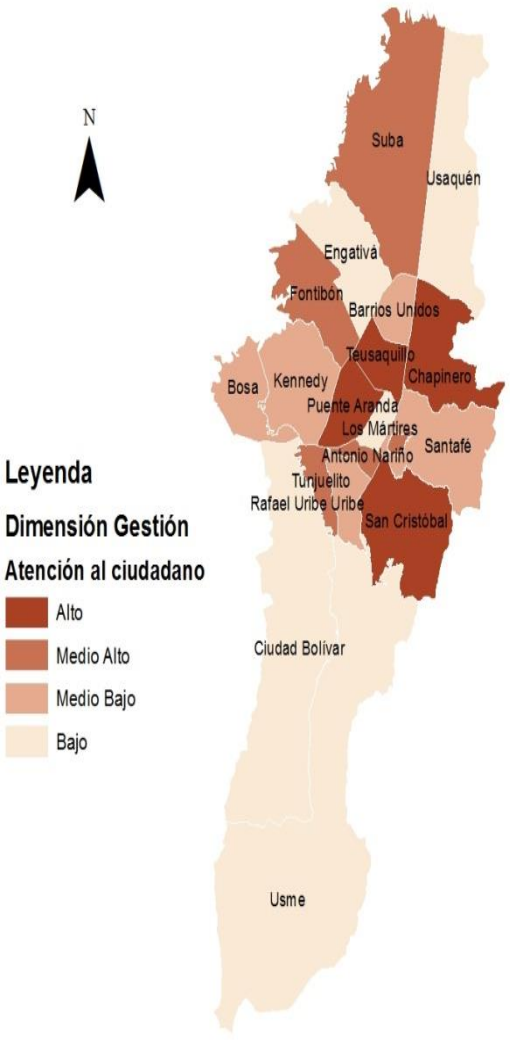
5. Antonio Nariño (60,8)
6. Tunjuelito (60)
7. La Candelaria (57,2)
8. Fontibón (55,8)
9. Suba (55,8)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Santafé (53,3)
11. Barrios Unidos (50,6)
12. Bosa (47,5)
13. Rafael Uribe Uribe (46,3)
14. Kennedy (45,8)

Grupo **Bajo:**

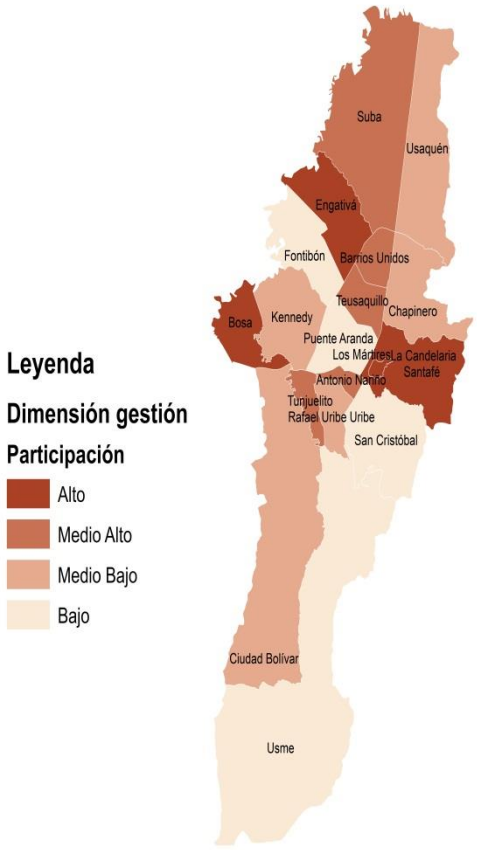
15. Engativá (37,6)
16. Ciudad Bolívar (37)
17. Los Mártires (33,4)
18. Usme (30)
19. Usaquén (29,8)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

Finalmente, en cuanto la dimensión de participación (Mapa 7), se encuentra compuesta por variables a la asistencia a encuentros ciudadanos y pertenencia a juntas de acción comunal. Respecto a la espacialidad de los resultados las localidades cercanas al centro ampliado puntúan mejor. En esta dimensión las localidades con mejores niveles de gestión son La Candelaria y Santafé. Sin embargo, para esta dimensión se encuentran los casos de Engativá y Bosa en donde a pesar de la distancia se encuentran en niveles altos del índice. En contraste, las mayores debilidades sobre esta dimensión se localizan en San Cristóbal, Usme, Puente Aranda, Fontibón y Los Mártires.

Mapa 6. Resultados dimensión de participación



Ranking dimensión de participación:

Grupo **Alto:**

1. La Candelaria (97)
2. Santafé (88,3)
3. Engativá (77,9)
4. Bosa (73,2)

Grupo **Medio Alto:**

5. Antonio Nariño (69,3)
6. Teusaquillo (68,8)
7. Barrios Unidos (67,8)
8. Suba (67,5)
9. Tunjuelito (67,3)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Chapinero (65,5)
11. Usaquén (64,2)
12. Rafael Uribe Uribe (63,5)
13. Kennedy (61,9)
14. Ciudad Bolívar (59,4)

Grupo **Bajo:**

15. San Cristóbal (59,4)
16. Usme (52,8)
17. Puente Aranda (46,4)
18. Fontibón (42,6)
19. Los Mártires (36,7)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

3.2.2 Pilar de Resultados

El indicador de resultados mide las variables sobre las cuales las alcaldías locales no tienen mayor control. El promedio de la ciudad para este pilar se ubicó en promedio en 48,1 puntos. En contraste

con el de gestión, las localidades con mejores puntuaciones en este pilar fueron Suba, Teusaquillo, Chapinero y Usaquén. En estas localidades el grado de avance en los indicadores de resultados fue sobresaliente[6]. Y, por otro lado, las localidades con menores niveles en el pilar de resultados fueron Kennedy, Antonio Nariño, Puente Aranda, Los Mártires y Santafé. Estas localidades presentan los menores niveles y avance menos significativos en los indicadores socioeconómicos (Mapa 7).

Mapa 7. Resultados Pilar de Resultados por Localidades de Bogotá D.C.

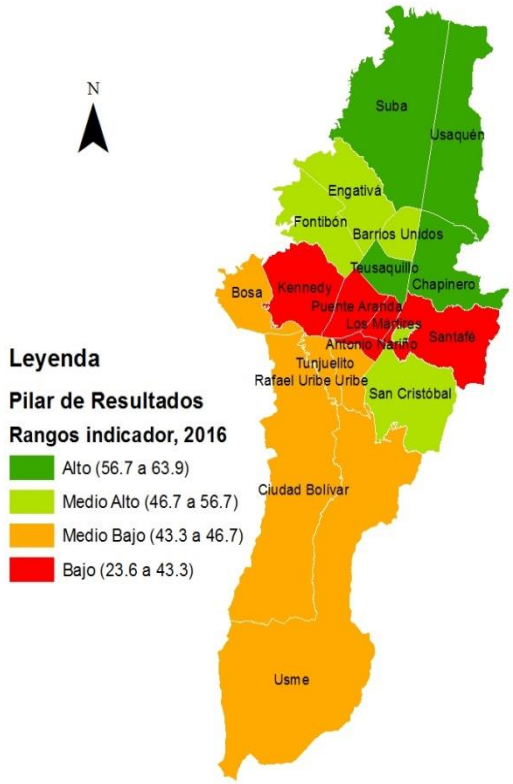
Ranking Pilar de Resultados

Grupo **Alto:**
1. Suba (64)
2. Teusaquillo (62,4)
3. Chapinero (61,6)
4. Usaquén (56,7)

Grupo **Medio Alto:**
5. Engativá (56,7)
6. La Candelaria (56,3)
7. Fontibón (51,8)
8. Barrios Unidos (47,9)
9. San Cristóbal (47,6)

Grupo **Medio Bajo:**
10. Ciudad Bolívar (46,8)
11. Tunjuelito (45,8)
12. Usme (45,1)
13. Rafael Uribe Uribe (44,9)
14. Bosa (43,9)

Grupo **Bajo:**
15. Kennedy (43,4)
16. Antonio Nariño (41,7)
17. Puente Aranda (40,8)
18. Los Mártires (33,1)
19. Santafé (23,7)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

Al descomponer el pilar de resultados por dimensiones pueden abstraerse algunas conclusiones (Tabla 5). En primer lugar, hay evidencia de alta correlación entre las dimensiones. Las localidades categorizadas en el grupo Alto (Suba, Teusaquillo, Chapinero y Usaquén), tienden a tener puntuaciones promedio más altas en las 9 dimensiones respecto a los otros grupos de referencia[7]. En segundo lugar, las localidades categorizadas en el grupo Medio Alto y Medio Bajo tienen puntajes bajos en la dimensión de movilidad,

[6] Es de resaltar que estos puntajes fueron obtenidos tras analizar 27 variables de resultados en su último periodo y en un comportamiento dinámico entre (2011 y el último dato disponible), con lo cual el pilar mide el grado de avance en los indicadores de resultados valorando también que en el último periodo de medición las localidades con mejores indicadores tuvieran mejores puntuaciones

7 La excepción se presenta en la dimensión de Espacio Público, en donde estas localidades presentan puntuaciones más cercanas al promedio.

y altos en la dimensión de vivienda respecto a las localidades categorizadas como Alto y Bajo. Un tercer aspecto, es la estrecha correlación que se presenta entre las dimensiones: i) económica y de educación, ii) medio ambiente y salud y iii) pobreza y vivienda. Por su parte, las dimensiones de seguridad y de movilidad no guarda un patrón que esté relacionado con otras dimensiones. Para movilidad se aprecia un comportamiento periferia-centro en el que las localidades más alejadas del centro presentan menores puntajes.

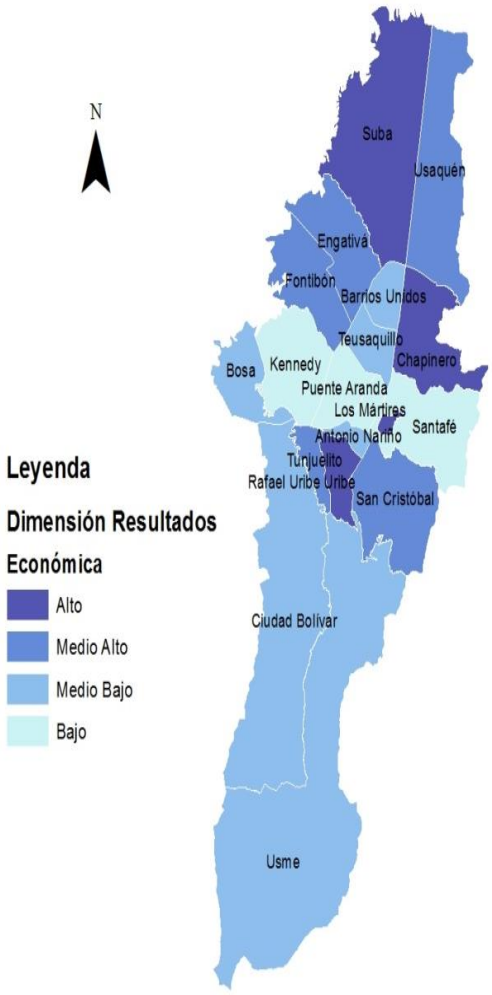
Tabla 5. Resumen puntajes pilar de resultados por dimensiones

Rango	Nombre localidad	Económica	Educación	Salud	Pobreza	Vivienda	Espacio público	Medio Ambiente	Movilidad	Seguridad	Pilar Resultados
Alto	Suba	95,7	45,6	24,6	69,4	54,7	61,9	65,1	94,9	61,1	**64,0**
	Teusaquillo	34,6	74,1	69,0	71,6	69,4	50,3	60,2	62,7	71,2	**62,4**
	Chapinero	86,4	100,0	77,4	50,9	50,5	12,0	79,4	56,2	38,7	**61,6**
	Usaquén	59,0	39,1	67,7	62,7	53,5	46,1	67,9	71,3	43,2	**56,7**
Promedio		68,9	64,7	59,7	63,7	57,0	42,6	68,1	71,3	53,5	**61,2**
Medio Alto	Engativá	52,9	47,5	37,8	69,2	54,7	86,7	45,1	48,0	69,4	**56,7**
	La Candelaria	74,7	50,0	48,2	73,7	50,3	31,3	80,2	20,9	81,0	**56,3**
	Fontibón	57,4	52,6	44,7	57,7	49,6	21,7	68,2	40,0	78,8	**51,8**
	Barrios Unidos	39,0	48,5	25,8	63,0	62,1	38,4	53,1	23,8	78,3	**47,9**
	San Cristóbal	58,1	11,3	68,5	65,6	47,8	43,8	52,9	38,7	40,1	**47,6**
Promedio		56,4	42,0	45,0	65,8	52,9	44,4	59,9	34,3	69,5	**52,1**
Medio Bajo	Ciudad Bolívar	49,0	5,8	66,5	48,4	47,2	31,2	52,2	69,4	55,0	**46,8**
	Tunjuelito	69,9	37,0	33,7	67,3	63,6	26,8	60,4	21,3	19,7	**45,8**
	Usme	48,4	19,4	63,5	47,8	44,5	14,4	70,6	62,1	37,4	**45,1**
	Rafael Uribe Uribe	82,2	45,8	31,3	60,5	48,5	24,1	26,8	43,1	28,6	**44,9**
	Bosa	47,9	22,1	26,2	51,4	64,4	19,7	31,3	63,8	64,1	**43,9**
Promedio		59,5	26,0	44,3	55,1	53,6	23,2	48,3	51,9	41,0	**45,3**
Bajo	Kennedy	24,4	28,1	17,8	42,8	52,1	44,4	56,7	90,6	34,3	**43,4**
	Antonio Nariño	46,5	31,6	59,6	68,1	69,8	23,1	32,6	0,0	32,0	**41,7**
	Puente Aranda	17,7	35,3	23,4	57,3	69,5	34,7	72,1	43,1	6,2	**40,8**
	Los Mártires	8,0	34,7	4,8	60,5	27,7	23,3	29,7	54,7	58,0	**33,1**
	Santafé	24,4	35,0	13,8	0,0	0,0	49,4	38,3	22,4	42,5	**23,7**
Promedio		24,2	32,9	23,9	45,7	43,8	35,0	45,9	42,1	34,6	**36,5**
Promedio Bogotá		**51,4**	**40,2**	**42,3**	**57,3**	**51,6**	**36,0**	**54,9**	**48,8**	**49,5**	**48,1**
Máximo		**95,7**	**100,0**	**77,4**	**73,7**	**69,8**	**86,7**	**80,2**	**94,9**	**81,0**	**64,0**
Mínimo		**8,0**	**5,8**	**4,8**	**0,0**	**0,0**	**12,0**	**26,8**	**0,0**	**6,2**	**23,7**

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Ahora bien, de manera complementaria es posible extraer conclusiones del análisis de cada una de las dimensiones que componen el pilar de Resultados. La dimensión Económica que refleja el potencial económico de las localidades contiene las siguientes variables: ingresos per-cápita, Tasa Global de Participación y porcentaje de hogares que piensan que su situación actual de vida es mejor que la que tenían 5 años atrás (Mapa 8 – panel superior). La dimensión muestra como las localidades rezagadas en este aspecto se encuentran en el centro de la ciudad, tanto al occidente como al oriente, es decir, Kennedy, Santa Fe y Los Mártires. En contraste las localidades con mayor potencial económico son Suba y Chapinero al norte de la ciudad y La Candelaria y Rafael Uribe Uribe hacia el centro.

Mapa 8. Dimensiones del pilar de resultados económica



Ranking dimensión de Resultados Económica

Grupo **Alto:**

1. Suba (95,7)
2. Chapinero (86,4)
3. Rafael Uribe Uribe (82,2)
4. La Candelaria (74,7)

Grupo **Medio Alto:**

5. Tunjuelito (69,9)
6. Usaquén (59,0)
7. San Cristóbal (58,1)
8. Fontibón (57,4)
9. Engativá (52,9)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Ciudad Bolívar (49,0)
11. Usme (48,4)
12. Bosa (47,9)
13. Antonio Nariño (46,5)
14. Barrios Unidos (39,0)

Grupo **Bajo:**

15. Teusaquillo (34,6)
16. Santa Fe (24,4)
17. Kennedy (24,4)
18. Puente Aranda (17,7)
19. Los Mártires (8,0)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Un aspecto a resaltar es que, en términos educativos, la ciudad se encuentra altamente segmentada tal como se evidencia en esta dimensión del pilar (Mapa 9), todas las localidades clasificadas en el grupo bajo se encuentran al sur de la ciudad: Kennedy, Bosa, Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar. Esto es el reflejo de factores como: un promedio bajo de años en el sistema educativo, altas tasas de deserción y analfabetismo. Las localidades que obtiene mejores resultados en este pilar se encuentran en el centro de la ciudad: Chapinero y Teusaquillo.

Mapa 9. Dimensiones del pilar de resultados educación

Ranking dimensión de Resultados Educación

Grupo **Alto:**

1. Chapinero (100)
2. Teusaquillo (74,1)
3. Fontibón (52,6)
4. La Candelaria (50,0)

Grupo **Medio Alto:**

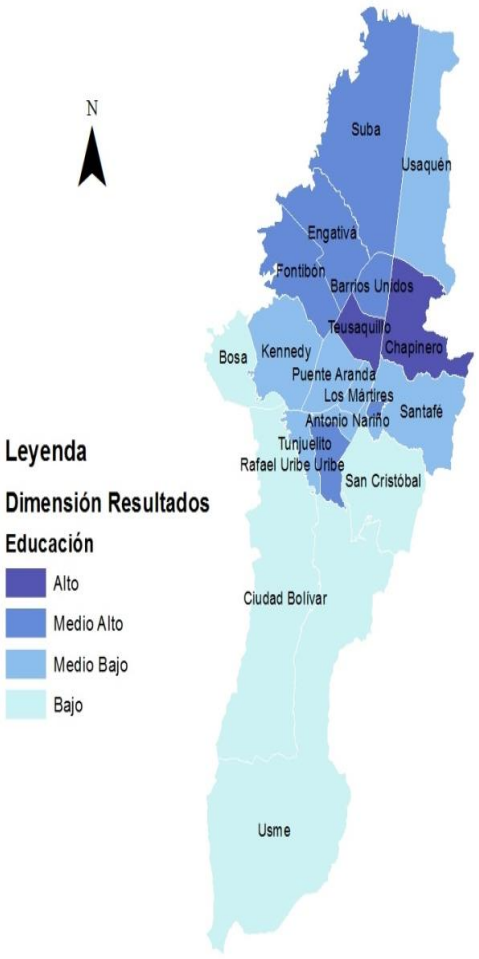
5. Barrios Unidos (48,5)
6. Engativá (47,5)
7. Rafael Uribe Uribe (45,8)
8. Suba (45,6)
9. Usaquén (39,1)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Tunjuelito (37,0)
11. Puente Aranda (35,3)
12. Santa Fe (35,0)
13. Los Mártires (34,7)
14. Antonio Nariño (31,6)

Grupo **Bajo:**

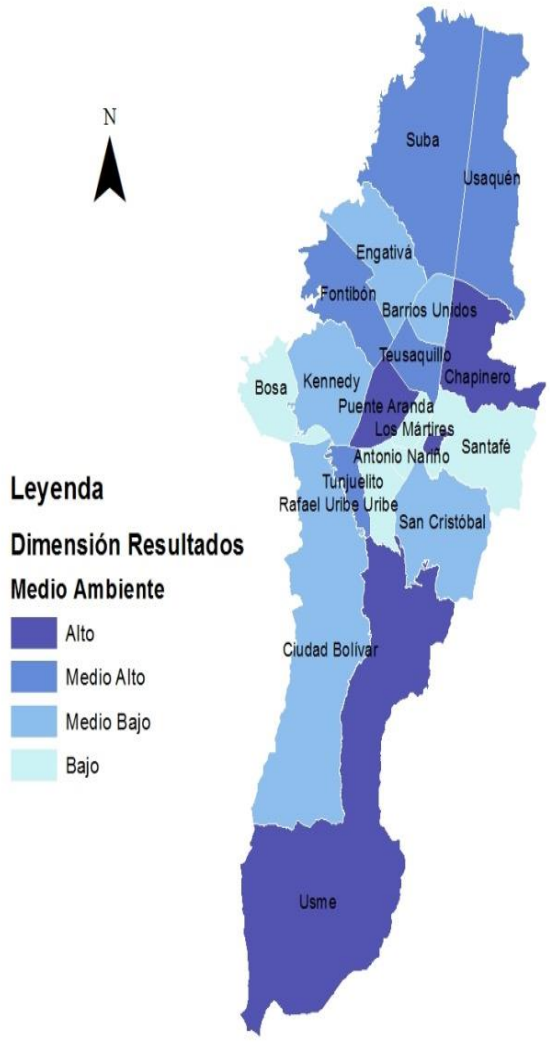
15. Kennedy (28,1)
16. Bosa (22,1)
17. Usme (19,4)
18. San Cristóbal (11,3)
19. Ciudad Bolívar (5,8)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

La dimensión de medio ambiente incluye variables como la cantidad de árboles por habitante y el manejo de basuras. Los peores resultados se observan en el centro de la ciudad (con excepción de La Candelaria) y en Bosa se ubican las localidades con peor resultado. En Bogotá, en promedio, hay alrededor de 0.16 árboles por habitante. Este resultado contrasta con la situación que se observa en Bosa y en Los Mártires, donde apenas hay 0.04 y 0.06 árboles por habitante. Las localidades mejor posicionadas en esta dimensión son La Candelaria, Usme, Chapinero y Puente Aranda. Otra variable que está contemplada en esta dimensión es el manejo de residuos (Mapa 10).

Mapa 10. Dimensiones del pilar de resultados medio ambiente



Ranking dimensión de Resultados Medio Ambiente

Grupo **Alto:**

1. La Candelaria (80,2)
2. Chapinero (79,4)
3. Puente Aranda (72,1)
4. Usme (70,6)

Grupo **Medio Alto:**

5. Fontibón (68,2)
6. Usaquén (67,9)
7. Suba (65,1)
8. Tunjuelito (60,4)
9. Teusaquillo (60,2)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Kennedy (56,7)
11. Barrios Unidos (53,1)
12. San Cristóbal (52,9)
13. Ciudad Bolívar (52,2)
14. Engativá (45,1)

Grupo **Bajo:**

15. Santa Fe (38,3)
16. Antonio Nariño (32,6)
17. Bosa (31,3)
18. Los Mártires (29,7)
19. Rafael Uribe Uribe (26,8)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Respecto a la dimensión Salud las localidades con mejores resultados se encuentran al nororiente de la ciudad: Usaquén, Chapinero, San Cristóbal y Teusaquillo. Esta dimensión contiene las variables: personas afiliadas al sistema de salud, tasa de mortalidad perinatal y materna, y personas mayores a 15 años que no practican actividad física. En este caso se tiene que la totalidad de localidades tienen coberturas superiores a 90%, por lo que las mayores fuentes de variaciones en la dimensión se atribuyen a las tasas de mortalidad infantil. Este indicador presenta niveles bajos en localidades como: Los Mártires, Santa Fe, Kennedy, Puente Aranda y Suba (Mapa 11).

Mapa 11. Dimensión resultados salud

Ranking dimensión de Resultados Salud

Grupo **Alto:**

1. Chapinero (77,4)
2. Teusaquillo (69,0)
3. San Cristóbal (68,5)
4. Usaquén (67,7)

Grupo **Medio Alto:**

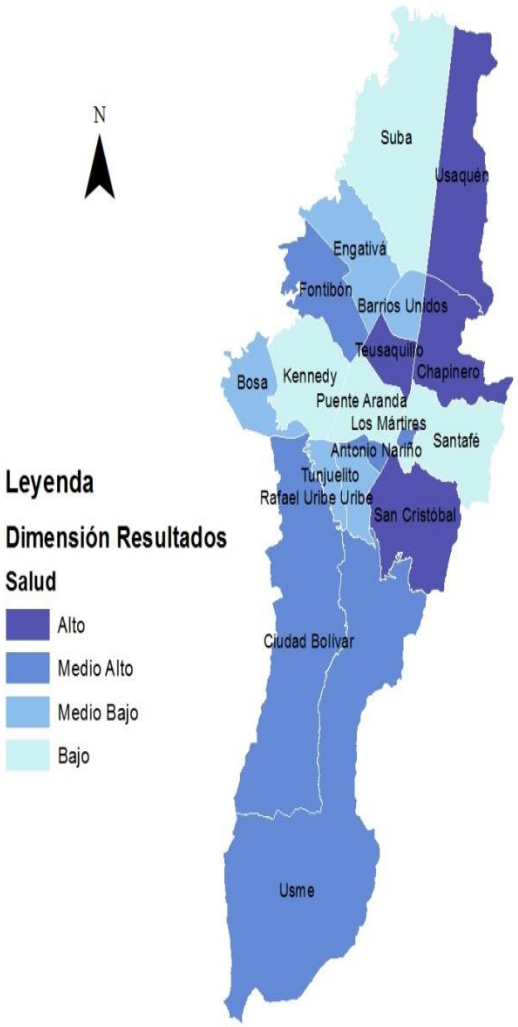
5. Ciudad Bolívar (66,5)
6. Usme (63,5)
7. Antonio Nariño (59,6)
8. La Candelaria (48,2)
9. Fontibón (44,7)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Engativá (37,8)
11. Tunjuelito (33,7)
12. Rafael Uribe Uribe (31,3)
13. Bosa (26,2)
14. Barrios Unidos (25,8)

Grupo **Bajo:**

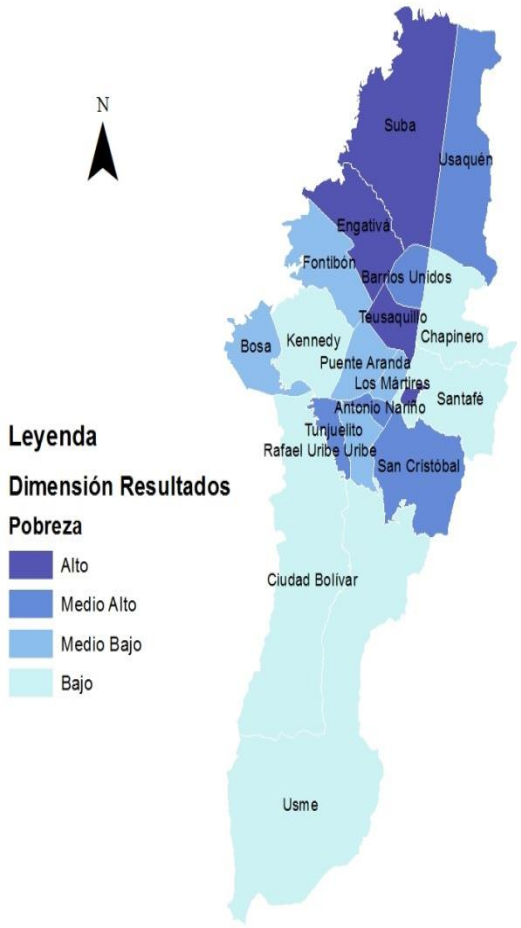
15. Suba (24,6)
16. Puente Aranda (23,4)
17. Kennedy (17,8)
18. Santa Fe (13,8)
19. Los Mártires (4,8)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

Por su parte, la dimensión de pobreza que contiene el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y la Pobreza Monetaria tiene sus niveles más bajos en el sur de la ciudad. Localidades Como Ciudad Bolívar, Usme y Kennedy presentan los puntajes más bajos (Mapa 12 – panel superior). La localidad de Chapinero aparece con una puntuación baja pues entre 2011 y 2014 su pobreza monetaria se incrementó de 5.7 a 9.1 y su NBI pasó de 1.3 a 2.4. Aunque su nivel se mantiene bajo en el año 2014, su dinámica fue desfavorable comparado con las demás localidades de la ciudad. Por su parte las localidades del grupo alto se encuentran al noroccidente y centro de la ciudad (La candelaria, Teusaquillo, Suba y Engativá).

Mapa 12. Dimensiones del pilar de resultados pobreza



Ranking dimensión de Resultados Pobreza

Grupo **Alto:**

1. La Candelaria (73,7)
2. Teusaquillo (71,6)
3. Suba (69,4)
4. Engativá (69,2)

Grupo **Medio Alto:**

5. Antonio Nariño (68,1)
6. Tunjuelito (67,3)
7. San Cristóbal (65,6)
8. Barrios Unidos (63,0)
9. Usaquén (62,7)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Los Mártires (60,5)
11. Rafael Uribe Uribe (60,5)
12. Fontibón (57,7)
13. Puente Aranda (57,3)
14. Bosa (51,4)

Grupo **Bajo:**

15. Chapinero (50,9)
16. Ciudad Bolívar (48,4)
17. Usme (47,8)
18. Kennedy (42,8)
19. Santa Fe (0,0)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Como se mencionó anteriormente, la dimensión de pobreza guarda una correlación alta con la dimensión de vivienda. Sinónimo de lo anterior se encuentra que las peores condiciones en la dimensión de vivienda se encuentran al centro y sur de la ciudad: Ciudad Bolívar, Usme, Los Mártires y Santa Fe (Mapa 13). Las localidades del Grupo Alto se encuentran hacia el centro de la ciudad: Antonio Nariño, Puente Aranda y Teusaquillo, con excepción de bosa al Sur Occidente. El caso de Bosa resulta interesante puesto que entre 2011 y 2014 la localidad logró reducir su déficit de vivienda en 6 puntos y fue la localidad que más incrementó su cobertura de internet al pasar de 21.1% en 2011 a 46.4% en 2014. Gracias a estos resultados el puntaje fue relativamente alto.

Mapa 13. Dimensiones del pilar de resultados vivienda

Ranking dimensión de Resultados Vivienda

Grupo **Alto:**

1. Antonio Nariño (69,8)
2. Puente Aranda (69,5)
3. Teusaquillo (69,4)
4. Bosa (64,4)

Grupo **Medio Alto:**

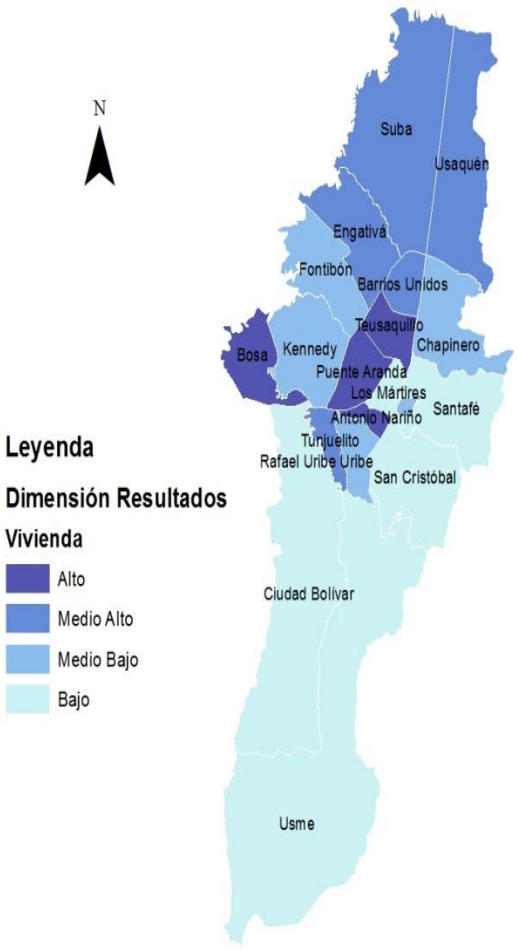
5. Tunjuelito (63,6)
6. Barrios Unidos (62,1)
7. Suba (54,7)
8. Engativá (54,7)
9. Usaquén (53,5)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Kennedy (52,1)
11. Chapinero (50,5)
12. La Candelaria (50,3)
13. Fontibón (49,6)
14. Rafael Uribe Uribe (48,5)
15. San Cristóbal (47,8)

Grupo **Bajo:**

16. Ciudad Bolívar (47,2)
17. Usme (44,5)
18. Los Mártires (27,7)
19. Santa Fe (0,0)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

Resulta interesante contrastar que la dimensión de gestión relacionada con la participación se encuentra altamente correlacionada con la dimensión de espacio público. No hay duda de que el espacio público puede crear condiciones propicias para que haya mayor participación. La dimensión de espacio público que mide el espacio público efectivo por habitante y el área de parque público tiene un nivel bajo en localidades dispersas espacialmente como Usme, Bosa, Fontibón, Chapinero y Antonio Nariño (Mapa 14). En contraste las localidades con mejor desempeño en espacio público se concentran al norte de la ciudad, y en algunas localidades centrales como Engativá, Suba, Teusaquillo y Santa Fe.

Mapa 14. Dimensiones del pilar de resultados espacio público

Ranking dimensión de Resultados Espacio público Grupo **Alto:** 1. Engativá (86,7) 2. Suba (61,9) 3. Teusaquillo (50,3) 4. Santa Fe (49,4) Grupo **Medio Alto:** 5. Usaquén (46,1) 6. Kennedy (44,4) 7. San Cristóbal (43,8) 8. Barrios Unidos (38,4) 9. Puente Aranda (34,7) Grupo **Medio Bajo:** 10. La Candelaria (31,3) 11. Ciudad Bolívar (31,2) 12. Tunjuelito (26,8) 13. Rafael Uribe Uribe (24,1) 14. Los Mártires (23,3) Grupo **Bajo:** 15. Antonio Nariño (23,1) 16. Fontibón (21,7) 17. Bosa (19,7) 18. Usme (14,4) 19. Chapinero (12,0)	

Fuente: Cálculos Economía Urbana

En la dimensión que caracteriza las localidades por sus condiciones de seguridad, la segmentación es más marcada entre el oriente y el occidente de la ciudad, que entre el sur y el norte. Al oriente se ubican localidades con mejores condiciones de seguridad que las del occidente, con excepción de las localidades en el Grupo más bajo como: Kennedy, Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe, Tunjuelito y Puente Aranda que se encuentran en el occidente. Esta dimensión incluye: Tasa de muertes violentas, hurto a residencias y hurto a vehículos (Mapa 15).

Mapa 15. Dimensión de seguridad del pilar de resultados

Ranking dimensión de Resultados Seguridad

Grupo **Alto:**

1. La Candelaria (81,0)
2. Fontibón (78,8)
3. Barrios Unidos (78,3)
4. Teusaquillo (71,2)

Grupo **Medio Alto:**

5. Engativá (69,4)
6. Bosa (64,1)
7. Suba (61,1)
8. Los Mártires (58,0)
9. Ciudad Bolívar (55,0)

Grupo **Medio Bajo:**

10. Usaquén (43,2)
11. Santa Fe (42,5)
12. San Cristóbal (40,1)
13. Chapinero (38,7)
14. Usme (37,4)

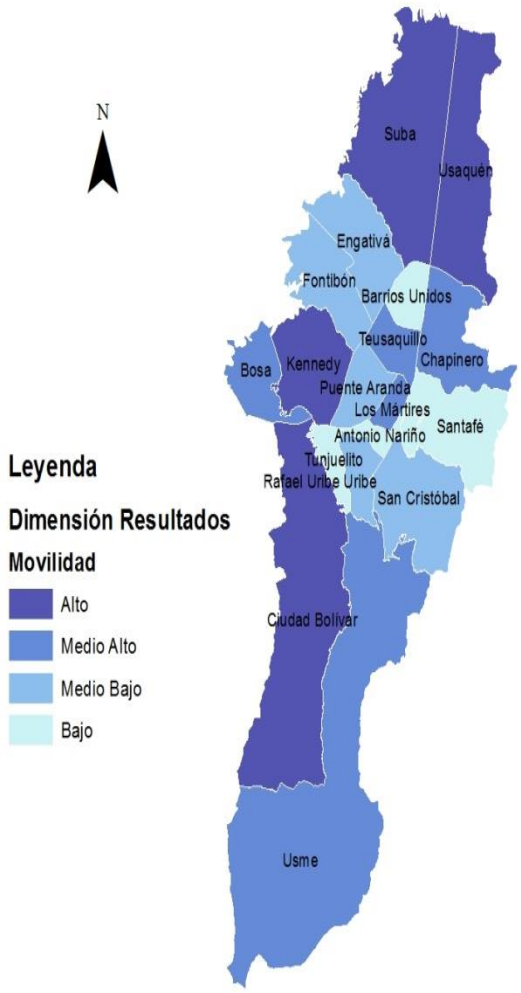
Grupo **Bajo:**

15. Kennedy (34,3)
16. Antonio Nariño (32,0)
17. Rafael Uribe Uribe (28,6)
18. Tunjuelito (19,7)
19. Puente Aranda(6,2)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

Finalmente, en la dimensión de movilidad las localidades parecen estar divididas entre las que se encuentran en la periferia con mejores condiciones y las ubicadas hacia al centro con las peores condiciones de movilidad. En el grupo Alto se encuentran las localidades periféricas: Suba, Kennedy, Usaquén y Suba. Por su parte en el grupo Bajo están: La candelaria, Santa Fe, Barrios Unidos y Tunjuelito hacia el sur. Esta dimensión contiene las variables: Kilómetros en ciclo rutas y bicicarrilles, estado de la malla vial intermedia y tasa de mortalidad en accidentes de tránsito (Mapa 16).

Mapa 16. Dimensión de movilidad del pilar de resultados

Ranking dimensión de Resultados Movilidad Grupo **Alto:** 1. Suba (94,9) 2.Kennedy (90,6) 3. Usaquén (71,3) 4. Ciudad Bolívar (69,4) Grupo **Medio Alto:** 5. Bosa (63,8) 6. Teusaquillo (62,7) 7. Usme (62,1) 8. Chapinero (56,2) 9. Los Mártires (54,7) Grupo **Medio Bajo:** 10. Engativá (48,0) 11. Puente Aranda (43,1) 12. Rafael Uribe Uribe (43,1) 13. Fontibón (40,0) 14. San Cristóbal (38,7) Grupo **Bajo:** 15. Barrios Unidos (23,8) 16. Santa Fe (22,4) 17. Tunjuelito (21,3) 18. La Candelaria (20,9) 19. Antonio Nariño (0,0)	

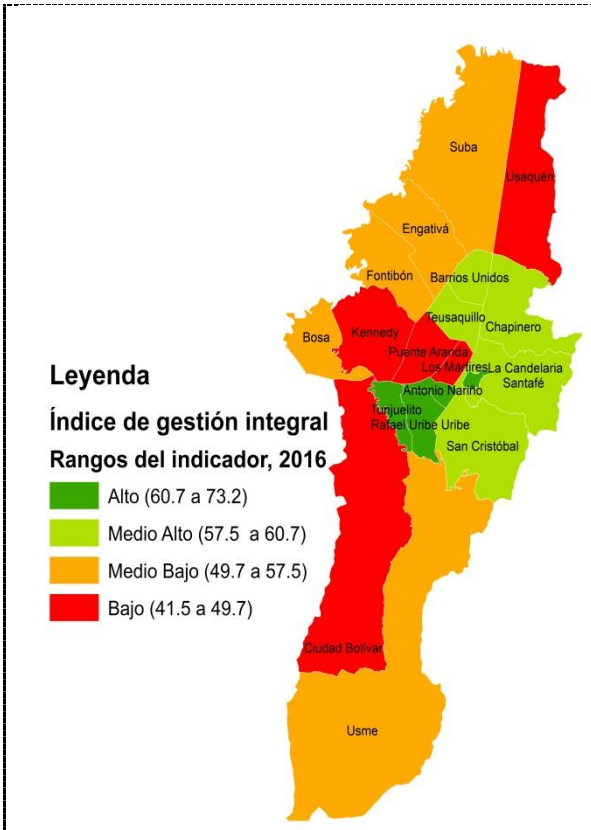
Fuente: Cálculos Economía Urbana

3.2.3 Análisis de la Gestión Integral

Como ya se mencionó anteriormente, el índice de gestión integral es un indicador compuesto por el pilar de gestión y el pilar de resultados. El objetivo de integrar los resultados a la gestión radica en que se busca valorar a aquellas localidades que más han avanzado, o que cuentan con mejores indicadores socioeconómicos. Reconociendo que los cambios se pueden deber a factores exógenos, se busca hacer explícito el impacto derivado de la gestión. En términos generales, el índice de gestión integral tuvo un valor promedio cercano a los 56 puntos para las 19 localidades de Bogotá. Las localidades con mejores puntuaciones en la gestión integral fueron La Candelaria, Rafael Uribe

Uribe, Tunjuelito y Antonio Nariño. Por otro lado, las localidades con niveles más bajos de gestión integral en el ranking fueron Puente Aranda, Usaquén, Ciudad Bolívar, Los Mártires y Kennedy (Mapa 17).

Mapa 17. Resultados Índice de Gestión Integral por Localidades (2016)



Ranking Índice de Gestión Integral Ajustado

Grupo **Alto:**

1. La Candelaria (73,3)
2. Rafael Uribe Uribe (70,5)
3. Tunjuelito (61)
4. Antonio Nariño (60,7)

Grupo **Medio Alto:**

5. Chapinero (60,7)
6. San Cristóbal (60,4)
7. Teusaquillo (60,2)
8. Barrios Unidos (58,6)
9. Santafé (58,1)

Grupo **Medio Bajo**

10. Bosa (57,5)
11. Suba (56,2)
12. Engativá (56,2)
13. Fontibón (52,5)
14. Usme (50,6)

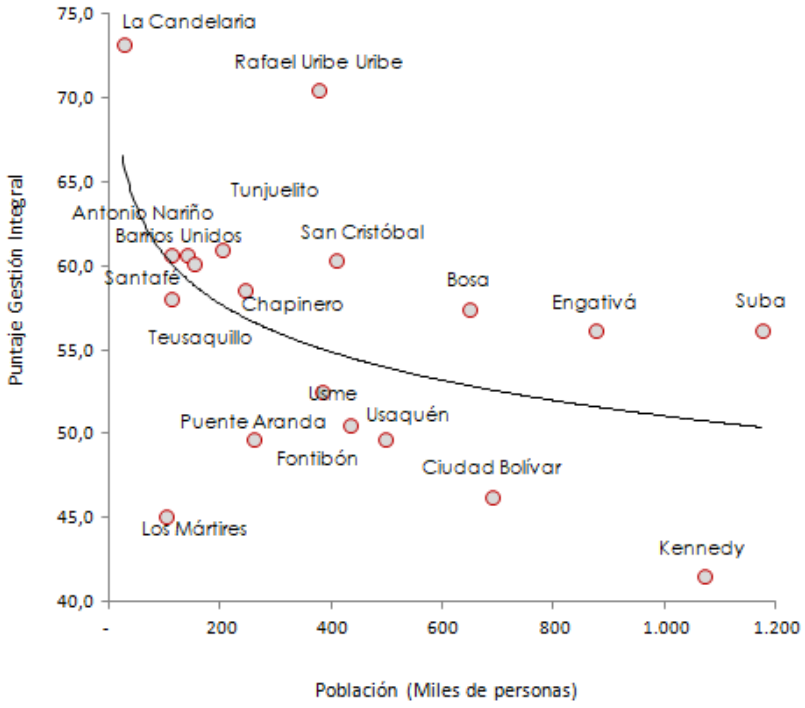
Grupo **Bajo:**

15. Puente Aranda (49,8)
16. Usaquén (49,7)
17. Ciudad Bolívar (46,3)
18. Los Mártires (45,1)
19. Kennedy (41,6)

Fuente: Cálculos Economía Urbana

En términos de patrones espaciales del índice, se encuentra que las localidades del centro ampliado de la ciudad exhiben niveles Medio Alto y Alto en el indicador de gestión integral. Las localidades más alejadas del centro de la ciudad, las cuales coinciden con ser las más grandes en tamaño, como Usaquén, Suba, Ciudad Bolívar, Kennedy, Fontibón y Usme tienen niveles Medio Bajo y Bajo en el indicador de gestión integral. Lo interesante de este patrón, es que de acuerdo con el análisis de correlación presentado en la Gráfica 2, las localidades con niveles poblacionales más altos tienden a tener puntajes de gestión menor; parece existir una tendencia a que las localidades con menores niveles poblacionales tienen mejores niveles de gestión integral.

Gráfica 2. Correlación entre el índice de gestión integral y población por localidad (-0.45)



Fuente: Cálculos Economía Urbana

De acuerdo con la Gráfica 2, y los análisis reseñados hasta el momento se pueden extraer dos conclusiones. El tamaño de la localidad dificulta la gestión, al igual que la distancia al centro ampliado. En cuanto a la primera conclusión, la explicación fue señalada en las entrevistas con los alcaldes locales, una localidad pequeña permite que el alcalde local la recorra fácilmente, facilita la recepción de las demandas ciudadanas, la relativa baja demanda que tienen las funciones hace más manejable la gestión y la cercanía con la gente permite tramitar mejor los requerimientos.

Entre tanto, en cuanto a la distancia del centro ampliado las razones no son claras. Sin embargo, estás localidades tienen dos características que pueden explicar el fenómeno, en primer lugar, son localidades pequeñas con las ventajas de manejo que se acaban de señalar, son localidades destino de muchos ciudadanos, donde, en términos relativos, vive poca gente. Así, las demandas de gestión de las alcaldías locales pueden ser menores lo que facilita su manejo.

Lo anterior tiene implicaciones importantes sobre el modelo actual de localidades pues pareciera no ser conveniente tener localidades heterogéneas en su composición y actividades económicas, con áreas difíciles de recorrer y con poblaciones que en muchos casos las acerca en tamaño a ciudades como Barranquilla[8].

8 Localidades como Suba tienen 1.162.700 habitantes cifra muy cercana a la cuarta ciudad más grande del país, Barranquilla, que tiene 1.224.374 habitantes

3.3 Análisis de brechas

Con base en la batería de indicadores por localidad consolidados en el pilar de resultados (Sección 3.2.2), el diagnóstico se complementa con el análisis de cierre de brechas socioeconómicas que se presenta a continuación. En este orden de ideas, el análisis de brechas que se propone en esta sección es un reflejo del pilar de resultados en donde se analizan los indicadores desde una perspectiva prospectiva para lograr el desarrollo homogéneo de las localidades de Bogotá.

El objetivo del análisis es encontrar para cada localidad el nivel de rezago frente a las variables de resultado. El punto de referencia es la localidad más desarrollada en cada dimensión. Este análisis es relevante para la revisión del modelo de gestión de las localidades porque permite generar una valoración del esfuerzo integral que debe hacer una localidad para lograr el cierre de brechas en las 10 dimensiones planteadas anteriormente. En este sentido si se focalizan los esfuerzos de esta manera se logrará un desarrollo equilibrado e integral de las localidades en la ciudad de Bogotá D.C. El ideal es cerrar la brecha y buscar que haya convergencia. La metodología utilizada en el cálculo de las brechas se presenta en la Tabla 6.

Tabla 6. Metodología de cierre de brechas aplicada a las localidades de Bogotá

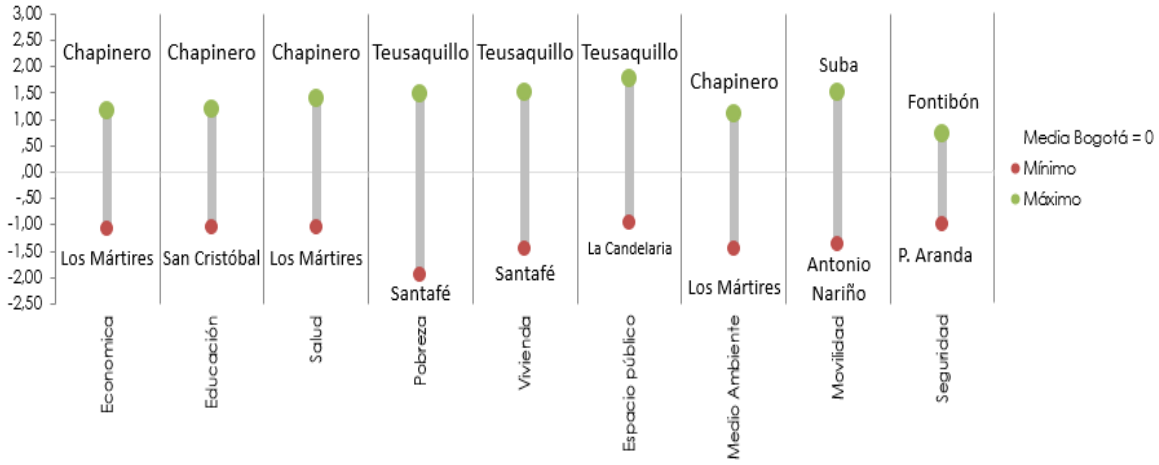
Metodología Cierre de brechas - localidades
La metodología de cierre de brechas aplicada a las localidades de Bogotá utilizó como insumo las variables del pilar de resultados de la sección anterior. No obstante, la diferencia metodológica radica en que se utilizaron exclusivamente los datos del último periodo disponible para tener un panorama actualizado de las principales problemáticas de las localidades en las dimensiones. Utilizando la metodología descrita en el Anexo 4.1. Análisis factorial de datos se estandarizaron las variables y se agregaron las dimensiones utilizando el sistema de ponderaciones de la Tabla 3. Como producto de este ejercicio se calcularon 10 dimensiones y un indicador global, que cubre las principales problemáticas socioeconómicas de las localidades medido a través de variables normal estándar (Z). La ventaja de mantener las variables con una escala determinada por la transformación normal estándar radica en que su magnitud depende de la distancia respecto a la media que hay en los indicadores (la media de la ciudad sería cero), de esta manera es posible hacer comparaciones entre dimensiones en el sentido de detectar en donde se encuentran las mayores dispersiones en los datos. En este contexto, la métrica de brechas viene dada por la siguiente expresión: $$Brecha\ Dimensión_{i,localidad} = ZDimensión_{i,max} - ZDimensión_{i,localidad}$$ La intuición de la métrica es que la brecha para una localidad (i) viene dada por la distancia que hay entre la localidad con mayor nivel o referente en la dimensión ($ZDimensión_{i,max}$) y las demás localidades ($ZDimensión_{i,localidad}$). En este sentido las localidades más rezagadas tendrán niveles de brecha mayor, en relación a las que se ubiquen más cercanas a la mejor localidad en la dimensión. Dado que la métrica de brechas se mide en términos de variables normales estandarizadas, se categoriza esta distancia (esfuerzo integral de brechas) utilizando el método de quintiles en cuatro categorías: alto, medio alto, medio bajo y bajo.

Fuente: Elaboración Propia

Resultados del Análisis de Brechas

Las principales brechas se encuentran asociadas a las dimensiones de Pobreza, Participación, Movilidad y Vivienda en donde la distancia entre la localidad más avanzada y la más rezagada es mayor (Gráfica 3 Estos resultados guardan consistencia con el análisis de convergencia del índice de prosperidad para las localidades de Bogotá, en el cual la menor convergencia se presenta en las dimensiones de Calidad de Vida e Inclusión Social (ONU-HABITAT, 2017).).

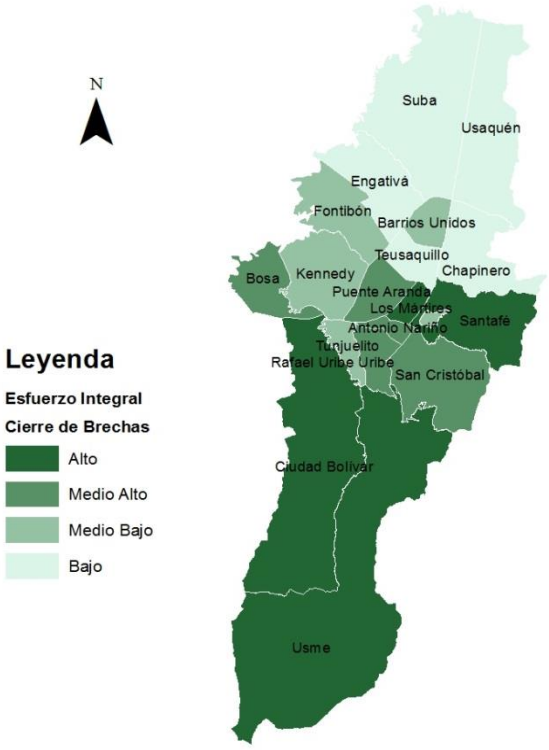
Gráfica 3. Principales brechas entre localidades por dimensión



Fuente: Cálculos Economía Urbana

En términos territoriales, la mayor concurrencia de brechas socioeconómicas se presenta en localidades del sur de la ciudad como es el caso de Los Mártires, Santa Fe, Ciudad Bolívar y San Cristóbal (Mapa 18. Esfuerzo integral para el cierre de brechas). En contraste, las localidades con mejores niveles en los indicadores socioeconómicos son Teusaquillo, Fontibón, Suba, Chapinero y Usaquén. Estos resultados guardan consistencia con otros diagnósticos como el del *índice de prosperidad* calculado por la Secretaría Distrital de Planeación. Las localidades catalogadas con un esfuerzo bajo en el cierre de brechas se encuentran a su vez en los primeros 7 puestos en el índice. Así mismo, las localidades clasificadas con un esfuerzo alto de cierre de brechas ocupan los últimos 5 puestos en el índice de prosperidad.

Mapa 18. Esfuerzo integral para el cierre de brechas

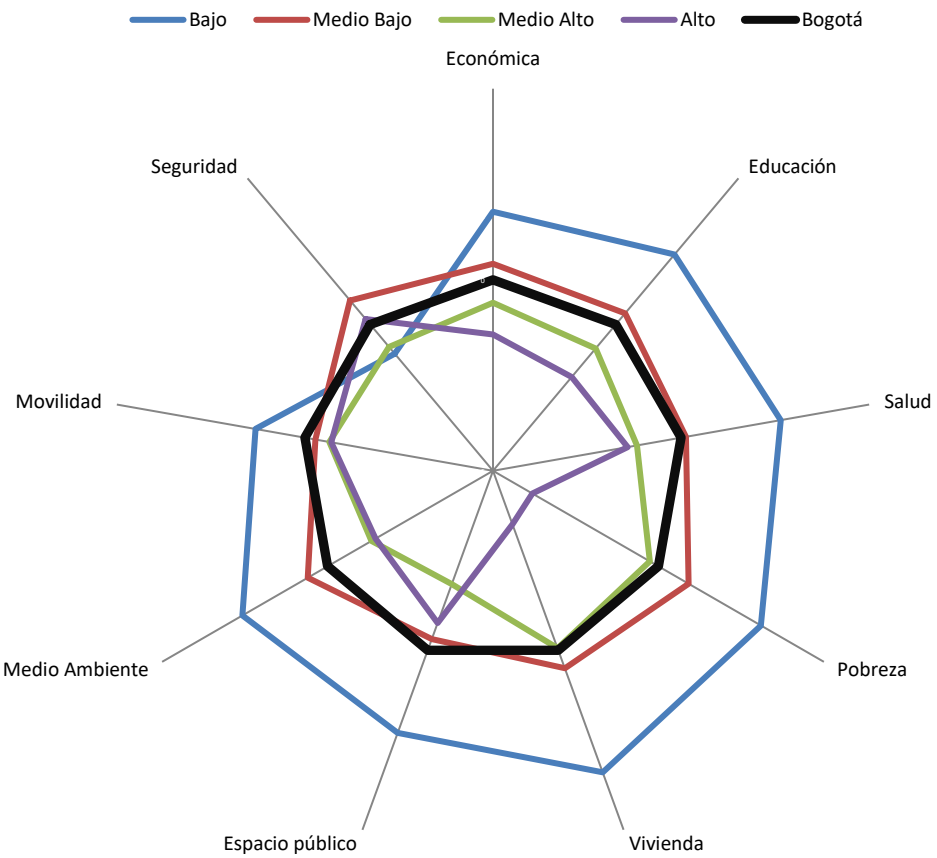


Fuente: Cálculos Economía Urbana

A pesar de la alta concurrencia de brechas socioeconómicas en determinadas zonas de la ciudad (esfuerzo integral de cierre de brechas), al examinar los grupos de esfuerzo de cierre de brechas pueden detectarse problemáticas comunes para las localidades (Gráfica 4).

El grupo de cierre de brechas *Bajo* conformado por Teusaquillo, Suba, Chapinero y Usaquén; tiene como característica particular bajos niveles en la dimensión de seguridad en comparación con los otros grupos e incluso contra el promedio de la ciudad. Por otro lado, el grupo de cierre de brechas *Medio Bajo* que se compone de las localidades de Fontibón, La Candelaria, Barrios Unidos, Kennedy y Tunjuelito, está caracterizado por tener niveles inferiores al promedio de la ciudad en espacio público y movilidad. Así mismo, el grupo de cierre de brechas *Medio Alto* que está integrado por las localidades de Puente Aranda, Antonio Nariño, Bosa y Rafael Uribe Uribe, en promedio, se encuentra en niveles inferiores en todas las dimensiones frente al total de la ciudad. Sus principales problemáticas son Espacio Público, Medio Ambiente, Salud y Educación. Finalmente, las localidades de San Cristóbal, Usme, Santa Fe, Ciudad Bolívar y Los Mártires con un esfuerzo integral *Alto* para el cierre de brechas, tienen niveles inferiores al promedio de la ciudad en todas las dimensiones. Sin embargo, se resalta que las principales problemáticas de estas localidades se encuentran asociadas a las dimensiones de pobreza, vivienda, educación y medio ambiente.

Gráfica 4. Principales problemáticas por grupo de esfuerzo de brechas



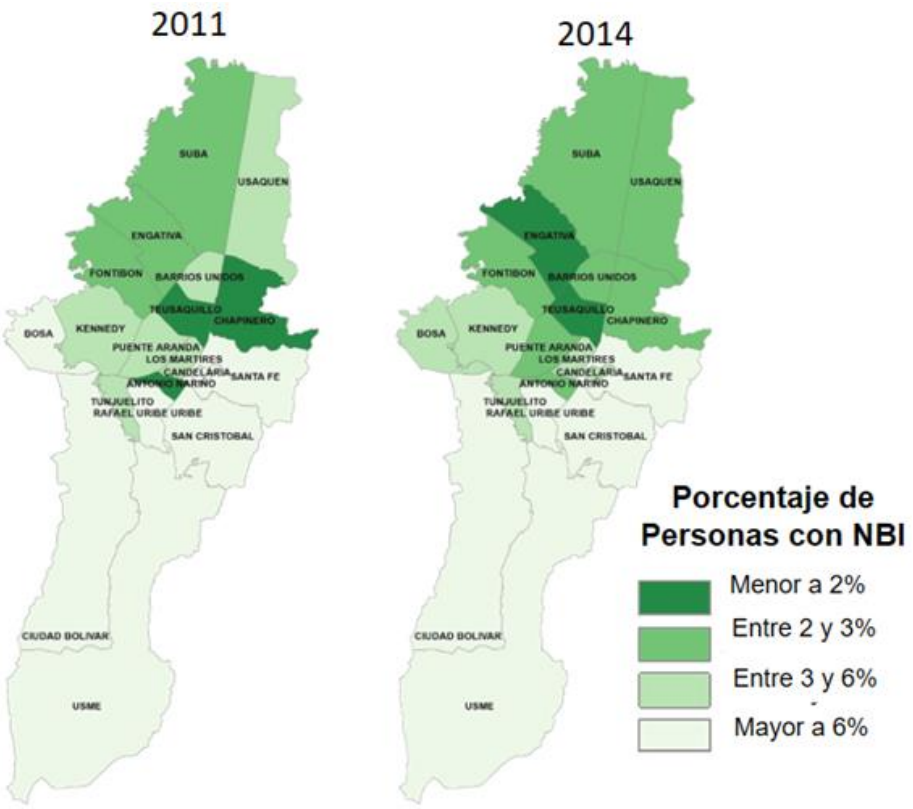
Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión, los anteriores resultados evidencian que las localidades de San Cristóbal, Usme, Santa Fe, Ciudad Bolívar y Los Mártires están ampliamente rezagadas frente a localidades más prósperas como Teusaquillo, Suba, Chapinero y Usaquén en el grueso de las dimensiones analizadas Así mismo, es importante denotar que las principales brechas en los indicadores socioeconómicos no se deben limitar a analizar el patrón norte-sur de la ciudad, es necesario entender mejor las dinámicas al interior de las localidades y la situación en los bordes de las mismas (SDP, 2014). Finalmente, aunque no fue considerado en el presente análisis, hay una distribución heterogénea de aglomeraciones empresariales en la ciudad, lo cual explica en gran medida el comportamiento de la dimensión económica y es necesario para futuros análisis profundizar en los beneficios de las economías de aglomeración sobre indicadores socioeconómicos.

De manera puntual, tras analizar indicadores específicos de las dimensiones que tienen mayores brechas socioeconómicas puede dimensionarse de manera más concreta las disparidades entre las regiones de Bogotá. En primer lugar, la dimensión de Pobreza caracterizada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI para el año 2014 se ubicó en 4,2% de los hogares bogotanos, lo cual significa que en un porcentaje importante de hogares capitalinos hay graves problemas de:

i) viviendas inadecuadas, ii) viviendas con hacinamiento crítico, iii) viviendas con servicios inadecuados, v) viviendas con alta dependencia económica y v) viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. La dinámica espacial del indicador muestra un comportamiento marcado por la diferenciación entre el norte y el sur de la ciudad. Según lo que se aprecia en el mapa siguiente, las localidades con menores niveles en NBI para el año 2014 son Teusaquillo (0.5%), Engativá (1.7%) y Chapinero (2.4%); por su parte, las localidades con mayores niveles de necesidades insatisfechas son Rafael Uribe Uribe (7%), Ciudad Bolívar (7%) y Santa Fe (11.6%). Lo anterior significa que la diferencia entre la mejor y la peor localidad es de 11.1 puntos de NBI, lo cual resulta crítico en términos de alto esfuerzo en el cierre de brechas. En términos de la comparación con el año 2011, se observa que hubo localidades con niveles bajos del indicador que lograron hacer importantes avances, es el caso de San Cristóbal (9.3% en 2011 a 6.1% en 2014), La Candelaria (6.8% en 2011 a 4% en 2014) y Ciudad Bolívar (9.8% en 2011 a 7% en 2014).

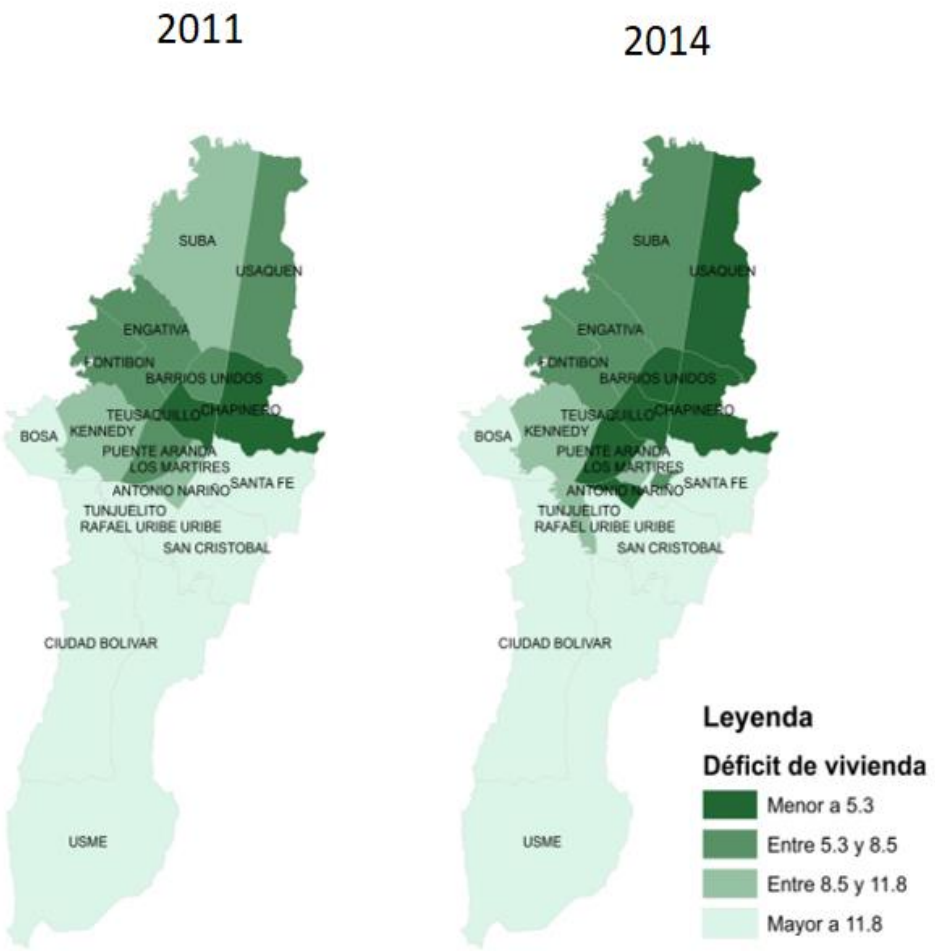
Mapa 19. Porcentaje de hogares con NBI (2011-2014)



Fuente: Encuesta Multipropósito de Bogotá – Años 2011 y 2014. SDP-DANE.

En segundo lugar, la dimensión de vivienda que se encuentra caracterizada por el déficit de vivienda (cuantitativo y cualitativo) representa el 9.1% de los hogares en la ciudad. Esto quiere decir que aproximadamente 1 de cada 10 hogares tiene alguna problemática respecto a su vivienda de residencia, bien sea de materiales inadecuados o situación de hacinamiento mitigable o no mitigable. Para el año 2014 las localidades con menores déficit de vivienda fueron Teusaquillo (2.3%), Chapinero (3.3%) y Antonio Nariño (4.3%); las localidades con mayores problemas de déficit fueron Usme (14.3%), Ciudad Bolívar (16%) y Santa Fe (16.8%). En términos comparativos respecto al año 2011, se destaca la reducción del déficit de vivienda de Tunjuelito (17.5% en 2011 a 9.5% en 2014), Usme (22.1% en 2011 a 14.3% en 2014) y Ciudad Bolívar (23.7% en 2011 a 16% en 2014); estas cifras denotan el avance de estas localidades, a pesar de seguir teniendo niveles bajos en el indicador para el año 2014 (Mapa 20).

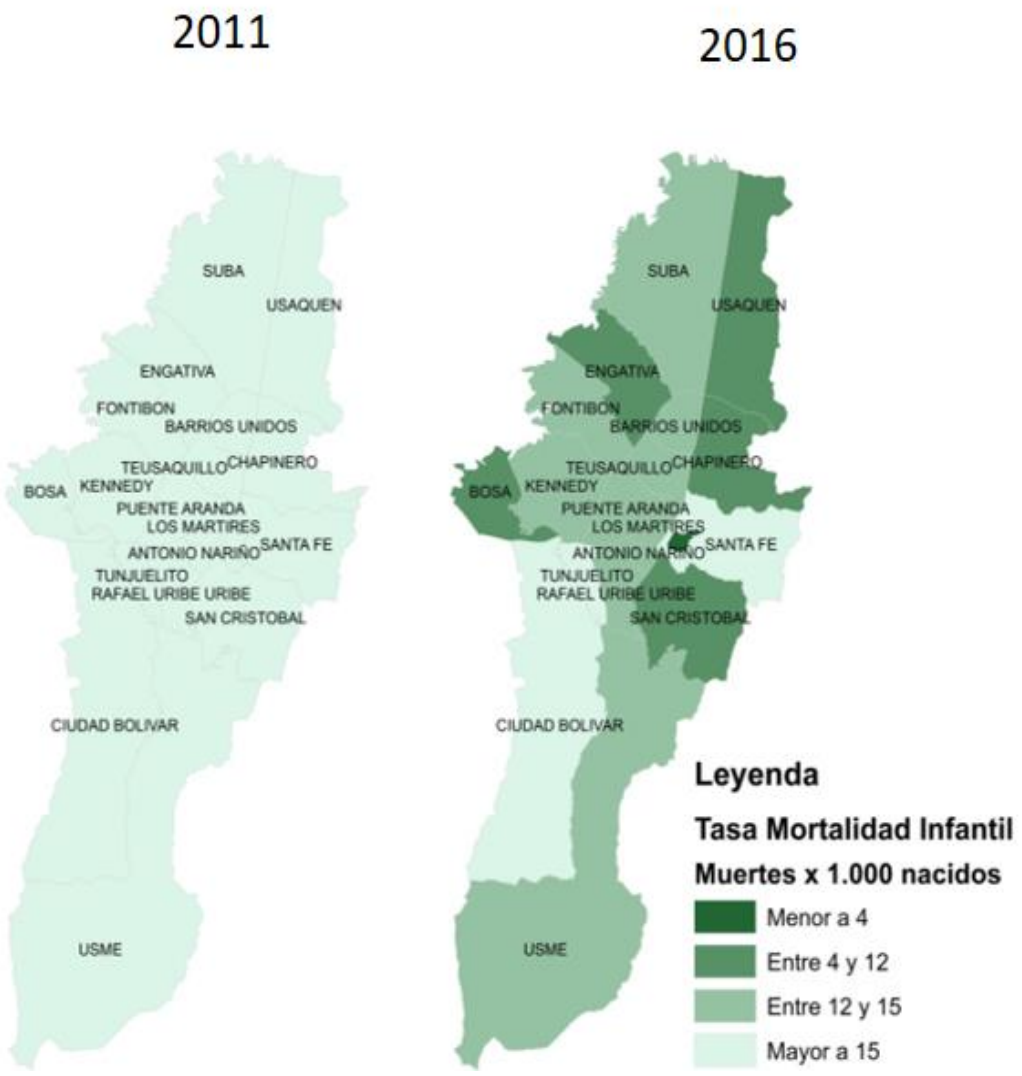
Mapa 20. Porcentaje de hogares con Déficit de Vivienda (2011-2014)



Fuente: Encuesta Multipropósito de Bogotá – Años 2011 y 2014. SDP-DANE.

Por su parte, en términos de la dimensión de Salud se analiza el comportamiento de la tasa de mortalidad perinatal que es medida por la razón de las defunciones por cada 1.000 niños nacidos vivos. Este indicador tuvo un comportamiento destacado para el promedio de la ciudad, pasando de 35,1 en 2011 a 13,2 en 2016. Localidades como San Cristóbal, Santa Fe y Antonio Nariño tuvieron un comportamiento favorable en el indicador entre 2011 y 2016, pasando de 71 a 10, 67,2 a 16,8 y 61,4 a 14,8, respectivamente (Mapa 21). No obstante, para 2016 la brecha continúa siendo alta entre la mejor localidad Chapinero (4,4) y la peor en el indicador Santa Fe (16,8).

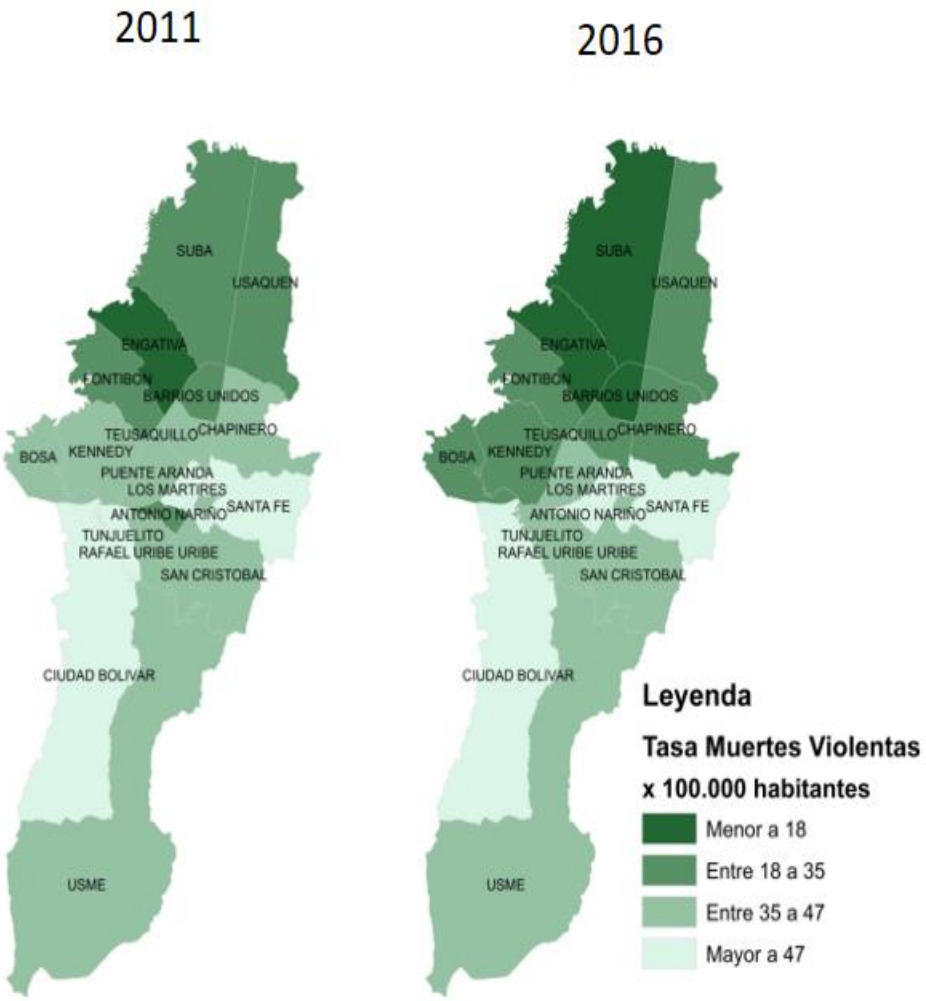
Mapa 21. Tasa de mortalidad infantil (perinatal) – Muertes por 1.000 nacidos vivos (2011 -2016)



Fuente: Secretaría Distrital de Salud, 2011-2016

Finalmente, en términos de las variables de seguridad caracterizadas por la Tasa de Muertes Violentas por 100.000 habitantes se encuentran dinámicas particulares entre localidades. Para el año 2016, las localidades con menores niveles de muertes violentas fueron Suba (15.4), Barrios Unidos (16.3) y Engativá (17.5); los niveles más elevados de muertes violentas se registraron en Antonio Nariño (47.6), Los Mártires (81.4) y Santa Fe (94.3). Es importante destacar la dinámica favorable del indicador entre (2011 y 2016) para las localidades de Los Mártires (104.2 en 2011 a 81.8 en 2016), Chapinero (45.6 en 2011 a 30.7 en 2016) y Ciudad Bolívar (61.3 en 2011 a 47.2 en 2016); en estas localidades a pesar de que persisten niveles superiores al promedio de la ciudad para 2016, hay una reducción significativa en la tasa de muertes violentas (Mapa 22).

Mapa 22. Tasa de muertes violentas por 100.000 habitantes (2011 – 2016)



Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá, 2011-2016

La presenta una síntesis de los hallazgos en cuanto a gestión integral y brechas

Tabla 7. Principales hallazgos en gestión integral y brechas

Ámbito	Principales hallazgos
Gestión Integral y Brechas	• *En la medición del pilar de gestión -que incluye las variables que están bajo el control de las localidades- en el 2016 el desempeño general alcanzó un nivel medio bajo, con 58 de 100 puntos posibles.* • Profundizando en el pilar de gestión, se encuentra que las dimensiones de plan de desarrollo (46.4) y atención al ciudadano (52.5), presentan los resultados más bajos, mientras que la ejecución de recursos (71), participación (64.7) y la gestión en IVC (63.3) logran un desempeño mejor, si bien no significativamente superior. • La localidad con mejor desempeño en el pilar de gestión son La Candelaria (77.5); mientras que Ciudad Bolívar (46.2), y Kennedy (41.1) obtienen las menores puntuaciones. • Por su parte, para la medición del pilar de resultados – que incluye variables que no están bajo el control directo de las localidades – para el año 2016 el pilar se ubicó en promedio en 48,1 puntos. • Las localidades con mejores puntuaciones en el pilar de resultados fueron Suba, Teusaquillo, Chapinero y Usaquén. En estas localidades el grado de avance en los indicadores de resultados fue sobresaliente. Y, por otro lado, las localidades con menores niveles en el pilar de resultados fueron Kennedy, Antonio Nariño, Puente Aranda, Los Mártires y Santafé • *En cuanto a la gestión integral, que incluye variables de resultados socioeconómicos que están por fuera del control local, la medición general se ubicó en 56 de 100 puntos posibles.* • Finalmente, se encontró que las localidades con mayor población tienden a presentar un menor desempeño (puntajes menores en el índice), mientras que, en contraste, las localidades con menor población tienden a puntuar mejor. En línea con este resultado, localidades en cercanía al centro ampliado de la ciudad como La Candelaria (73.3), Rafael Uribe Uribe (70.5), Tunjuelito (61), o Antonio Nariño (60.7) exhiben niveles altos en el indicador, con excepción de la localidad de Los Mártires que presenta niveles bajos en gestión integral. Por otro lado, las localidades más alejadas del centro, las cuales coinciden con ser las más grandes en tamaño poblacional, Kennedy (41,6), Ciudad Bolívar (46.3), o Usaquén (49.7), presentan niveles Bajos en su gestión integral. • *En relación con el análisis de brechas intra e inter localidad, el cual incorpora una visión prospectiva de los indicadores socioeconómicos para lograr el desarrollo homogéneo de las localidades de Bogotá. El diagnóstico evidencia que las principales disparidades se encuentran en las dimensiones de pobreza (3,43pp), institucional (3,14pp), vivienda (2,95pp) y movilidad (2,90pp).*

Fuente: Elaboración propia

3.4 Conclusiones trabajo cualitativo

El trabajo cualitativo tiene el objeto de elaborar una teoría o un mapa conceptual alrededor de los problemas centrales que enfrenta el modelo de gestión de las alcaldías locales. Dicho mapa aporta una visión de conjunto de la problemática, la cual establece que la solución es de carácter estructural ya que existen relaciones entre categorías de análisis en muchos sentidos, de tal forma que aclara que solo trabajar en una categoría podría llegar a ser inútil dado que al dejar categorías sin intervenir contrarrestarían los esfuerzos que se hagan sobre aquella. En otras palabras, el mapa conceptual sugiere que hay que intervenir todas las categorías (variables) para alcanzar los objetivos y no hacer esfuerzos aislados los cuales pueden resultar infructuosos.

El primer elemento que constata lo anteriormente señalado es la matriz de concurrencias entre las categorías principales de análisis. Se evidencia una alta concurrencia (correlación cualitativa) de la categoría CAPACIDAD INSTITUCIONAL, entendida como la capacidad administrativa y fiscal, que alcanza un puntaje de 0.46 con el resto de categorías[9]; esto significa que este es el eje central de la problemática del modelo de gestión según los entrevistados (Tabla 8). Este valor está explicado en mayor parte por los efectos que la CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL tiene sobre las COMPETENCIAS, la CONTRATACION DE LOS FDL y la TERRITORIALIZACIÓN.

La categoría COMPETENCIAS es la siguiente en importancia en cuanto a concurrencias se refiere con un valor de 0.39, ubicándose en un nivel relativamente alto de concurrencia con otras categorías, reflejando la relevancia del tema en las respuestas de los entrevistados. Esto es coherente con la importancia que tiene esta categoría a lo largo del diagnóstico como uno de los puntos críticos de la problemática del modelo de gestión actual. Este nivel de concurrencia se explica por tres componentes particulares: CONTRATACIÓN DE LOS FDL, IVC y PARTICIPACIÓN.

En cuanto a la categoría de CONTRATACIÓN DE LOS FDL, se obtuvo un puntaje de 0.27 de concurrencia con otras categorías. Además de la alta concurrencia con la categoría CAPACITAD INSTITUCIONAL, mencionada anteriormente, existe una correlación media-baja con las categorías de PARTICIACIÓN y PLANEACIÓN.

La categoría de IVC, obtuvo un puntaje de concurrencia de 0.2, lo cual indica que tiene una correlación relativamente baja con el resto de variables. No obstante, para esta variable la CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL, y la variable de COMPETENCIAS son las que representan mayor correlación.

Las categorías de PARTICIPACIÓN Y PLANEACIÓN ocupan el quinto y sexto lugar respectivamente de nivel de concurrencia, con puntajes de 0.30 y 0.24 mostrando una relativa menor concurrencia. Por su parte la categoría de PARTICIPACIÓN muestra una concurrencia importante, además de con

9 La concurrencia entre variables tiene -como la correlación- un puntaje de 0 a 1 donde cero significa que las citas nunca coinciden y de 1 que las citas son idénticas (en cuyo caso sería la misma categoría y no tendría mucho sentido tener dos categorías para las mismas citas).

PLANEACIÓN, con las categorías de COMPETENCIAS y de SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN.

La categoría TERRITORIALIZACIÓN es una de las que presenta menores correlaciones con un puntaje agregado de 0.19, la mayor concurrencia con otras categorías la presenta con CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL, lo cual es de esperarse siendo esta ultima el eje central de la problemática del modelo actual.

Por último, la variable SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN tiene el menor puntaje de correlación, con un puntaje de 0.17. Para esta variable, la mayor correlación se presenta con las variables de PARTICIPACIÓN, PLANEACIÓN y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL.

Tabla 8. Tabla de concurrencias

	*CAPACIDAD INSTITUCIONAL	*COMPETENCIAS	*CONTRATACIÓN FDL	*IVC	*PARTICIPACIÓN	*PLANEACIÓN	*TERRITORIALIZACIÓN	SEGUIMIENTO MONITOREO Y EVALUACIÓN	TOTALES:
*CAPACIDAD INSTITUCIONAL	0	0.09	0.12	0.07	0.02	0.04	0.09	0.04	0.46
*COMPETENCIAS	0.09	0	0.05	0.11	0.09	0.02	0.01	0.02	0.39
*CONTRATACIÓN FDL	0.12	0.05	0	0	0.04	0.03	0.02	0.01	0.27
*IVC	0.07	0.11	0	0	0.01	0	0	0	0.20
*PARTICIPACIÓN	0.02	0.09	0.04	0.01	0	0.07	0.02	0.05	0.30
*PLANEACIÓN	0.04	0.02	0.03	0	0.07	0	0.04	0.04	0.24
*TERRITORIALIZACIÓN	0.09	0.01	0.02	0	0.02	0.04	0	0.01	0.19
SEGUIMIENTO MONITOREO Y EVALUACIÓN	0.04	0.02	0.01	0	0.05	0.04	0.01	0	0.17

MAYOR CONCURRENCIA MENOR CONCURRENCIA

Fuente: Elaboración propia.

El paso a seguir en el análisis es verificar el tipo de relaciones que existen entre estas categorías. Luego de una revisión de las concurrencias entre cada categoría se pudo establecer cada una de ellas, con el objeto de construir el mapa conceptual. En primer lugar, se analiza la CAPACIDAD INSTITUCIONAL (ADMINISTRATIVA Y FISCAL), posteriormente las COMPETENCIAS y por último se integran los dos mapas conceptuales en uno solo (esto para facilitar la comprensión de los mapas).

3.4.1 Capacidad Institucional

Como se ha hecho explicito, uno de los principales resultados del trabajo cualitativo, es el protagonismo de la CAPACIDAD INSTITUCIONAL (ADMINISTRATIVA Y FISCAL) como uno de los elementos claves de la problemática del modelo de gestión actual de las alcaldías locales, es por esto que es una categoría altamente relacionada a otras dimensiones, como se ve en la Gráfica 5. La percepción de que las alcaldías locales cuentan con una debilitada capacidad administrativa y fiscal se recoge en las entrevistas realizadas, por ejemplo, esto se puede ver en la siguiente afirmación:

> *"la incapacidad de resolver los asuntos propios de las localidades, entraría una cantidad de disfuncionalidades de orden práctico, pero yo considero que las alcaldías locales no tienen la capacidad en tiempos efectivos, en tiempos prontos de dar respuestas efectivas en tiempos a algunas necesidades, (…) en particular evidencio que las alcaldías locales han tenido una ralentización de las contrataciones públicas, lo que ha llevado a ser casi que ineficaz la labor de resolución de necesidades,*

eso tiene que ver también con la imposibilidad de tener un equipo de primer nivel, (…) evidencio que no tienen la capacidad frente a la multiplicidad de funciones o de objetos contractuales por asumir, que hayan unas oficinas de planeación sólidas, porque habría que tener una especialidad técnica para cada objeto contractual a formular y ello no está dentro del marco de presupuesto de capacidad logística de las alcaldías locales, entonces todo ese fenómeno de inercia administrativa genera por esa multiplicidad de cosas". (Alcalde Local).

Gráfica 5. Mapa conceptual Capacidad Institucional (administrativa y fical)

Fuente: Elaboración propia.

En particular este esquema muestra las categorías que se requiere reforzar para configurar una CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FICAL óptima. Concretamente se esperaría mejorar en temas de PLANEACIÓN, TERRITORIALIZACIÓN, IVC y buen funcionamiento en la CONTRATACIÓN en los fondos de desarrollo local. Del esquema también se concluye que la CAPACIDAD ADMINISTRATIVA para la articulación y coordinación es un componente esencial que potencializa esta.

Respecto a la PLANEACIÓN se requiere de una CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL adecuada que asegure la correcta armonía entre los procesos de planeación locales y el distrital. Es este aspecto, los alcaldes locales dicen no contar con el recurso humano y la capacidad suficiente para conseguir un proceso de planeación adecuado:

"lo que sí debería tener la localidad y en cualquier entidad es una oficina de planeación muchísimo más seria, (…) muchísimo más fortalecida, a que voy con esto, las localidades en promedio tienen uno o máximo dos funcionarios de planta en las oficinas de planeación, (…), el resto de gente por prestación de servicios, gente que viene y va, (…) el principio básico que debe ser tenido en cuenta es el de planeación, si, entonces yo creo que las oficinas de planeación debería tener funcionarios de planta y no uno ni dos, porque es que no se vuelve el tema de formular, luego hay que hacer un seguimiento, y luego hay que hacer una liquidación, si, entonces las oficinas de planeación creo que deberían estar muchísimo más fortalecidas" (Alcalde local).

Los procesos de TERRITORIALIZACIÓN propuestos por el distrito buscan aumentar la CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL de las alcaldías locales en el cierre de brechas y satisfacción de

necesidades. No obstante, según se encuentra en las entrevistas las localidades no han tenido la capacidad de hacer los ejercicios requeridos de territorialización:

> *"Y lo que pasa con territorialización es que no todas las entidades hacen el ejercicio juicioso, nosotros lo hicimos en el consejo local de gobierno, donde les pedimos a las entidades que nos presentaran sus planes de territorialización, y creo que solo tres lo hicieron de los 13 sectores, lo hicieron digamos cuidadosamente porque no hay equipos de territorialización en las Secretarías" (Alcalde local).*

Para comenzar, como se puede observar en el mapa conceptual anterior, para que IVC funcione adecuadamente, este requiere de una CAPACIDAD ADMINISTRATIVA fortalecida. En términos prácticos, dentro de las entrevistas realizadas a los alcaldes locales esto se evidenció de diferentes maneras. Uno de los temas más recurrentes se refiere a la aparente ambigüedad que surge a partir del nuevo código de policía:

> *"la entrada del nuevo código de policía, en teoría (…) significa que los alcaldes locales pierden competencia en términos de espacio público, régimen urbanístico y establecimientos de comercio y esa competencias la adquieren los inspectores de policía, (…) , pero en la práctica está pasando que los inspectores de policía están afirmando que la tarea de ellos es única y exclusivamente de control, que la inspección y vigilancia sigue en cabeza de la alcaldía local" (Alcalde local).*

Por ejemplo, este argumento se refuerza a partir del presente testimonio:

> *"enviamos expedientes a inspecciones [y] e[n] inspecciones dicen que no son competentes, entonces lo devuelven, y en este momento en que se devuelve no queda otra sino arrancar con incidente de colisión de competencia y mandarla al Consejo de justicia, allá se va demorar 8 o 10 días hasta determinar eso y mientras tanto el problema para el usuario está ahí" (Alcalde local).*

Otro ejemplo del impacto que tiene la CAPACIDAD ADMINISTRATIVA en el tema de IVC se relaciona con la posición jerárquica de los Inspectores de Policía con respecto al Alcalde Local. En las entrevistas realizadas se recogieron diferentes testimonios de funcionarios que manifestaban la necesidad de aclarar esta situación, teniendo en cuenta que "se supone que el alcalde es la primera autoridad policía, pero es lo que dice el DOGA, ahí hay una dualidad porque los, la policía le reporta es al secretario de gobierno". En ocasiones, se especificó la necesidad de que el Inspector quedara supeditado al Alcalde Local.

Otro factor fundamental que influye en la Inspección, Vigilancia y Control desde la Capacidad Administrativa se refiere a los recursos disponibles. Los alcaldes entrevistados manifestaron de forma recurrente insuficiencia de recursos tanto económicos, como humanos. En cuanto a este primero, uno de ellos mencionó:

> *"Ahorita se nos están venciendo contratos y no los podemos llevar hasta el 31 de diciembre porque no tenemos el recurso, porque solamente por líneas de inversión, que es la directiva 5, tenemos que gastar un 4% en inspección, vigilancia y control. Inspección, vigilancia y control requiere todo el tema de inspectores más hacer el seguimiento de todos los cerros orientales que nosotros tenemos. Entonces ahí vemos una falencia que estamos escasos de recursos para manejar el tema de inspección, vigilancia y control" (Alcalde local).*

Por otro lado, en cuanto a recurso humano, se hizo explícita la insuficiencia de personal y de capacitaciones que lo cualifiquen. Se resaltó como acierto la contratación de Inspectores de Policía, sin embargo, se declara que:

> *"(…) si bien es cierto que tengamos un número mayor de inspectores, ellos también van a requerir un número mayor de apoyo en cuanto a los profesionales técnicos especialistas en los controles de obras y en los controles también de los establecimientos de comercio, como los demás apoyos logísticos que necesiten, para la movilización, y demás recursos administrativos que se requieren para su normal funcionamiento" (Alcalde local).*

Esto se agrava en las localidades con mayor número de habitantes:

> *"(…) se requerirían prácticamente un ejército de personas para atender una necesidad como esas (…), si (Localidad de Bogotá) afuera una ciudad sería la quinta ciudad más grande del país" (Alcalde local).*

> *"(…) una localidad no debía de tener más de 300.000 habitantes, no, eso no [debería] ser, no [debería] existir un Suba, un Engativá" (Alcalde local).*

Por último, la Capacidad Administrativa en temas de IVC se debilita si se tiene en cuenta la sobrecarga a la que están sometidos los alcaldes. Por ejemplo, un alcalde comentó que en su localidad generalmente tenía que asistir a 3 operativos diarios, a los cuales debía asistir sin la posibilidad de delegar,

> *"(…) porque en ese momento está la personería de Bogotá, la máxima autoridad en ese momento de la localidad es el alcalde local, entonces uno siempre cita a los organismos de control principalmente, por ejemplo: infancia y adolescencia, ICBF si hay niños, la personería de Bogotá, todo ese tipo de cosas. Entonces uno cita todos esos organismos, pues ellos que esperan, si usted me convoco, que usted asista" (Alcalde local).*

En cuanto a Contratación de los FDL uno de las principales problemáticas relacionadas con la debilidad de la Capacidad Administrativa se relacionan con la falta de personal disponible para la ejecución de las funciones que debe cumplir una Alcaldía Local:

> *"Ahí están unas problemáticas inmensas, la planta de personal, de funcionarios de planta de las localidades, es la planta de gobierno así de fácil, insisto para el caso de Suba en este momento son 40 funcionarios, no son más, son 40 funcionarios, eso es básicamente un despropósito si se piensa en la cantidad de funciones, en la cantidad de responsabilidades, en la cantidad de recursos que tiene que ejecutar y que responde la localidad" (Alcalde local).*

Así, el problema de personal de planta empeora si se tiene en cuenta que las alcaldías deben atender compromisos de vigencias pasadas:

> *"(…) tenemos un equipo para supervisar lo que se contrató el año pasado para liquidar todo ese histórico y a la vez tienen que formular, esas tres tareas las mismas personas y atender los requerimientos que se nos triplicaron este año" (Alcalde local).*

Este panorama repercute en que

"(…) con una oficina de contratación extremadamente débil, con una oficina de planeación extremadamente débil, para qué se presta eso, pues para que no se hagan buenos ejercicios de Planeación; para que no se hagan buenos procesos de contratación" (Alcalde local).

Otro factor en el que se evidenció el impacto de la debilidad Institucional en la Contratación de los FDL se relaciona con la sobrecarga a la que se ven sometidos los Alcaldes Locales. Dentro de la contratación los alcaldes se cuestionan la necesidad de asistir a las audiencias de adjudicación, debido a que estas toman bastante tiempo y muchas veces ellos no cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para participar activamente en este proceso. Adicionalmente, algunos consideran que no es pertinente que realicen despachos comisorios, pues *"se corre un riesgo muy tremendo desde el punto de vista jurídico, no deberíamos hacer despachos comisorios es un tema jurisdiccional de la rama judicial y nosotros no deberíamos" (Alcalde local).*

Por otro lado, los alcaldes entrevistados aseguraron que la relación con algunos sectores genera debilidades en la Capacidad Administrativa. Por ejemplo:

"(…) el tema de la coordinación con los sectores no se da porque los sectores lamentablemente hablan de Bogotá, pero no hablan de las localidades y muchas veces el sector no invierte en la localidad sino espera que lo haga con recursos de la alcaldía local, y el recurso de la alcaldía local es pequeñito". (Alcalde local).

Esto empeora teniendo en cuenta que las líneas de inversión estipuladas le reducen la autonomía al alcalde para ejecutar el presupuesto:

"(…) yo simplemente soy un ciudadano de (Localidad de Bogotá), para efectos ni siquiera son un (profesión), soy un ciudadano de (Localidad de Bogotá) que se ganó un concurso de mérito y lo nombraron alcalde, pero no tengo alcaldía, no tengo autonomía, no tengo ese nivel de injerencia frente a las decisiones de lo que hacen los sectores, sin criticar los sectores porque es su labor, entonces ahí es donde voy yo, no somos alcaldes". (Alcalde local).

Reforzando esta perspectiva, en ocasiones se producen reprocesos, debido a que los sectores no concuerdan con lo propuesto por los alcaldes, haciendo que *"muchas veces, pues no tiene sentido que nosotros lo formulemos, más bien sería más fácil si cada Secretaría nos mande qué debemos hacer y no perder el tiempo nosotros formulando".* La articulación con los sectores empeora si se tiene en cuenta que:

"(…) cuando los proyectos suben a los sectores, en el caso gobierno, en muchas oportunidades se da una cuenta en los conceptos que no saben de proyectos, que no están capacitados para revisar un proyecto a fondo y uno ver unas observaciones a casi tipo para todos los proyectos, y no es lo mismo en todos los proyectos y uno dice esto es casi un copy [sic] pegue, pero no vieron cosas de fondo o no hay observaciones de fondo, son cosas muy superficiales, entonces no tienen el conocimiento. (…) se pueden demorar un mes en decirte 'esto no tenía que enviarlo acá', que nos ha pasado, entonces eso también retrasa los tiempos en la contratación, hace que el rezago sea más grande" (Alcalde local).

En cuanto al SEGUIMIENTO, MONITOREO y EVALUACIÓN, en el mapa conceptual se observa que este se encuentra asociado con PLANEACIÓN y la CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL. Teniendo

en cuenta lo mencionado anteriormente, en los testimonios recogidos de los alcaldes locales se evidenció que la falta de personal disponible, o la sobrecarga de funciones existente, imposibilita que se realice un Seguimiento, Monitoreo y Evaluación profundo, lo que en últimas incide en la baja Capacidad Administrativa y Fiscal. Por otro lado, se sugirió que se formara un equipo –entre la Alcaldía Local y la Secretaría Distrital de Gobierno- de supervisores expertos, debido a que a los que se contratan mediante prestación de servicios suelen no tomarlos en serio debido a su poca experiencia:

> *"(…) entonces qué evidencio yo, que debiese haber un arsenal de supervisores capacitados con una experiencia demostrada en supervisión y eso sí que es difícil de contar, uno coge a unos contratistas neófitos que son expertos en el área técnica, pero que no tienen la capacidad jurídica de asumir esas causas contractuales y lo que evidencia uno es que por un lado toman provecho de su falta de experiencia los contratistas de obra" (Alcalde local).*

3.4.2 Competencias

Tal como se manifestó en la matriz de concurrencias y como se observa en la Gráfica 6, la categoría de COMPETENCIAS es una de las que representa mayor correlación con otras categorías. Además, es una pieza clave de la problemática del modelo actual debido al desbordamiento de funciones y competencias dada la capacidad de las alcaldías locales. Esto se ve reflejado en la apreciación de los alcaldes locales recogidas en la entrevista:

> *"Yo partiría diciendo que las funciones y las competencias que tiene un alcalde local son muchísimas. Basta solo con leer el decreto ley 1421 y otros decretos que desarrollan el mismo. Para conocer que son bastas estas funciones y estas competencias que sin embargo unas tienen pendiente reglamentación y por ello mismo es que algunos alcaldes locales no pueden aplicar en su integridad la norma. Uno porque existe algún vacío o dos por que requieren de alguna reglamentación que no se ha expedido a la fecha" (Alcalde Local).*

Gráfica 6. Mapa conceptual Competencias

Fuente: Elaboración propia.

En el esquema de relaciones se evidencia los temas donde se ubican las principales funciones de las alcaldías locales. Estas son las categorías de CONTRATACIÓN, PLANEACIÓN, PARTICIPACIÓN, IVC, Y SEGUIMIENTO, MONITOREO Y CONTROL, las cuales hacen parte de las COMPETENCIAS de las alcaldías locales.

La PLANEACIÓN es parte de las COMPETENCIAS de las alcaldías, en cuanto, su función en la formulación y ejecución del plan de desarrollo local. Respecto a la PARTICIPACIÓN, esta relación señala la función de las alcaldías locales de Promover y estimular la participación ciudadana. Es esta función la que demanda gran parte del tiempo de los alcaldes locales, hasta el punto de comprometer su capacidad de intervenir en otros frentes, como quedó evidenciado en las entrevistas:

> *"(…) El sólo hecho de atender la comunidad le quita casi la totalidad del tiempo. Aparte de esos son ene mil comités y mesas y no sé qué, acaban de crear otra que tiene que ver con convivencia y no sé qué, una más, yo no sé cuántas son, 250, y pensemos si hay 365 días del año, son 200 y pico días hábiles, uno fácilmente tiene cada día un comité (…)" (Alcalde local).*

Así mismo, son bien conocidas las múltiples funciones de IVC que tienen las alcaldías locales, relación "es parte de" representada en el esquema, sean procesales, condenatorias o en general la de velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Finalmente, el SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN es parte de las COMPETENCIAS en el sentido que las alcaldías locales tienen funciones en este campo como la de reportar avances a la Administración Distrital y las JAL.

Además, la categoría COMPETENCIAS está relacionada con otras por el conector "es parte de" como en los ejemplos anteriores, se relación con Recursos Humanos, mediante el conector "está asociado con". Esto sugiere la importancia de la relación del perfil y tipo de contratación del recurso humano de las alcaldías locales con su capacidad para cumplir con sus competencias y funciones. En este punto, de necesidad del fortalecimiento del Recurso Humano, coinciden las apreciaciones recogidas de los alcaldes locales:

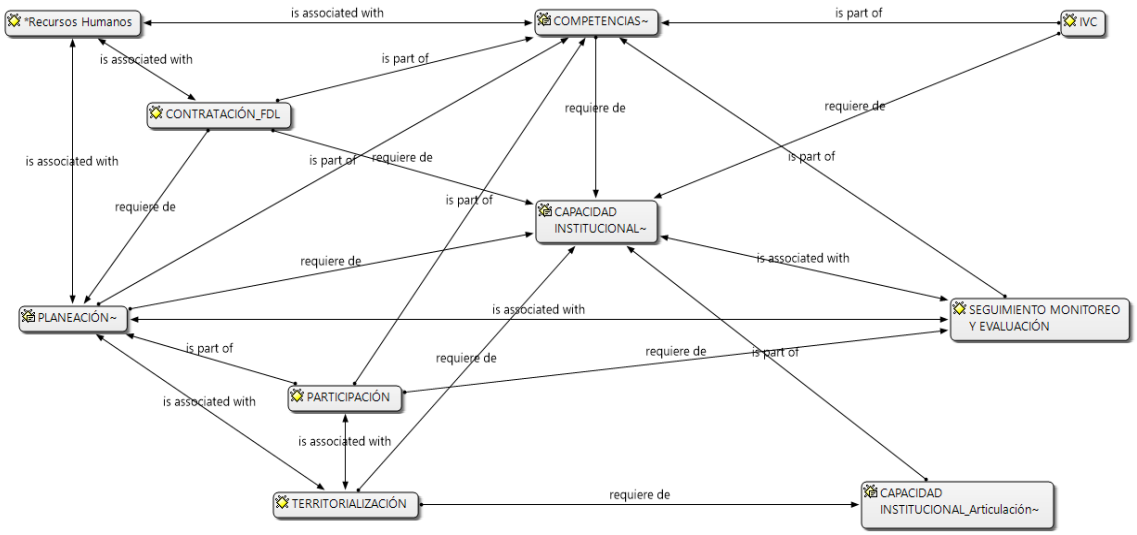
> *"(…) el único funcionario de orden directivo es el alcalde local, de ahí para abajo no existe un nivel asesor, nivel asistencial muy pocas personas y nivel profesional también pocas personas, una persona, bueno varias que hacen parte del equipo del área de cómo es que se llama, administrativa, área de desarrollo local y la otra área que se llama gestión policiva, personas adscritas que no guardan memoria institucional y que la mayoría los casos pues no tienen acceso, ni responsabilidad real, ni tienen responsabilidad sobre el proceso de modo que pues, más o menos ni les va ni les viene" (Alcalde local).*

3.4.3 Mapa Agregado

Finalmente se encuentra el esquema de categorías agregados (donde se recoge la totalidad de relaciones encontradas entre los componentes del actual modelo de gestión de las alcaldías locales. En este ejercicio se extraen conclusiones adicionales a las relaciones principales encontradas en los esquemas anteriores.

En este esquema agregado la categoría de PLANEACIÓN adquiere una gran cantidad de relaciones. En primer lugar, se estable en el esquema, que se requiere de CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FICAL, y buenas prácticas de CONTRATACION en los fondos de desarrollo local, para fortalecer los ejercicios de PLANEACIÓN los cuales estas asociados a la TERRITORALIZACIÓN, a los procesos de SEGUIMIENTO, y al Recurso Humano. Además, es un elemento que contribuirá como se ha dicho al desarrollo de las competencias de las alcaldías locales.

Gráfica 7. Mapa conceptual Agregado



Fuente: Elaboración propia.

El esquema refleja cómo el ejercicio de TERRITORIALIZACIÓN para su realización "requiere de" CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FISCAL, y capacidad de articulación. Adicionalmente está asociada con las categorías de PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN, como fases en las que se define la orientación de esta territorialización.

De las relaciones y de los testimonios que resultaron del trabajo cualitativo se concluye que, a pesar del creciente número de funciones y competencias que recaen sobre las alcaldías locales, la capacidad administrativa de estas no se corresponde a sus responsabilidades. Es por esto que es prioritario que cualquier replanteamiento del actual modelo, vaya acompañado de estrategias de corto, mediano y largo plazo para fortalecer la capacidad administrativa y fical de las alcaldías locales.

De las relaciones plasmadas en los mapas conceptuales surgen lineamientos concretos de cómo fortalecer esta capacidad administrativa y fiscal, por ejemplo, definir competencias y en especial las de IVC, fortalecer el recurso humano con el que cuentan las alcaldías locales, encontrar mecanismos de articulación institucional con las entidades del distrito, en especial para la territorialización de recursos; mayor planeación en base a los sistemas de SME y descargar las tareas de contratación de los FDL. Todo lo anterior será desarrollado en profundidad para cada una de las dimensiones, a continuación.

3.4.4 Análisis DOFA

La Tabla 9 presenta un resumen del análisis DOFA (debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) identificadas en el proceso del trabajo cualitativo. Para mayor detalle, en la se presenta posteriormente una sustentación extensa de tal modo que con citas testimonios se sustentan los argumentos a continuación.

Tabla 9. Resumen Matriz DOFA

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES

• Sobrecarga de competencias, específicamente se mencionan:
  ○ Despachos comisorios
  ○ Instancias de participación
  ○ Audiencias de adjudicación
• Algunas localidades son demasiado grandes.
• La articulación de las alcaldías locales con los sectores es muy baja.
• A los Consejos Locales de Gobierno asisten funcionarios con poca capacidad de decisión.
• El nuevo Código de Policía genera ambigüedad respecto a las competencias de los alcaldes locales y los inspectores de Policía.
• La relación con el Inspector de Policía se dificulta al no existir una jerarquía clara.
• Insuficiencia de personal, especialmente de planta.
• Necesidad de funcionarios que se dediquen a manejar sistemas de información.
	• Con el replanteamiento de los procesos de contratación se ha ganado capacidad para fortalecer la infraestructura de la localidad y la transparencia en los procesos.
	• En ocasiones, existe la posibilidad de descongestionar las funciones de los alcaldes locales mediante la delegación o sub-comisionamiento.
	• Fortalecer los espacios y mecanismos de articulación de las alcaldías locales con el distrito.
	• Reducir los espacios de participación ciudadana a unos más focalizados con lineamentos concretos.
	• Replantear el actual modelo de división por uno con subdivisiones administrativas más pequeñas y enfocadas en las necesidades particulares.

FORTALEZAS	AMENAZAS
• Existen herramientas para hacer procesos de contratación de manera pública y transparente, así como mecanismos para hacerle seguimiento y monitoreo a los proyectos ejecutados. • Se percibe sincronía entre los lineamientos y políticas distritales con los lineamientos y prioridades que reciben los alcaldes locales. • Se percibe por algunos alcaldes que es adecuada la manera como se lleva a cabo en la actualidad la elección de los alcaldes locales al asegurar la alineación con el plan de gobierno distrital. • A pesar de las potencialidades para ser mejorados, los espacios de participación ciudadana son un elemento de gran ayuda en la priorización y territorialización de necesidades de inversión.	• La comunidad y los mismos alcaldes locales tienen otra expectativa de las funciones de un Alcalde Local. • Se presenta una concentración marcada de comprometer y ejecutar el presupuesto hacia el último trimestre del año.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10. Análisis DOFA

DEBILIDADES

Uno de los principales problemas mencionados por los alcaldes locales, corresponde a la sobrecarga de competencias que tienen asignadas. Especialmente, en las entrevistas fueron mencionadas las siguientes:

i. Despachos comisorios

"Todo eso, claro, ahí, hay que hacer una optimización del tiempo, entonces el alcalde, yo le soy franco, el alcalde no da abasto. Un alcalde local no da abasto, usted coja la agenda de un alcalde local, y fuera de eso le ponen los despachos comisorios. Eso sí es una vaina absurda, se le va un día completo en eso, que día me gaste 8 horas y media en una diligencia. Ocho horas y media en una sólo diligencia desocupando una bodega, o sea todo el día ahí perdido." (Alcalde local)

"(…) nos envían de un juzgado una orden por comisión y a medida que van llegando se van agendando, obviamente esto genera malestar en las comunidades por el efectivo derecho a la acceso a la justicia, porque dependen única y exclusivamente de la agenda del alcalde local para este caso yo tendría que estar simultáneamente atendiendo esos despachos en distintas partes, pero sin embargo un plan de descongestión a mí me implica que tengo que por lo menos para evacuar estos despachos que actualmente sin recibir más, tengo que estar haciendo dos despachos comisorios diarios, insisto desplazarme hasta la diligencia, instalar la diligencia y que la diligencia transcurra sin oposiciones, puede estar desgastándome tres horas del día en cada diligencia si nos va bien." (Alcalde local)

"Se suponen que cuando el juez comisiona a otro funcionario, debe comisionar a uno que sea de la misma experticia, o sea, u otro abogado, y para ser alcalde local no es requisito ser abogado. En este momento, más de la mitad de los alcaldes que están no son abogados. Entonces se dificulta el adelantar estos despachos comisorios, porque pues adicional toca vincular de apoyo unos profesionales en la rama jurídica para la ejecución y el adelantamiento de estos despachos comisorios." (Alcalde local)

ii. Instancias de Participación

"(…) yo creo que aquí hay que repensar el tema de la participación en el sentido de lo que dice la constitución, que sea una participación incidental, en que tenga la capacidad de incidir, no cierto. Porque aquí hay muchas instancias de participación que son participar por participar, ¿si me hago entender? Entonces hay una multiplicidad y una duplicidad impresionante" (Alcalde local)

"(…) todos quieren su espacio, y todos quieren mandar en su espacio, entonces por ejemplo allá existe el consejo local de discapacidad, lo preside el alcalde local, la secretaría técnica la ejerce la secretaría de salud y son elegidos unos consejeros, diez consejeros, pero resulta los que perdieron no se reconocen en ese consejo y crearon el comité local de discapacidad y ahora quieren a través de tutela que yo también presida el comité local de discapacidad, (…). A qué voy yo, son desgastes, hacen los mismo, yo los reviso y es lo mismo" (Alcalde local)

iii. Audiencias de Adjudicación

"Digamos eso lleva a repensar fundamentalmente un modelo distinto de gestión, entonces los alcaldes no tienen por qué estar, hombre, ahorita yo tengo hoy ahorita adjudicación de malla vial, ayer, ¿usted sabe todo lo que eso significa?, vamos a adjudicar 9.000 millones de pesos, entonces

M1: ¿entonces quien está en la audiencia pública?

P1: A las once, ayer empezamos la suspendimos, hoy vamos a continuar. Hombre, por dios, yo que sé de ingeniería, yo que sé de arquitectura, ahí está el IDU. El IDU hizo sus pliegos tipo, debería de estar aquí poniendo la cara y decir, si este, ¿me hago entender?, y eso no sucede" (Alcalde local)

En línea con el punto anterior, existen localidades demasiado grandes que generan tareas excesivas, limitando la capacidad de gestión de los alcaldes locales.

"(…) en términos de cumplimiento de la norma urbana, se requerirían prácticamente un ejército de personas para atender una necesidad como esas que me amoló desde perspectiva, si subo afuera una ciudad sería la quinta ciudad más grande del país" (Alcalde local)

"-¿Es (Localidad de Bogotá) muy grande para un solo alcalde?

- Sí, demasiado. Tú vieras todas las invitaciones que me hacen: alcalde vaya al salón comunal, vaya y mire nuestro barrio, vaya y mire el parque o invitaciones pues ya formales de eventos, yo digo no, no puedo, no puedo, no puedo." (Alcalde local)

Existen grandes problemas en la articulación de las alcaldías locales con las entidades distritales.

"(…) pero el tema de la coordinación con los sectores no se da porque los sectores lamentablemente hablan de Bogotá, pero no hablan de las localidades y muchas veces el sector no invierte en la localidad sino espera que lo haga con recursos de la alcaldía local, y el recurso de la alcaldía local es pequeñito" (Alcalde local)

"(…) ese es un tema que si nosotros como, alguna vez en un Consejo de alcaldes mencionábamos, venga, aunque sea cuéntenos que van hacer porque uno de repente y me pasa, uno va por la localidad y ve un evento, y uno, ¿eso de quien es…?" (Alcalde local)

"(…) nadie quiere cotizar, en eso se demora un tiempo, después hay que enviar al sector, proyecto de cultura por 2000 millones de pesos. Tuvo que enviarse al sector, el sector se demoró aproximadamente cuatro meses entre sí y no y vuelva y devuélvalo y tráigalo, a lo último ya se había corregido todo y el funcionario nuevo que llego mando concepto negativo, inclusive nosotros colgamos en página, haciendo la salvedad que nosotros debíamos colgar porque o si no, no nos daban los tiempos y al último ya salió el concepto positivo. En esa tira y afloje con los sectores se pierde mucho tiempo" (Alcalde local)

"Se pueden demorar un mes y un mes que decirte "esto no tenía que enviarlo acá", que nos ha pasado, entonces eso también retrasa los tiempos en la contratación, hace que el rezago sea más grande y pues el tema es que los sectores patinan mucho en algunos temas, entonces un día dicen sí a esto, otro día dicen como que no" (Alcalde local)

En cuanto a los Consejos Locales de Gobierno, varios alcaldes comentaron que, aunque eran pertinentes, los funcionarios delegados de las entidades solían no tener poder de decisión.

"Ahorita voy al concejo de gobierno, pero fíjese que es efectivo en tanto que permite poner a conversar a las instituciones con el alcalde local, sin embargo, no siempre los que vienen a esos concejos tienen capacidad de decisión." (Alcalde local)

"En el consejo local de gobierno a nosotros nos tiene que reportar cada sector qué va a hacer en la localidad y territorializar la inversión, 'yo voy a invertir esto en tal lado'. Al día de hoy ¿cuántos sectores nos han entregado la territorialización de la inversión de este año?; no entregan, y yo le escribo al sector y les digo, les insisto y no llega el informe de territorialización de la inversión, para que cuando yo vaya a los barrios decirles 'señores es que aquí vamos a invertirle a este barrio tantos millones de millones, tal sector tanto y tal sector tanto' eso es el ideal, pero no está funcionando" (Alcalde local)

El nuevo Código de Policía no es claro en cuanto a lo que le compete al Alcalde Local y lo que le compete al Inspector de Policía

"Habrá localidades en donde funcione, pero particularmente en nuestro caso, no está funcionando bien, hemos tenido casos en que enviamos expedientes a inspecciones e inspecciones dicen que no son competentes, entonces lo devuelven y en este momento en que se devuelve no queda otra sino arrancar con incidente de colisión de competencia y mandarla al Consejo de justicia, allá se va demorar 8 o 10 días hasta determinar eso y mientras tanto el problema para el usuario está ahí" (Alcalde local)

"(…) tenemos una dualidad ahí en el tema de la entrada de vigencia del código de policía, porque pues igual los funcionarios no tienen como claridad en lo que tiene que hacerse en inspección, vigilancia y control" (Alcalde local)

Debido a que no hay una dependencia jerárquica clara, la relación con el Inspector de Policía se dificulta

"Muchos operativos, o acciones que debo realizar me toca simplemente no hacerlas porque el comandante no manda gente. Ellos saben que les toca a ellos, pero ahí es cuando yo ya pierdo, como la trazabilidad de lo que está pasando, del proceso. No hay una jerarquía en el proceso en cabeza del alcalde local, es decir el alcalde no es jefe en la práctica del inspector o del policía. La

parte con el inspector es una cosa rara, porque en teoría somos los jefes, pero no dependen de mí" (Alcalde local)

"El código ha ayudado mucho en eso, no cierto, pero, sin embargo, si hace falta repensar algunas normas y también repensar la estrategia, el, no digamos como la arquitectura, el organigrama en cada una de las alcaldías. Todavía sigue habiendo cosas de los, que los inspectores dependen de la Secretaría Distrital de Gobierno, por ejemplo." (Alcalde local)

Existe una insuficiencia de funcionarios de planta dentro de las alcaldías locales. Y de funcionarios en general para la cantidad de funciones a ejecutar.

"Nosotros, pues desafortunadamente en las alcaldías locales tenemos muy poco personal, tanto de planta como contratistas para desarrollar todas las funciones que tiene la alcaldía" (Alcalde local)

"Una entidad pública que base su operación en contratistas jamás va a superar los problemas, nunca, porque los contratistas van y vienen y toda la capacitación que usted le invierte un contratista este año, puede que el año entrante no este, por lo tanto jamás una entidad que tenga su base, su operación basada en contratistas, jamás superará ningún problema, porque son reiterativos y lo viví durante dos años, lo que pasó el año pasado a mí me pasó este porque la gente que estaba el año pasado ya no está este año y el año entrante pasara lo mismo porque la gente que está este año no estará el año entrante" (Alcalde local)

"(…) aunque hay personas de planta en los fondos de desarrollo local, el personal es insuficiente y eso creo que es claro desde hace mucho tiempo" (Alcalde local)

No hay funcionarios capacitados y especializados en el manejo de sistemas de información dentro de las alcaldías.

"No lo hay, hoy no hay un responsable de manejar la herramienta tecnológica que debería integrar toda la información para los reportes" (Alcalde local)

"En eso es muy bueno, pero creo que hacen falta un poco más de capacitaciones en más personal" (Alcalde local)

"(…) no hay una herramienta de monitoreo efectivas, el SI ACTÚA que tiene algunas cosas, pero no lo considero una herramienta práctica, una herramienta ágil para mí, la considero una herramienta bastante compleja, desde el momento mismo de cargar información, es muy dispendioso" (Alcalde local)

OPORTUNIDADES

Con el replanteamiento de los procesos de contratación se ha ganado capacidad para fortalecer la infraestructura de la localidad y la transparencia en los procesos, en particular, para la intervención de la malla vial.

> *"(…) este año específicamente qué pasó en el tema de vías, ese tema de vías al comienzo del año el alcalde y el secretario pues nos dieron una instrucción que iban hacer unos pliegos TIPO, con el IDU algo que nunca, algo que antes no se hacía, entonces cuando nosotros tuvimos que esperar esos pliegos TIPO, ya cuando salen los pliegos TIPO, mucha gente piensa que es el pliego TIPO es rellene la rayita en blanco y sale, no, los pliegos TIPO se tienen que ajustar también a la realidad de la localidad, (…), esto se realizó la tarea y también se realizaron varias mesas de trabajo con el IDU porque a nosotros no era sólo entregar los pliegos TIPO, rellenen en blanco que es lo que muchos, porque mucha gente nos decía, pero si el pliego TIPO ya salió, si pero es que ahora nos toca empezar a ajustarlo…"* (Alcalde local)

> *"(…) para generar transparencia primero que todo es lo que estamos haciendo o sea todo subirlo a página, que todo quede bien hecho, nada de contratación directa que es lo que genera más suspicacias, con pliegos TIPO aún más porque nosotros no, lo ponen otras personas, los requisitos y al hacerlo ya digamos el próximo año yo sé, estoy segura que no va pasar lo mismo que este año, en qué sentido, o sea el otro año tenemos clarísimo como es el proceso con el IDU, pliegos TIPO, yo creo que lo podemos hacer al comienzo del año, genera muchas suspicacias que contratemos a final de año entonces que porque ese afán (…), es mejor hacerlo, antes del año, no al final del año, yo lo veo más que por generar un tipo de transparencia, para que la ejecución se vea legal y la gente empieza ver más, más obras, que más procesos de transparencia…"* (Alcalde local)

En ocasiones, existe la posibilidad de descongestionar las funciones de los alcaldes locales mediante la delegación o sub-comisionamiento.

> *"(…) el juez, en el despacho comisorio te da la facultad, o sea el él te dice usted alcalde local ha sido comisionado para realizar este despacho comisorio y se le da la facultad de sub-comisionar, en ese caso ahí podemos avanzar y enviamos un abogado ya con la subcomisión para que lo realice…"* (Alcalde local)

> *"yo considero que no es necesaria la presencia específicamente la mía, porque yo siempre igual voy con un abogado porque yo no soy abogada, yo cuando voy a tomar una decisión cuando tengo que tomar la decisión si doy cabida o no a una oposición, pues yo me acerco al señor. al abogado y le digo, ustedes que piensan"* (Alcalde local)

> *"El 30 de octubre nos dieron a conocer una… excúseme que no recuerdo si es circular o algo, bueno, en donde van abrir cuatro juzgados para descongestión en donde todavía no nos han indicado en el momento en que vamos hacerlo, debemos enviar el 50% de nuestros despachos comisorios a estos cuatro juzgados..."* (Alcalde local)

"(...) pero igual con 500 la agenda son dos años, pero si me dan la facultad de subcomisionar, eso agilizaría porque atendería todos los días y no esperando a que llene el espacio de agenda..." (Alcalde local)

Fortalecer los espacios y mecanismo de articulación de las alcaldías locales con el distrito potencia su capacidad para satisfacer las necesidades ciudadanas reconociendo las características particulares de cada localidad.

"(…) un alcalde local va una junta zonal a oír las necesidades de la gente si no tiene la capacidad de dar una respuesta y hacer algo, entonces sí me gustaría una articulación pero que no fuera una articulación en el que nosotros simplemente somos una, un fondo que les puede dar un recurso, sino que también podamos como articular, obviamente todo bajo el plan de desarrollo distrital…" (Alcalde local)

"(…) en el Consejo local estamos es como priorizando acciones en territorio de las diferentes entidades, como ahí estamos todas las entidades, entonces, pero no estamos mirando la inversión de cada entidad que está presente, ni en el fondo de desarrollo local, pues porque ahí perderíamos, o sea no, no se le tocaría ir el secretario y decir este es mi fondo y yo estas mi plata, pero si generamos acciones conjuntas para cubrir alguna problemática específica caso de Engativá estamos en entornos escolares, que tenemos un tema fuerte en los entornos escolares de expendido, bueno violencia, y todo ese tema, entonces identificamos…" (Alcalde local)

Reducir los espacios de participación ciudadana a unos más focalizados con lineamentos concretos, reduciría la sobrecarga a los alcaldes locales y optimizaría la recolección de información ciudadana, la cual es fundamental para determinar las prioridades de las localidades, e incluso se propone aumentar el alcance de esta mediante presupuestos participativos.

"(…) organizaría mejor, por temáticas, yo cogería alguna temática y la voy organizando y adicional que todas en todas las instancias sean elegidas popularmente, si me hago entender como para que, si de verdad sea el representante, y no el que me autonombre (…) pero mire que si hay que unirlas por temáticas hay muchas temáticas similares y que sean nombrados por votos" (Alcalde local)

"(…) lo que nosotros debemos hacer es participar de las priorizaciones que debemos hacer para la contratación. Me explico: reunirnos con las comunidades, determinar que efectivamente se necesita, hacer el recorrido de las vías, verificar, ósea estar más en el acompañamiento de la gente para escucharla" (Alcalde local)

"(…) lo ideal sería que todo fuera por presupuestos participativos. Digamos estoy exagerando, pero digamos que la gran mayoría fuera por presupuestos participativos. Ese es el origen y la lógica de las localidades" (Alcalde local)

Replantear el actual modelo de división por uno con subdivisiones administrativas más pequeñas y enfocadas en las necesidades particulares y los servicios requeridos, se percibe como una oportunidad para optimizar la prestación de servicios.

"(…) Yo creo que vale la pena mirar un poco el modelo de prestación de servicios básicos que hay en la división territorial de los Estados Unidos y pensar un poquito que tan aplicable es. En los Estados Unidos hay una cosa que es interesante y es que esos modelos de entidades territoriales como lo que nosotros tenemos, casi ni existen, porque lo que existe son unas divisiones aplicables a servicios, entonces esta división es para unos determinados servicios, pero esta otra es para otro, y todas son más chiquitas…" (Alcalde local)

"(…) una forma de contextualizar cuales son los contrastes que tiene realmente la localidad realmente y cuáles son los contrastes que tiene, entonces si lo que yo quiero generar es como un criterio de eficiencia, pues yo buscaría generar una división en torno a necesidades de los sectores" (Alcalde local)

FORTALEZAS

Existen herramientas para hacer procesos de contratación de manera pública y transparente, así como mecanismo para hacerle seguimiento y monitorio a los proyectos ejecutados.

"(...) está la MUSI, para hacer el seguimiento como vamos, esa la que más nosotros revisamos en el cumplimiento, también estamos por lo menos yo en el tema de cómo vamos en ejecución, en contratación la verdad es acá, gobierno nos envía por ejemplo preguntando cómo vamos semanalmente, pues igual nos envían con nosotros y entonces yo voy de cuarto, como vamos mirando" (Alcalde local)

"*(...)* las que son de licitación todas van para licitación, la verdad trató de no hacer contratación directa, este año contratación directa sólo hice un contrato interadministrativo que fue con la SUBRED para el tema de ayudas técnicas, porque ellos son especializados en ese tema, de resto que incluyera recursos, no lo hago, monté todo a página" *(Alcalde local)*

"(...) creo que hay que rescatar una cantidad de prácticas interesantes que se han implementado en esta administración como la no suscripción de convenios de asociación que es valiosísima, creo que los pliegos TIPO también son un instrumento muy bueno para localidades, que este año tuvimos de pronto la dificultad que es sólo hasta el mes de junio, julio estuvieron listos, pero indudablemente son instrumentos buenos, ojalá generarán pliegos TIPO para todo" (Alcalde local)

"(…) personalmente yo me siento tranquilo, me siento cubierto en caso de una investigación, en caso de que me llame un organismo de control a decir que ya la licitación estaba amarrada, yo voy a decir no pero un momentico, si utilice el formato tipo que me dio el IDU, porque el aval de cultura, pues me siento tranquilo de cultura me evaluó la licitación que hice de cultura, que los

parques que vamos a arreglar y los parques que se van a construir el aval me lo dio el IDRD, entonces me dijo: muy bien así me gusta como usted está técnicamente formulando su pliego" (Alcalde Local)

"(…) este año la mayor modalidad es licitación pública, casi el… yo le calculo entre el 70 y el 80 por ciento del presupuesto va por licitación pública, cero contrataciones directas, la única contratación directa que hemos hecho son contratos por prestación de servicios y por aquí un convenio de hacer dos interadministrativo, uno el banco de ayudas técnicas que es con salud, y el segundo la interventoría de cámaras de seguridad, pero ese es sin costo" (Alcalde Local)

Se percibe sincronía entre los lineamientos y políticas distritales con los lineamientos y prioridades que reciben los alcaldes locales.

"Nosotros la tenemos clarísima, los encargados. En esta administración digamos, los titulares tienen esa misma línea, y les toca pegarse, pero si usted coge la administración anterior, y la más anterior, no había esa línea, eran, gástense la plata en lo que ustedes consideren adecuado para la localidad, porque tienen líneas de pensamiento distintas" (Alcalde Local)

"(…) a mí me parece, por ejemplo, que la línea que ha dado el alcalde mayor es muy buena, dijo, mire el 50% de los recursos van para malla vial. Eso significa que usted tiene una línea clara de que va a intervenir, en que gastarse la plata y no se la está gastando en pendejadas, sí. Ahora, ¿qué hago el otro 50%?, si y de todas maneras, precisamente, como hay un actor político ahí, o hay actores políticos ahí, pues ellos quieren que se favorezca, que se yo, madres comunitarias o bueno, entonces en este momento hay una línea clarísima, el 50% va para malla vial" (Alcalde Local)

Se interpreta por algunos alcaldes locales, que la manera como se lleva a cabo en la actualidad el proceso de elección de los mismos puede ser adecuada. Al no ser de elección popular se asegura la alineación con el plan de gobierno distrital.

"(…) ciudad es una sola y los lineamientos locales deben obedecer al proyecto ciudad que tenga el alcalde mayor en su momento, pues no pueden ser diferentes y por eso es que es un absurdo pensar que los alcaldes locales puedan ser electos por votación popular, porque no y que pasa si un alcalde local entonces no…" (Alcalde local)

"Los exámenes me gustaron, yo participé, le cuento para que, nosotros participamos en el examen como nacional, el examen me pareció bien hecho, los contenidos (…) me sentí cómoda como yo les decía, yo cuando empecé a presentar el examen tenía un poquito como de dudas, porque yo decía, no un alcalde local tiene que ser un abogado me imaginé que sólo me iban a preguntar derecho…" (Alcalde local)

A pesar de las potencialidades para ser mejorados los espacios de participación ciudadana son un elemento de gran ayuda en la priorización y territorialización de necesidades de inversión.

"(...) el ideal es ese que ustedes vayan a los consejos locales y los sectores les cuenten y de alguna forma ustedes retroalimentan esa territorialización, ustedes también retroalimentan a los sectores, ustedes decían, el alcalde local debe ser un gestor, ustedes retroalimentan a los sectores y les llevan esas necesidades y los sectores les escuchan o no (…)en el consejo local de gobierno, entonces les escribimos, los fines de semana yo voy a los barrios, y entonces la persona encargada del consejo local de gobierno va anotando "este barrio el acueducto falta que haga tal" eso se escribe y se les pide un informe para el próximo consejo local de gobierno qué acciones están tomando frente a ese tema, con ciertos sectores ha funcionado y con otros no" (Alcalde local).

"(...) Entonces los encuentros ciudadanos son productivos en tanto se tenga en cuenta que las necesidades particulares no son necesariamente necesidades técnicamente viables de satisfacer, segundo, he tenido la oportunidad de participar de otros encuentros ciudadanos de otros planes de desarrollo y si ha habido una evolución, uno tiene que ser sensato, los instrumentos de planeación distrital y los instrumentos de la Secretaría Distrital de Gobierno, incluso algunos instrumentos de hacienda han sido tipificados de una manera cada vez más técnica que es más fácil recopilar la información de los encuentros ciudadano" (Alcalde local)

"(…) nos permite hacer esa territorialización de la inversión que se necesita, es el primer diagnóstico real, eso sí es un diagnostico real, porque como es tanta gente entonces todos… yo en esos encuentros le puedo poner un mapa de Tunjuelito y ellos me dicen exactamente dónde está el hueco, pero si yo le digo al IDU hágame un favor y me haga un sondeo de los huecos de la localidad y es la hora que no me ha llegado" (Alcalde local)

AMENAZAS

La comunidad y los mismos alcaldes locales tienen otra expectativa de las funciones de un Alcalde Local y le exigen de acuerdo a estas.

"Para efectos ni siquiera son un ingeniero, soy un ciudadano de Tunjuelito que se ganó un concurso de mérito y lo nombraron alcalde, pero no tengo alcaldía, no tengo autonomía, no tengo ese nivel de injerencia frente a las decisiones de lo que hacen los sectores, sin criticar los sectores porque es su labor, entonces ahí es donde voy yo, no somos alcaldes, yo siento y es que el nombre está mal puesto, los alcaldes locales más que alcaldes somos administradores del territorio y somos es un funcionario más de una gran empresa que tiene un solo jefe que se llama Enrique Peñalosa y al ser el único jefe, debe haber unos lineamientos muy claros como lo que está haciendo, pero nosotros no deberíamos escudarnos en autonomías que no tenemos, nosotros no somos autónomos, nosotros dependemos de todos los sectores, nosotros no movemos una aguja y es un tema loco". (Alcalde local)

"Lo que sí está equivocado, considero yo, o que falta comunicación es el tema de que las comunidades no saben que es una alcaldía local. Ni saben que hace un alcalde local, y se considera, tanto por las comunidades como por a veces el mismo actor que llega allí; el alcalde que llega sin experiencia cree que es igual a un alcalde municipal. Y esa situación se presenta por la denominación de alcalde local. Cuando en realidad no lo es, porque un alcalde municipal es

elegido por voto popular que tiene unos lineamientos constitucionales de dirección, de primera autoridad de policía en el municipio, de manejo, de recursos, de presupuesto, tiene un sin número de funciones" (Alcalde local)

"Existe una debilidad en el tema de información para con la ciudadanía, que la ciudadanía dice la alcaldía local no hizo, cuando la alcaldía local en ciertos temas no es directamente responsable, cuando esa inversión es competencia de un sector, ya no es una competencia directa de la alcaldía local". (Alcalde local)

Se presenta una concentración marcada del presupuesto hacia el último trimestre del año.

"[Hablando del momento del año en el que se está contratando] en el último trimestre, por toda la tramitología, por el proceso largo. Es que usted entra con un año en el cual la diferencia con el Alcalde Mayor siendo Alcalde Local es determinante; mientras que el Alcalde Mayor tiene un año para prepararse, el Alcalde Local entra sobre la marcha y le exigen "usted tiene que ya", esa disparidad del acuerdo 12 y el 13, son los que hacen atafagar un poco, porque su responsabilidad cuando entra es hacer cierre de tres años atrás" (Alcalde local)

"Como esta gran mayoría de recursos se comprometen en procesos de licitación pública, eso tiene unas etapas y unos tiempos que deben transcurrirse según la ley de contratación, por eso es evidente que nunca vamos a contratar un proceso de malla vial en marzo o en mayo, porque ese proceso de licitación pública mínimo son 3 meses, más unos meses que esta incluidas las etapas de planeación de ese mismo proyecto. Entonces por lo general es a partir del segundo semestre. Pero sí, en las 2 últimas vigencias hemos visto que es el último trimestre, por X o Y situaciones, es que en el nivel central nos exigen la revisión de todos los procesos y nos dan unas viabilidades para adelantar esas contrataciones." (Alcalde local)

3.4.5 Metodología de análisis de información cualitativa

Una vez levantada la información cualitativa, y con el fin de aportar en términos de evidencia para el presente diagnóstico, se procedió a hacer un análisis minucioso de la información recolectada. En particular, es importante mencionar que tanto el grupo focal como las entrevistas semi-estructuradas fueron grabadas en audio[10] para posteriormente ser transcritas[11] palabra por palabra en Word y así ser analizadas y codificadas en el software Atlas.ti. La correspondiente unidad

[10] A todos los informante, antes de iniciar las entrevistas o grupo focal se les explicó el propósito de la consultoría, se aclaró que la actividad no consistía en un proceso de consultoría, se informó acerca de la confidencialidad de la información suministrada y se mencionó que dicha información solo sería utilizada para los fines del proyecto. Luego, se les solicitó para poder participar, firmar un consentimiento informado en el cual declararon que su participación fue voluntaria y que estaban de acuerdo para ser grabados con audio. Se incluyen los consentimientos informados en el Anexo 8.

[11] En el Anexo 7 se incluyen las transcripciones de las entrevistas y el grupo focal realizado en el marco de la presente consultoría.

hermenéutica hace parte de los anexos del presente informe (Anexo 9[12]). El proceso estuvo compuesto por tres tipos de codificación:

- **Codificación abierta:** consistió en analizar el texto de manera detallada, con el fin de producir un primer conjunto de conceptualizaciones que redujeran la variedad de los datos y permitiera precisar las primeras características de las categorías.

- **Codificación axial:** se redujeron las categorías iniciales, dotándolas de profundidad y estructuración analíticas por medio de la integración en torno de relaciones entre categorías, lo cual permitió producir marcos conceptuales mínimos a partir de preguntas generativas.

- **Codificación selectiva:** consistió en integrar las categorías producidas por la codificación axial con los memorandos registrados durante el análisis para exponer la orientación de la investigación y someterla a un muestreo teórico. La integración y correlación de las categorías se hizo por medio de la función de matriz de concurrencia que permitió comprender el tipo de relación que se presentó entre las diferentes categorías, así como su importancia dentro del fenómeno en cuestión.

Los tres pasos anteriores fueron el fundamento para identificar las causas y consecuencias de cada fenómeno y sus interrelaciones. Los procedimientos para obtener la teoría fundamentada también permitieron precisar cómo y bajo qué circunstancias ocurrieron los fenómenos, hasta establecer las hipótesis y desarrollar acercamientos teóricos sobre aspectos no esperados y negativos. Así mismo, el uso de memos a lo largo del proceso de codificación fue fundamental para registrar los hallazgos que se iban identificando junto con sus soportes (citas textuales), donde posteriormente se establecieron las relaciones entre los códigos. Finalmente, se construyeron reportes por categorías de tal manera que las percepciones de los diferentes entrevistados pudieron ser integradas a los análisis y ayudaron a explicar las diferentes situaciones encontradas. No obstante, el presente informe también contiene un resultado del trabajo cualitativo en particular.

La lista de códigos utilizada para el actual trabajo se presenta a continuación:

AMENAZA
CAPACIDAD INSTITUCIONAL
CAPACIDAD INSTITUCIONAL_Articulación
COMPETENCIAS
COMPETENCIAS_Delegación
COMPETENCIAS_Necesidades
COMPETENCIAS_Recomendaciones
COMPETENCIAS_Recursos
COMPETENCIAS_Sobrecargas
COMPETENCIAS_Vacíos jurídicos
CONTRATACIÓN_FDL

[12] Dada la extensión de las salidas de la unidad hermenéutica se incluye el anexo en medio magnético y no de forma impresa.

CONTRATACIÓN_FDL_Ejecución
CONTRATACIÓN_FDL_Modalidades de
CONTRATACIÓN_FDL_Planeación
CONTRATACIÓN_FDL_Proceso Operativo
CONTRATACIÓN_FDL_Proceso participativo
CONTRATACIÓN_FDL_Recomendaciones
CONTRATACIÓN_FDL_Sobrecargas
CONTRATACIÓN_FDL_Transparencia
DEBILIDAD
ELECCIÓN DE ALCALDES LOCALES
FORTALEZA
IVC
IVC_Inspector de policía
IVC_Mecanismos de coordinación
IVC_Nuevo Código de Policía
IVC_Policía uniformado
IVC_Recomendaciones
IVC_Recursos
IVC_Rezagos
IVC_Sobrecargas
IVC_Vacíos jurídicos
OPORTUNIDAD
OTRAS_RECOMENDACIONES
PARTICIPACIÓN
PARTICIPACIÓN_Delegación
PARTICIPACIÓN_Recomendaciones
PARTICIPACIÓN_Sobrecargas
PLANEACIÓN
PLANEACIÓN_ArticulaciónPLD
PLANEACIÓN_Necesidades
Presentación
PROCESOSyPROCEDIMIENTOS
SEGUIMIENTO MONITOREO Y EVALUACIÓN
TAMAÑOLOCALIDAD
TERRITORIALIZACIÓN
TERRITORIALIZACIÓN_Consejos Locales de Gobierno
TERRITORIALIZACIÓN_Eficiencia
TERRITORIALIZACIÓN_Recomendaciones
TERRITORIALIZACIÓN_Sectores prioritarios

4 Análisis por dimensiones

A partir del marco normativo, la revisión documental y la valoración cualitativa, esta sección contiene un análisis de objetivos institucionales, competencias y hallazgos para cada una de las 6 dimensiones del estudio. Cada dimensión se analiza a partir de una descripción del modelo de gestión en las alcaldías locales, se expone el problema, y seguidamente se fundamenta con el análisis normativo, y de los procesos y procedimientos más relevantes.

4.1 Definición de Competencias

4.1.1 El problema

4.1.1.1 Competencias y Funciones

Según el balance de la Secretaría Distrital de Gobierno elaborado entre 2011 y 2016 y que sirvió de punto de partida del presente análisis, los alcaldes y las alcaldías locales responden por al menos 152 funciones y hacen parte de 575 instancias de coordinación y participación[13]. En varios diagnósticos institucionales y estudios académicos sobre esta materia se ha puesto de relieve la proliferación y progresiva asignación de responsabilidades sobre las alcaldías locales[14].

El análisis realizado en este trabajo con base en una la revisión normativa que forma parte de la metodología cualitativa utilizada, arroja un total de 275 funciones y atribuciones asignadas a los alcaldes y alcaldías locales, en un marco de competencias sin una clara delimitación[15]. En este marco, a los alcaldes locales les corresponden 197 y a las alcaldías 78. De las mismas 22 han sido asignadas por leyes, 106 por acuerdos distritales, 131 por decretos distritales y 16 por resoluciones.

Esta situación se considera problemática para la gestión local porque, como han advertido tales estudios y se ratifica en este ejercicio, afecta negativamente el desempeño local, especialmente al considerar que el proceso de fortalecimiento de las capacidades administrativas locales no necesariamente ha avanzado al mismo ritmo. Se ha señalado, además, que ello es producto de un ambiguo y desordenado proceso de reparto de competencias en el que "nunca se ha establecido qué cosas son del ámbito distrital y cuáles de lo local" (Bohórquez, 2008), o qué tareas competen exclusivamente al alcalde local y cuáles a otros funcionarios de la localidad, lo que ha conducido a

13 Secretaría Distrital de Gobierno (2011 a). El inventario de instancias locales, a su vez, es el resultado del estudio adelantado por el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC y la Secretaría Distrital de Gobierno con base en la Circular Conjunta 016 de 2016 y en el marco de las estrategias de racionalización y reorganización de instancias de coordinación y participación local previstas en el Plan Distrital de Desarrollo *"Bogotá Mejor Para Todos"*.

14 Ver por ejemplo Botero et al 2010; Maldonado, 2007; Universidad del Rosario, 2010; y Cámara de Comercio de Bogotá, 2017

15 Ver Anexo 6. Relación de funciones y atribuciones de los alcaldes locales y las alcaldías locales.

Para el análisis desarrollado en este estudio se sigue la metodología prevista el "*Producto 1: Plan de Trabajo*", en particular en lo referente al componente y los instrumentos cualitativos, siguiendo las dimensiones de análisis allí previstas. Esta aproximación metodológica incluye la revisión de fuentes primarias y secundarias, el examen normativo, el análisis de procesos y procedimientos, y técnicas de investigación como las entrevistas semiestructuradas a alcaldes locales y expertos en el tema y grupos focales, entre otros. Al respecto ver: Economía Urbana (2017).

"un traslape de funciones entre los sectores y entidades del distrito y las localidades" (Bohórquez, 2008).

Recuadro 2. Competencias y capacidad administrativa: principales elementos del modelo de gestión local actual

De acuerdo con el marco normativo vigente, el modelo de gestión local se caracteriza hoy por la inexistencia de un marco claramente delimitado de competencias locales, lo cual ha conducido a una desordenada profusión de funciones y atribuciones de las autoridades locales. El actual conjunto de responsabilidades desborda el ámbito de los asuntos que pueden considerarse como propiamente locales en la perspectiva de un gobierno de proximidad, limitando así el efectivo cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la función administrativa distrital.

De manera específica, la falta de desarrollo de la disposición del artículo 63 del Decreto Ley 1421 de 1993 ha generado un vacío normativo que se ha intentado resolver en la práctica a través de disposiciones anteriores al régimen especial del Distrito Capital como las previstas en el Acuerdo 6 de 1992 y con el desarrollo del instrumento de las líneas de inversión para los fondos de desarrollo local, establecidas por la Administración Distrital a través del CONFIS. Sin embargo, el marco de referencia fijado mediante las líneas de inversión es, por definición, flexible y cambiante entre periodos de gobierno distrital, lo cual conduce a que el problema de fondo de la carencia de un marco claro de competencias de las autoridades locales siga sin resolverse y se reproduzca un el círculo de asignación de funciones sobre diversos temas.

Mención especial debe hacerse de las también copiosas instancias locales de participación y coordinación, las cuales en muchos casos requieren la presencia directa, no delegable, de los alcaldes locales e imponen tareas recurrentes a las alcaldías locales. La falta de un esquema de coordinación local equivalente al distrital ha producido una inflación descontrolada y desarticulada de espacios locales de participación que, en algunas localidades como Ciudad Bolívar, con 73 instancias, alcanza niveles extremos.

Este aspecto no solo tiene repercusiones sobre la capacidad de gestión de los alcaldes y alcaldías locales para cumplir con sus funciones, sino que reduce la efectividad de estos espacios y desincentiva a los ciudadanos a participar. Entre las causas de esta situación, se incluyen: i) la falta de claridad sobre el alcance de las instancias de participación; ii) la no regulación sobre el proceso de creación de instancias; iii) la imprecisión y falta de reglas en los procesos de selección y designación de los participantes; iv) la desarticulación y falta de seguimiento y rendición de cuentas de las instancias existentes; v) la falta de representatividad de los participantes, que con frecuencia son los mismos.

Adicionalmente, la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia en 2016 agregó elementos de complejidad a un escenario poco claro. Las disposiciones sobre las autoridades de policía y los respectivos procesos y procedimientos en materia de inspección, vigilancia y control

han llevado a que las funciones de alcaldes y alcaldías locales, así como su relación con los inspectores de policía, se vean alteradas de manera sustancial.

De este modo, el conjunto de funciones asignadas se caracteriza por una cantidad de responsabilidades que en no pocos casos son ambiguas, imprecisas, dispersas e inconsistentes.

La problemática en materia de competencias, funciones y atribuciones se ve acentuada por capacidades administrativas que denotan restricciones en aspectos como organización funcional y recursos humanos y tecnológicos. Esto conduce a desbalances entre las responsabilidades asignadas y las capacidades administrativas para atenderlas.

La ausencia en las alcaldías locales de una organización interna proporcionada y consistente con sus responsabilidades misionales dificulta la gestión, al tiempo que genera riesgos jurídicos y administrativos. Existe, por ejemplo, un notorio desequilibrio entre personal de planta (perteneciente de hecho a la planta global de la Secretaría Distrital de Gobierno) y personal vinculado a través de contratos de prestación de servicios con cargo a los fondos de desarrollo local, tanto para tareas asociadas a proyectos misionales como a funcionamiento. Todo ello se traduce en equipos locales con una alta rotación, lo cual dificulta la especialización y fortalecimiento técnico de la alcaldía local.

- ***Referencias conceptuales para el análisis de competencias***

Varias precisiones conceptuales son necesarias para profundizar en el alcance de las responsabilidades de instancias y servidores públicos locales en particular porque, con frecuencia, los conceptos de *competencias*, *funciones* y *atribuciones* se usan de manera indiscriminada y sin precisión, lo cual contribuye a la confusión vigente. Para efectos del presente análisis se asume que las competencias se refieren a campos de acción, las funciones a actividades, y las atribuciones a instrumentos o formas de acción para el desarrollo de las competencias y funciones. En este sentido conviene referirse a las precisiones hechas al respecto por la Universidad Nacional de Colombia, en un trabajo conjunto con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2006):

Las *competencias* hacen referencia al "campo de acción establecido por alguna norma a un órgano del Estado, a una entidad o a un servidor público para que ejerza autoridad o jurisdicción en el mismo. La distribución de competencias es la forma más general para describir cómo la autoridad y la jurisdicción (entendida como territorio) se distribuyen entre las diversas estructuras institucionalizadas del poder público y entre las personas por él investidas. Puesto que las competencias son campos de acción, se concretan en descriptores sectoriales, como salud, convivencia, espacio público. Bajo el paraguas general de una competencia asignada se definen funciones y atribuciones".

Las *funciones* son "tareas o actividades que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas dentro de un sector que es de su competencia. Las funciones tienen el carácter

de obligatorias, en el sentido que cuando a un funcionario o a una dependencia se le asignan unas funciones, él o ella deben responder por su cumplimiento y ejecución, o en el mejoramiento de las condiciones del tema bajo su competencia. Entre las funciones están el sinnúmero de tareas administrativas, de trámite interno, de cualquier actividad pública-estatal".

Las *atribuciones,* por su parte, "son el conjunto de facultades y/o potestades para ejercer las funciones propias de un cargo o de una instancia legalmente establecida y por tanto de las competencias definidas". Asimismo, "las atribuciones, además, tienen la característica de dar un sentido de facultad o potestad de decisión, queriéndose decir que cuando una autoridad tiene una facultad puede decidir si hacer uso o no de ella, no es obligatorio su uso y puede delimitar de manera general y/o específica el abanico de formas de acción mediante las cuales se puede actuar sobre los campos en los cuales la autoridad es competente".

También constituye un referente importante la precisión normativa contenida en la Ley 1454 de 2011, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", y de conformidad con la cual se entiende por *competencia* una facultad o poder jurídico para atender de manera general responsabilidades estatales:

"Artículo 26. *Definición de competencia.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales".

De manera complementaria y en palabras de la Secretaría Distrital de Gobierno (2017) *competencia* es "la aptitud legal expresa para actuar", *función* es "la actividad particular y concreta que realizan los funcionarios" y *atribución* es la "facultad que tiene una entidad para actuar".

Así pues, en una estructura jerárquica que va de lo general a lo particular y en la cual cada componente tiene un alcance diferenciado, estos conceptos se deben ordenar partiendo de las competencias como marco que engloba, circunscribe y delimita el ámbito de acción de las autoridades, para luego bajar, en estricto orden secuencial y jerárquico, a las *funciones* y *atribuciones*.

Las *funciones*, en consecuencia, se han de supeditar a este marco de referencia y su alcance estará condicionado y limitado por el mismo. Es decir, no deben asignarse funciones que sobrepasen o desborden el preciso marco de acción establecido por las competencias.

En idéntico sentido, las *atribuciones* deben guardar una estrecha y directa relación instrumental para el cumplimiento de unas determinadas funciones dentro de un preciso marco de competencias. En tanto conjunto de facultades asignadas normativamente a un servidor público para la realización de las funciones a su cargo, las atribuciones están delimitadas por las competencias y subordinadas a las funciones. Es decir, las atribuciones no se dan en abstracto ni se pueden ejercer indiscriminadamente; por el contrario, son facultades que permiten, operativamente, materializar unas competencias y unas funciones específicas.

En términos operativos, entonces: i) las competencias establecen las fronteras a las que han de ceñirse de manera rigurosa las funciones (p.ej. malla vial local –es decir, *exclusivamente* malla vial local); ii) las funciones precisan las actividades específicas a través de las cuales se han de ejercer las competencias (p. ej. realizar la rehabilitación de la malla vial local –es decir, excluyendo lo que no sea *específicamente* rehabilitación); y iii) las atribuciones ofrecen los instrumentos (p. ej. contratación) necesarios para que los asuntos (competencias) y actividades (funciones) asignadas se puedan ejecutar.

Esta jerarquización y su correspondiente expresión operativa se debe tener presente para efectos de la propuesta de modelo de gestión de las alcaldías locales, de modo tal que se evite el desorden normativo actualmente presente en el ámbito distrital y, valga decirlo, también nacional. En otras palabras, cada elemento debe denominarse con claridad y delimitarse con precisión, al contrario de lo que el régimen vigente consagra de manera confusa e inconsistente en los artículos 69 y 86 del D.L. 1421.

En otro orden de ideas, en el marco analítico propuesto los conceptos de “administración local” y “gestión local” se usan indistintamente para referirse a la labor de gobernar el ámbito submunicipal del Distrito Capital, en términos de las funciones de las alcaldías locales y de las autoridades locales, en desarrollo de las figuras de delegación y/o desconcentración aplicable.

En el mismo sentido, se señala que “a menos que se indique lo contrario, el término "gobierno local" se usará, de forma general, para indicar jurisdicciones submunicipales del Distrito Capital”, las referencias a la descentralización local (submunicipal) se asimilan al concepto de descentralización utilizado entre otros por los estudios de la Universidad del Rosario (2010). Este último concepto se refiere al acercamiento del gobierno a la ciudadanía, a la búsqueda de una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, y al fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en los niveles submunicipales y en los temas de competencia submunicipal, al interior del Distrito (Botero y Suárez, 2010).

En línea con la Constitución Política (artículo 288), el Decreto Ley 1421 de 1993 (artículo 63), la Ley 388 de 1997 (artículos 1 y 7), la Ley 489 de 1998 (artículos 5 y 6), la Ley 1454 de 2011 (artículo 27) y el Acuerdo 257 de 2006 (artículos 3, 10, 11, 12 y 13), los principios de *coordinación*, *concurrencia*, *subsidiariedad* y *complementariedad* que se integran al marco analítico propuesto para el análisis de la gestión local buscan cumplir con los fines esenciales del Estado Social de Derecho y promover la equidad, la eficiencia y la eficacia en la asignación y el uso de los recursos, en desarrollo de las competencias propias de las autoridades locales.

De manera específica, se siguen los postulados normativos previstos en el Acuerdo 257 de 2006 para la función administrativa distrital en los siguientes términos:

“Artículo 10. Coordinación. La Administración Distrital actuará a través de su organización administrativa de manera armónica para la realización de sus fines y para hacer eficiente e integral la gestión pública distrital, mediante la articulación de programas, proyectos y acciones administrativas, a nivel interinstitucional, sectorial, intersectorial y transectorial**.**

Artículo 11. Concurrencia. Cuando sobre una materia se asignen a los diferentes organismos y entidades competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras, deberán ejercerlas de manera conjunta y su actuación se ajustará al límite fijado en la norma correspondiente, sin desconocer las atribuciones de cada una.

Artículo 12. Subsidiariedad. Cuando un organismo o entidad del Distrito Capital no pueda desarrollar sus competencias, éstas serán asumidas transitoriamente por el organismo o entidad distrital del Sector Administrativo de Coordinación correspondiente con mayor capacidad, las cuales solamente se desarrollarán una vez se cumplan las condiciones establecidas en la norma correspondiente, garantizando la eficiencia y economía de la gestión pública.

Artículo 13. Complementariedad. Las servidoras y servidores públicos distritales actuarán colaborando con otras autoridades o servidoras o servidores, dentro de su órbita funcional, con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia".

El principio de *concurrencia***,** en esos términos, hace referencia a la participación conjunta, en el marco de sus competencias, entre el nivel submunicipal (localidades) y el Distrito Capital con el objeto de promover la eficiencia, eficacia y coordinación administrativa en el desarrollo de funciones de interés común o general. Por su parte, el principio de *subsidiariedad* se refiere a la posibilidad de que las autoridades locales, en el evento de no poder ejercer por sí solas determinadas funciones propias, puedan obtener apoyo del nivel superior, en este caso de los sectores central y descentralizado de la Administración Distrital, para el ejercicio de sus competencias. Por último, el principio de *complementariedad* se relaciona con la colaboración armónica que se requiere entre las autoridades administrativas, en este caso el nivel local y Distrital, para asegurar el efectivo cumplimiento de sus respectivas competencias, así como contribuir al logro de los fines estatales[16].

Se hacen estas referencias conceptuales y normativas con el fin de explicitar que el ejercicio de reparto de competencias y asignación de funciones no ha de suponer la creación de compartimentos estancos o de instancias insulares en las localidades que atenten contra el desarrollo armónico e integrado del Distrito Capital. Un adecuado reparto y delimitación de competencias, por el contrario, debe contribuir a un más efectivo cumplimiento de los fines del Estado y de la función administrativa distrital.

Hay otro asunto que no debe perderse de vista a la hora de evaluar el alcance de la gestión local y las correspondientes competencias de las autoridades locales: el tamaño poblacional y físico de las localidades, asunto que se aborda en otro apartado de este trabajo. Las responsabilidades locales y la capacidad administrativa y fiscal de las instancias locales deben guardar una estrecha relación con el tamaño de las localidades, de modo que sea posible cumplir de manera efectiva con los objetivos

16 Para una aproximación jurídica a estos conceptos y su aplicación a diferentes funciones estatales ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-1187 de 2000, C-983/05, C-149/10, y C-489/12.

de la división territorial del Distrito Capital, en consonancia con lo previsto en el D.L. 1421 (artículos 60, 61, 62 y 63).

- ***Las competencias locales: un campo abierto de imprecisión y ambigüedad***

Por otra parte, hay que advertir que el asunto vertebral de la problemática de esta dimensión del análisis es que la tarea fundamental de realizar el reparto de competencias previsto en el artículo 63 del D.L. 1421 ha sido pospuesta una y otra vez, llevando a un escenario de ambigüedad e imprecisión del que se desprenden los problemas de cantidad y pertinencia de las responsabilidades asignadas a las autoridades e instancias locales. Ante la ausencia de un marco claro de competencias, dichas autoridades se ven expuestas a una creciente y desordenada profusión de tareas que desbordan su capacidad de respuesta. El marco previsto en el Acuerdo 6 de 1992 es inadecuado dada su excesiva amplitud y su anterioridad y, por ende, su falta de correspondencia con el régimen especial del Distrito Capital desarrollado por el D.L. 1421.

A su vez, ante esta situación la Administración Distrital ha encontrado una manera práctica de dar respuesta al problema y acotar el campo de acción local: la definición de líneas de inversión para los fondos de desarrollo local a través del CONFIS. El alcance de este ejercicio lo ha reconocido de manera clara la Administración Distrital al señalar que "la falta de definición normativa de las competencias locales ha posicionado a las Líneas de Inversión Local, en el instrumento que define de manera transitoria las tareas que deben realizar las Alcaldías Locales para la prestación de bienes y servicios con los recursos de los F.D.L., llenando el vacío normativo en el esquema administrativo de las mismas Alcaldías" (SDP, 2016 a)[17].

Sin embargo, este sucedáneo al que se ha acudido en la práctica no resuelve de manera estable e institucionalmente predecible el asunto, debido a su carácter flexible, cambiante y transitorio. Como parte del análisis cualitativo que sustenta este análisis, un alcalde local entrevistado precisa este particular en los siguientes términos:

> *"Uno de los grandes cuellos de botella del actual modelo es precisamente la indefinición de las competencias locales y el hecho de que no se haya desarrollado el artículo 63 del decreto Ley 1421, digamos que eso le corresponde al Concejo de Bogotá y por diferentes razones ese criterio de asignación distribución de competencias entre el nivel distrital y el nivel local o el sector de las localidades, aun no es claro. ¿Y eso a qué lleva? A que cada cuatro años cada administración de turno defina unas líneas de inversión que son las que guían las acciones que realiza la alcaldía local en el cuatrienio respectivo de acuerdo con la visión de cada alcalde mayor (…) Entonces el hecho de que no haya unas competencias claras hace que cada cuatro años las alcaldías locales estén modificando sus líneas de inversión" (Alcalde local).*

17 Al respecto ver también: Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital de Planeación (2016). Balance Líneas de Inversión Local 2013-2016. Bogotá D.C.

Lo que procede entonces, y no debe seguir aplazándose es una explícita, clara y precisa asignación de competencias a las autoridades locales, vinculadas a los asuntos propios de sus territorios, en los términos del artículo 63 del D.L. 1421.

La anotada profusión de responsabilidades se expresa, entre otras cosas, en el número y tipo de funciones asignadas a los alcaldes y las alcaldías locales. El estudio de la Secretaría Distrital de Gobierno (2016) referido al inicio concluye que, del total de funciones contabilizadas, sin incluir las 29 que tienen que ver con la participación de alcaldes en instancias de coordinación, 72 correspondían a funciones asignadas por decreto; 39 a funciones asignadas por acuerdos distritales; y 12 a funciones asignadas por leyes.

Es comprensible, entonces, que los alcaldes locales en tanto actores principales de este escenario institucional adviertan de manera explícita la dimensión del problema. Así, por ejemplo, el alcalde de Ciudad Bolívar precisa que atender las responsabilidades actualmente asignadas *"es algo humanamente imposible; es imposible adelantar todas las funciones que tiene un alcalde local". (Alcalde local)*

En la misma dirección apunta un alcalde local entrevistado al afirmar:

> *"Un alcalde local no da abasto para hacer la gestión que tiene que hacer. El solo hecho de atender la comunidad le quita casi la totalidad del tiempo. Aparte de esos son ene mil comités y mesas y no sé qué, acaban de crear otra que tiene que ver con convivencia, una más, yo no sé cuántas son, 250, y pensemos si hay 365 días del año, son 200 y pico días hábiles, uno fácilmente tiene cada día un comité. ¿A qué horas trabaja?, ¿a qué horas firma?, no tiene posibilidad". (Alcalde local)*

Estas apreciaciones coinciden con los diagnósticos realizados hasta la fecha en cuanto a que el actual arreglo institucional es problemático debido a que el heterogéneo conjunto de funciones e instancias actuales es excesivo, desproporcionado, ambiguo, impreciso, disperso, inconsistente y en no pocos casos carentes de pertinencia local. Así mismo, convergen en que "en la ciudad, hoy por hoy, no existen unas competencias claras que diferencien las responsabilidades y gestiones que deben cumplir y realizar tanto el sector central como el local" (Botero y Suárez, 2010).

Reflejo nítido de esta situación es la observación de un alcalde local entrevistado:

> *"yo pienso que identificar las funciones no es fácil, es más, uno todo el tiempo descubre cosas que tiene que hacer y no sabía; no existe una relatoría, por ejemplo, debería existir una relatoría que le diga usted, oiga alcalde usted sabía que ayer aprobaron en el Congreso una ley que a usted le impone tal función, y uno dice ni idea, uno no está pendiente de eso. Entonces ese tema de la relatoría debería pensarse en las entidades públicas y sobre todo a nivel de la Secretaría Distrital de Gobierno porque finalmente el tema de todo el tiempo estar sacando nuevas leyes que imponen funciones a los alcaldes locales por defecto, que pasa, no es un hecho aislado; alguien debería controlar eso y cuando uno llega, alguien debe decirle mire es lo que se tiene que hacer, y cuando uno está en el transcurso del cargo alguien debía estarle diciendo mire le metieron esto más, oiga le quitaron esto, venga que no sé qué, pero no realmente eso no pasa" (Alcalde loca)l.*

En este sentido también es necesario señalar la imprecisión en la asignación de funciones a los alcaldes, en tanto funcionarios, y a las alcaldías, en tanto dependencias. En ocasiones la distinción

no es clara, tal y como sucede también con las juntas administradoras locales en virtud de lo previsto en el Acuerdo 6 de 1992, vigente con las debidas correspondencias con el D.L. 1421 y otras normas pertinentes (Dirección Jurídica de la Secretaría General, 2007)[18]. Debe tenerse siempre presente, porque tiende a soslayarse, que "la correcta ejecución de las competencias de cada una de las alcaldías locales está en cabeza de dos autoridades administrativas, las cuales son la Junta Administradora Local, que cumple una función deliberativa sobre los asuntos administrativos, y el Alcalde o Alcaldesa Local, quien es la autoridad ejecutora" (Cámara de Comercio de Bogotá, 2017).

En la actualidad, asuntos tan diversos como: certificación sobre la existencia y representación legal de las personas jurídicas; expedición de permisos para la tenencia de ciertos animales; tareas de control epidemiológico sobre casos de VIH-SIDA; control de seguridad en piscinas; inventario de aparcaderos abiertos al público; actividades de control sobre la industria minera; vigilancia de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos; atención de despachos comisorios por orden de los jueces; vigilancia sobre atracciones mecánicas en establecimientos abiertos al público; gestión para el cumplimiento de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia; autorización de actos o eventos que involucren el uso y aprovechamiento de artículos pirotécnicos de categoría tres; y atención de despachos comisorios de secuestro y entrega de bienes por orden de los jueces, entre muchos otros, recaen sobre el alcalde local.

El panorama se torna más complejo si se tiene en cuenta que el diverso y exigente conjunto de funciones a cargo de los alcaldes y alcaldías locales está, además, marcado por la falta de claridad sobre las mismas. Así lo relata un alcalde local entrevistado:

> *"nuestras funciones no están claras, si nos limitamos al 1421 tenemos unas allí, pero nosotros hacemos muchísimas cosas adicionales, entonces difícilmente son claras las tareas. Incluso en el tema de inspección y vigilancia, el control está clarísimo que no lo hago yo, lo hacen los inspectores de policía, pero la inspección y vigilancia, esa claramente no tiene un doliente, pareciera que la tuviéramos que hacer nosotros, no sabemos si la tienen que hacer los inspectores de policía, entonces ahí ellos hacen el control y en algunos casos nosotros hacemos la inspección de la localidad" (Alcalde local).*

Es entonces apenas normal que estudios precedentes hayan constatado que "el marco competencial y funcional de las alcaldías locales es uno de los cuellos de botella para su gestión, dado que las funciones y competencias asignadas a ellas son de gran número, complejidad y cobertura, lo cual desborda la capacidad administrativa, personal, tecnológica y logística de las localidades" (Cámara de Comercio, 2017). La Cámara de Comercio (2017) de Bogotá destaca dentro de los elementos centrales del problema los siguientes: i) la reglamentación que asigna funciones a las localidades está fraccionada, por disposiciones de carácter sectorial; ii) hay cruce de funciones con el nivel central; iii) cada localidad prioriza su gestión de acuerdo con la dinámica o demandas de sus territorios.

18 Al respecto también debe tenerse en cuenta el antecedente de la Ley 1 de 1992 que ponía el énfasis de la gestión local en las juntas administradoras locales.

En este mismo sentido el Veedor Distrital señala que en "*todos los diagnósticos, el diálogo que hemos tenido con todos los interlocutores de la administración distrital y lo que nosotros mismos hemos podido identificar llevan a que en competencias hay muy poca claridad, hay mucha ambigüedad y eso genera problemas para la gestión local*" (Jaime Torres – Veedor Distrital).

- ***Hacia una delimitación de competencias: lo propiamente local en un gobierno de proximidad***

El diagnóstico en este campo constata entonces que efectivamente existe un problema derivado del actual esquema de competencias en cabeza de las autoridades locales. Una solución práctica a este problema, que pueda ser implementada desde el corto plazo, requiere establecer la dimensión y precisar el alcance de las responsabilidades y las capacidades dentro del diseño institucional actual del Distrito Capital. Lo anterior, teniendo como referencia que este diseño institucional se enmarca en un modelo basado en modalidades de desconcentración y delegación, a pesar de la confusión normativa inducida por el propio D.L. 1421 como bien se precisó en el marco analítico de este documento[19]. Para efectos de la presente consultoría se entiende, entonces, que se trata de modalidades de la acción administrativa distrital que no implican descentralización territorial toda vez que las localidades, como se ha advertido, no son entidades territoriales.

De manera más precisa aún, se debe hablar, por un lado, de desconcentración administrativa por territorio. El doctrinante Pedro Alfonso Hernández anota al respecto que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 489 de 1998 existen dos especies de desconcentración administrativa: i) por funciones; y ii) por territorio.

La primera "consiste en la asignación de funciones y competencias de la entidad en sus diferentes áreas funcionales ubicadas en la sede principal de la institución"[20]. La segunda, a su vez, "se presenta cuando entidades u organismos, nacionales o territoriales, centralizados o descentralizados, atienden las competencias y funciones a través de subdivisiones administrativas que operan en un lugar geográfico diferente al sitio donde tienen su sede principal. La desconcentración por territorio lleva implícita la desconcentración por funciones, en cuanto las dependencias regionales están para cumplir funciones propias de la entidad en un territorio específico"[21]. Hernández señala a las alcaldías locales como ejemplo de este tipo de desconcentración en el nivel territorial.

Por otro lado, se debe hacer también referencia a la delegación entendida, en términos Hernández, como "el proceso administrativo a través del cual el titular de un empleo, previa autorización expresa para delegar dada por la autoridad que le asignó la función al cargo, inviste voluntaria y formalmente de autoridad a otro empleado, normalmente subordinado, para que tome decisiones en una o varias de las funciones de su empleo"[22].

[19] Ver sección Marco Analítico para el entendimiento de la Gestión de las Localidades.
[20] Hernández, Pedro A (1999). Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia Legis. Bogotá D.C., página 165.
[21] Ibíd., página 166.
[22] Ibíd., página 196.

En este orden de ideas, para la adecuada comprensión de este asunto se debe acudir al marco normativo previsto en la Ley 489 de 1998 y, de manera consonante, en el Acuerdo Distrital 256 de 2006.

La desconcentración administrativa, al tenor de lo previsto en el artículo 8 de dicha ley, "es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones".

Por su parte, el artículo 9 de la misma ley señala en relación con la delegación que **"l**as autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley. *Parágrafo.* Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos".

En este contexto, existen pues diversas modalidades de la acción administrativa y posibilidades de reparto o asignación de competencias en función de la amplitud del campo de acción que se quiera otorgar a las instancias locales lo cual, a su vez, debe tener como premisa fundamental las necesidades técnicas e institucionales que permitan mejorar la prestación de los servicios locales en la perspectiva de un gobierno de proximidad con escala vecinal.

Durante los casi 25 años de vigencia del régimen especial de Bogotá, se han generado diversos arreglos con distintos grados de desconcentración y/o delegación de competencias en el nivel local, pero siempre limitados por determinantes normativos, de recursos y de capacidades de ejecución de las autoridades locales. En este amplio espectro de opciones entre administraciones distritales se ha pasado, por ejemplo, desde un esquema de delegación de la ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo Local a un esquema centralizado en unidades ejecutivas locales (UEL), para luego volver a un esquema de delegación. Lo anterior, al tiempo que se modifican periódicamente las líneas de inversión definidas desde el sector central y con ello los asuntos y porcentajes que pueden ser objeto de contratación a nivel local.

Este escenario ha sido terreno fértil para que a las autoridades locales se les haya ido asignando a través del tiempo un número creciente de funciones y responsabilidades, por parte de múltiples

actores nacionales y distritales: Congreso de la República, Gobierno Nacional, Concejo Distrital, administración distrital central, y juntas administradoras locales. Si bien al tenor del artículo 63 el reparto de competencias corresponde al Concejo de Bogotá, a iniciativa del alcalde mayor, la asignación de funciones tienes diversos orígenes institucionales y hoy no se inscribe en un marco claro de competencias.

Así las cosas, la inercia institucional ha distorsionado el proceso de división de competencias y funciones entre las autoridades locales y el sector central, aspecto que se ha tornado inconsistente con la realidad administrativa y el propio diseño institucional distrital con los consecuentes problemas de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia en la realización de ciertos asuntos y prestación de servicios a cargo del nivel local.

Esta profusa asignación de funciones a través de diferentes instrumentos es producto del desarrollo del régimen especial del Distrito Capital a partir de la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993 (en lo sucesivo D.L. 1421). Con esta norma orgánica se buscó conciliar una administración integral y unitaria de la ciudad con el desarrollo de instancias locales de gestión administrativa y de participación ciudadana. La consecuente división político-administrativa incluyó las localidades como un sector de la estructura administrativa de la ciudad, con el expreso propósito de impulsar la "descentralización territorial" así como de "desconcentrar la prestación de servicios y el ejercicio de funciones a cargo de las autoridades distritales" (Congreso de la República, 1993)[23].

La referencia del D.L. 1421 a la división y descentralización territoriales ha generado la idea e incluso la expectativa de que las localidades pueden equipararse a entidades territoriales y que, en consecuencia, se les debe otorgar grados crecientes de autonomía. Se trata de una errónea perspectiva de municipalización de las localidades, inconsistente con la taxativa previsión constitucional del artículo 286 según el cual son entidades territoriales solamente los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y, de conformidad con el desarrollo legal respectivo, las regiones y provincias. En ese sentido, resulta claro que las localidades no son ni pueden ser consideradas entidades territoriales, dentro del marco que establece la Constitución Política.

Una inconsistencia similar de dicha interpretación, se presenta en cuanto a la misma previsión Constitucional y frente al D.L 1421 en cuanto al mandato expreso que este último establece para las autoridades distritales de "garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios (Congreso de la República, 1993)[24]. Esto es así porque, en la práctica, si se equiparara la localidad a una entidad territorial, materialmente no sería posible asegurar un desarrollo integrado y armónico de una ciudad/aglomeración en expansión como Bogotá, ni tampoco garantizar una eficiente prestación de los servicios en sus 20 subdivisiones administrativas.

23 Artículo 60, numeral 4.
24 Artículo 61.

Con todo, la previsión del D.L. 1421 en cuanto a descentralización territorial tampoco es meramente nominal, sin contenido material de orden político y administrativo, puesto que las alcaldías locales, en su interacción con las Juntas Administradoras Locales - JAL como órganos colegiados nominadores y de deliberación local, tampoco son simples dependencias de la Alcaldía Mayor. En ese sentido, los alcaldes locales, si bien administrativamente dependen del Alcalde Mayor, políticamente no son agentes exclusivos del mismo. Esto genera, inevitablemente, una tensión entre el sector central y el sector de localidades, que conviene al propósito explícito de balancear el poder político local frente al distrital para fortalecer la gobernabilidad. Pero, en todo caso, desde el punto de vista presupuestal y administrativo, la dependencia del segundo nivel en relación con el primero es casi absoluta.

El exsecretario General de la Alcaldía Mayor, Enrique Borda, quien estuvo al frente del proceso de reforma administrativa plasmado en el Acuerdo 257 de 2006, constata esta característica: "*creo que Bogotá tiene bastantes escenarios inteligentemente organizados de desconcentración, creo que el mejor de ellos es el escenario del servicio al ciudadano a través de los Súper Cades, de poner el Estado allá cerquita al ciudadano, pero el segundo son las alcaldías locales, que debían ser descentralización y no son más que desconcentración. En realidad, las alcaldías locales son, a mi modo de ver, oficinas desconcentradas de la Secretaría Distrital de Gobierno, pero con funciones de todas las otras entidades públicas, yo no sé, creo que alcanzamos a contar como 38 algo así funciones de los alcaldes locales que no son precisamente de mera desconcentración, porque es que tampoco tienen la fortaleza institucional para cumplirlas (…)*".
Que el régimen distrital actual subraye la importancia de las instancias locales, pero concentre el poder en el Alcalde Mayor es una realidad fáctica que trasciende las posibles valoraciones políticas y que resulta necesario tener presente a la hora de evaluar las opciones para mejorar el modelo de gestión local. El Alcalde Mayor es la columna vertebral de la administración del Distrito y los alcaldes locales, para propósitos de la gestión, son en esencia agentes de la administración central en las localidades. El D.L. 1421 expresa así un propósito descentralizador que desconcentra y delega competencias y recursos de la administración central en los alcaldes locales.

Este singular diseño institucional ha generado un modelo de gestión local soportado en una amalgama de procesos de delegación y desconcentración determinados por el Alcalde Mayor. Algunos defensores a ultranza de la autonomía municipal hablan por ello de una especie de "semidescentralización" en el caso de Bogotá, pues en su lectura "se creó un modelo que, aunque tiene buena parte de los elementos básicos de la descentralización territorial, quedó incompleto y desproporcionado. Es un engendro que no genera las condiciones e incentivos necesarios para la democracia y la gestión local" (Maldonado Copello, 2007). Esta interpretación olvida, sin embargo, que la acción administrativa las que, en contraste con la devolución -que asimila las localidades a municipios-, existen para garantizar que en el contexto de aglomeraciones urbanas (como Bogotá) sea posible asegurar una expansión ordenada y un desarrollo armónicos, bajo parámetros de gobernabilidad y sostenibilidad.

Se constata, de esta manera, que la ciudad no ha logrado aclarar de forma estable y precisa el reparto de competencias, el alcance y funcionalidad de las instancias de coordinación y participación existentes, y las reglas de asignación de recursos. Las distintas visiones del modelo de gestión local entre administraciones distritales, estimuladas por la interpretación errónea de las normas para equiparar las localidades a municipios, “han conllevado a que las iniciativas no prosperen y este asunto de la definición y reparto de las competencias, de manera precisa entre los sectores central y de localidades y, entre las autoridades locales permanezca sin resolver” (Universidad del Rosario, 2010). Así lo advertía la propia Alcaldía Mayor en 2006 en el proyecto de acuerdo de reforma administrativa: "En síntesis, el Distrito no está cumpliendo con el mandato constitucional y legal de establecer el reparto de competencias mediante acuerdo del Concejo Distrital. La ciudad no cuenta con el equivalente nacional de la Ley 715 de 2001 sobre reparto de competencias y recursos" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Pero ¿cuáles son “los asuntos propios” de una localidad? Para contestar a esta pregunta el régimen vigente dispone que el reparto de competencias entre autoridades distritales y locales debe responder a los ya referidos principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, según las siguientes reglas (Congreso de la República, 1993):

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

Es importante insistir en que el reparto de competencias, de acuerdo con estos principios y reglas, aún no se ha hecho, y que ello alimenta la confusión en relación con la vocación de las localidades y las autoridades locales y su alcance en materia de competencias. Al respecto, conviene señalar que, igualmente, será necesario incorporar precisiones a las reglas 2 y 4 para el cumplimiento de estos mismos principios, a fin de resolver otras posibles ambigüedades y precisar su aplicación. En particular, en cuanto al principio 2, a la conformidad con el Plan General de Desarrollo, se debiera agregar una conformidad similar con los planes de desarrollo locales y los planes de acción específicos tendientes a dar cumplimiento a las funciones propias de la localidad. Esto para asegurar concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en los aspectos de la gestión y competencias locales no contempladas en el Plan Distrital (que no son pocos), tales como IVC, coordinación local, participación, entre otros. Así mismo, en cuanto a la regla 4 sería conveniente adicionar la verificación previa de las capacidades necesarias para atender las funciones que se les asignen.

Para estos efectos resulta útil la precisión del Acuerdo 6 de 1992: “aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan al ámbito metropolitano, distrital o supralocal y prestar

aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna otra autoridad Distrital". El énfasis en los asuntos vecinales, de interés eminentemente local, apuntan al concepto de gobierno de cercanía como referente para acometer la referida tarea de asignación de competencias a las autoridades locales.

- ***Síntesis de los problemas encontrados***

En general, y de acuerdo con las áreas temáticas priorizadas por este estudio, las competencias de los alcaldes y alcaldías locales y sus principales problemas se presentan en la Tabla 11. En consonancia con lo aquí planteado los principales problemas derivados de un marco de competencias abierto, sin una delimitación que acote los asuntos propiamente locales, son los siguientes: i) cantidad (desproporción entre responsabilidades y capacidades administrativas); ii) ambigüedad (posibilidad de diversas interpretaciones); iii) pertinencia (relación con los asuntos locales - propios del territorio); iv) imprecisión (inexactitud sobre el alcance de la responsabilidad); v) dispersión (cobertura de un amplio espectro de asuntos de manera fragmentada); vi) inconsistencia (coherencia entre distintas disposiciones); vi) eficacia (cumplimiento del fin establecido).

En la Tabla 11 estos problemas principales se relacionan de conformidad con las 6 dimensiones de análisis del presente estudio.

Tabla 11. Principales competencias y problemas de las alcaldías locales

Dimensión	Responsabilidades	Alcance	Problemas principales
INSTITUCIONAL	De cumplimiento	Cumplir y hacer cumplir normas.	Cantidad (desproporción en relación con capacidad) y dispersión de asuntos.
	De coordinación administrativa local (D.L. 1421 de 1993, artículo 86.4)	Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.	Ambigüedad, falta de precisión.
			Pertinencia local.
			Cantidad (desproporción en relación con capacidad) y dispersión de asuntos.
	De gestión administrativa (certificaciones, estudios, conceptos, comunicaciones, etc.)	Gestionar los asuntos administrativos de la alcaldía o relativos a responsabilidades en distintos ámbitos.	Pertinencia local.
			Cantidad (desproporción en relación con capacidad) y dispersión de asuntos.
	Relativas a instancias de coordinación y participación	Presidir instancias locales y participar en locales y distritales.	Cantidad (desproporción en relación con la capacidad administrativa) y dispersión de asuntos.
	Otras que les sean asignadas	Ejercer las demás funciones que asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del Alcalde Mayor.	Ambigüedad, falta de precisión; pertinencia local.
			Cantidad (desproporción en relación con capacidad), dispersión de asuntos.
INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	De seguridad y convivencia	Velar por tranquilidad y seguridad ciudadanas.	Ambigüedad, falta de Precisión Cantidad (desproporción en relación con capacidad).
	De IVC	Cumplir diversas funciones de IVC, en coordinación con inspectores de policía, policía uniformada y entidades distritales.	Inconsistencia entre normas Ambigüedad, fFalta de precisión
			Cantidad (desproporción en relación con capacidad), dispersión de asuntos.

Dimensión	Responsabilidades	Alcance	Problemas principales
	Procesales	Desarrollar, en primera instancia, procesos administrativos policivos.	Cantidad (desproporción en relación con capacidad).
	Sancionatorias	Imponer sanciones en asuntos de IVC.	Incentivos débiles; eficacia y falta de capacidad.
	De ejecución de comisiones judiciales	Atención de despachos comisorios	Eficacia y falta de capacidad administrativa.
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL	Contractuales y de ordenación del gasto y contratación	Ordenar el gasto y pago de los F.D.L. y celebrar los contratos respectivos.	Eficacia y falta de capacidad administrativa.
	De gestión de proyectos	Estructurar, ejecutar y hacer seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los F.D.L.	Eficacia y falta de capacidad administrativa.
TERRITORIALIZACIÓN	De coordinación administrativa	Coordinar ejecución de planes, programas y proyectos Distritales en el territorio local.	Ambigüedad, falta de precisión; eficacia y falta de capacidad administrativa y fiscal.
PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN	De planeación del desarrollo	Formular y ejecutar el Plan de Desarrollo Local.	Inconsistencia entre normas; falta de capacidad administrativa y fiscal.
	De participación ciudadana	Promover y estimular la participación de ciudadanos y organizaciones en la gestión local.	Cantidad (desproporción en relación con capacidad), dispersión de asuntos; eficacia.
	De rendición de cuentas	Prepara y presentar informes a la ciudadanía y a instancias locales y distritales.	Eficacia y falta de capacidad administrativa y fiscal.
SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN	De gestión administrativa	Hacer seguimiento, monitoreo y evaluación; controlar su gestión; generar información y reportar avances a las J.A.L. y a la Administración Distrital.	Eficacia y falta de capacidad administrativa y fiscal.

Fuente: Elaboración propia

Las funciones asignadas se encuentran soportadas tanto en leyes de la República, como en acuerdos distritales, actos administrativos de la administración distrital. Es decir, un conjunto en el que se mezclan atribuciones propias por expresa disposición normativa y atribuciones delegadas y desconcentradas. Pero el problema no es necesariamente la asignación de competencias, ya que la misma hace parte de la concepción original de la descentralización del Distrito, sino el crecimiento desproporcionado de las mismas y de las respectivas funciones en cabeza de los alcaldes y alcaldías locales en relación con su capacidad administrativa, tema que se examinará más adelante.

A continuación, se abordan consideraciones específicas sobre las distintas dimensiones de análisis que guían este diagnóstico y sobre la capacidad administrativa y fiscal de las alcaldías locales.

4.1.1.2 Inspección, vigilancia y control – IVC

En materia de IVC[25], parte del problema de competencias se expresa en términos de inconsistencia y disonancia entre las normas, lo cual genera zonas grises e incluso inacción debida a

25 Al tenor de lo dispuesto en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, se entiende por inspección, por vigilancia y por control lo siguiente:

interpretaciones diferentes por parte de los responsables, lo mismo que conflictos jurídicos y administrativos. Tal es el caso resultante de la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), Ley 1801 de 2016. Esta nueva norma, que vale decir posee grandes virtudes modernizadoras en múltiples aspectos, se interpreta inconsistente con normas precedentes sobre el particular, como el propio D.L. 1421 y el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003). A partir del pasado 30 de enero, fecha en la que entró a regir el CNPC, las Alcaldías Locales en materia de atribuciones a las autoridades de policía se limitan a evacuar los trámites de las actuaciones administrativas que cursan en los despachos en materia de obras y urbanismo, espacio público y establecimientos de comercio, ya que estas atribuciones de la función y actividad de policía pasaron en su totalidad a los inspectores de policía, los corregidores, la Policía Nacional (Policía Metropolitana para el caso del Distrito Capital), según se explica en el apartado correspondiente de este estudio.

A la luz de este nuevo código, los alcaldes locales continúan conociendo sobre los hechos contrarios a la convivencia suscitados antes del 30 de enero de 2017, sobre temas de IVC por vía de delegaciones a partir de normas nacionales no objeto de derogaciones por el CNPC, y sobre las comisiones de los jueces en materia de despachos comisorios. Esta última redefinición, ha generado un importante represamiento en el desarrollo de estas actuaciones, ya que una labor que anteriormente desempeñaban entre 1 y 2 inspectores por localidad, hoy recae en cabeza de un solo funcionario (el alcalde local) el cual, no solo no puede delegar esta función, sino que, al mismo tiempo, debe igualmente adelantar el extenso conjunto de funciones a su cargo.

De acuerdo con las indagaciones adelantadas con las localidades, los represamientos por este concepto actualmente alcanzan los 8.534 despachos en total, un promedio de 426 por localidad. Si se tiene en cuenta que un alcalde puede realizar no más de 2 despachos al día, significa que les tomaría un año evacuar los despachos pendientes. Esto sin contar con que, de acuerdo con los alcaldes entrevistados, diariamente se reciben entre 10 y 15 nuevas solicitudes. A lo anterior se suman las dificultades de jerarquía del alcalde sobre los otros funcionarios que participan en la función de IVC (inspectores de policía y policías) los cuales si bien deben acompañar los procesos no siempre están disponibles ante la solicitud del alcalde, sin que este tenga forma de obligar su participación.

De ahí que, en el nuevo escenario normativo, uno de los aspectos objeto de interpretación es si los alcaldes locales habrían dejado de ser autoridades de policía. A la luz del artículo 198 del CNPC no son ya autoridades de policía, por cuanto dicha norma se limitó a señalar a los alcaldes municipales

---

Inspección: función de la autoridad de policía, que radica en velar por la convivencia a través de la verificación y examen de los requisitos que se deben cumplir para el desarrollo de actividades, legal y administrativamente regladas.

Vigilancia: función de la autoridad de policía, que consiste en verificar la existencia de una autorización para el desarrollo de una actividad, así como la atención permanente en el desarrollo de la misma para su ajuste preciso a los términos otorgados en la autorización.

Control: función de la autoridad de policía que consiste en determinar, bajo el trámite del Proceso Único de Policía, la existencia o no de responsabilidad de la persona en la realización de un comportamiento contrario a la convivencia.

y distritales sin incluir a los alcaldes locales, tal y como se precisa en el apartado correspondiente de este estudio.

Más allá de los respectivos ejercicios de interpretación normativa, es necesario precisar un esquema de coordinación encaminado al efectivo cumplimiento de estas importantes funciones. A la falta de claridad sobre roles entre dichos funcionarios se suma el volumen de tareas pendientes, lo cual conduce a un notorio incumplimiento en el ejercicio de estas funciones y los fines de la convivencia. Debido a esto, localidades como Suba, por ejemplo, presenta una acumulación cercana a los 3.000 derechos de petición sin responder.

De las más de 275 funciones identificadas a cargo de los alcaldes y alcaldías locales alrededor de 70 (25%) son de seguridad y convivencia, la mayoría de ellas específicamente de inspección, vigilancia y control en materia de función y actividad de policía, y en relación con las cuales a la fecha un gran número de actuaciones se encuentran por resolver. Hoy el CNPC asignó estas responsabilidades a los inspectores de policía, corregidores y policía uniformada. Sin embargo, estas funciones se basaban en un conjunto de al menos 63 decretos distritales, 16 decretos nacionales y 9 leyes. De acuerdo con el análisis adelantado por la Secretaría Distrital de Gobierno en 2011, de las citadas funciones a cargo de los alcaldes locales en inspección vigilancia y control, cerca de 25, (40%) aproximadamente, estaban relacionadas con medidas de control policivo. Dentro de estas el 30% aproximadamente correspondía a establecimientos de comercio; un 30% a espacio público; un 20% a control urbanístico y construcción de obras; un 8% a atención y prevención de emergencias y un 12% a otros sectores en los que los alcaldes locales ejercían labores de inspección, vigilancia y control.

4.1.1.3 Fondos de desarrollo local y Territorialización de la inversión

Por otra parte, hay también problemas que se derivan de la calidad de la gestión gerencial y no solo, ni necesariamente, de la estructura normativa. Se trata, entonces, de problemas de eficacia en el ejercicio de las competencias, más que de un determinado reparto de las mismas, si bien existe una estrecha interrelación entre estos dos ámbitos. Tal es el caso de las funciones relativas a contratación de los fondos de desarrollo local y a territorialización de la inversión. Se trata por un lado de funciones propias del Alcalde Mayor que han sido delegadas en los alcaldes locales, y, por el otro, de procesos de coordinación entre el sector central y las localidades.

El ejercicio de tales funciones depende en gran medida de las condiciones que defina el Alcalde Mayor y de los correspondientes procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación. En el modelo vigente, previsto en el Decreto Distrital 101 de 2010, se han referido problemas de duplicidad, corrupción, eficiencia, eficacia y calidad de los servicios, bienes y obras. Estas anomalías deben revisarse a la luz de las capacidades institucionales locales, de las prioridades y de la pertinencia de los procesos de inversión local en el marco de la inversión distrital, teniendo siempre presente que se trata de una competencia del Alcalde Mayor. Al respecto también conviene advertir que con el

referido modelo "se sigue saturando de funciones, competencias y atribuciones al Alcalde Local, en el sentido de responsabilizarlo de la Gerencia General de los proyectos y la Supervisión General de los contratos que se adelanten con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local (…)" (Universidad del Rosario, 2010).

Un porcentaje importante de las 275 funciones asignadas a los alcaldes y alcaldías locales deben ser atendidas a través de contratación de los fondos de desarrollo local. Sin embargo, las líneas de inversión sobre las cuales el gobierno distrital prioriza la contratación de dichos fondos varían en cada administración. Así, el acento en la contratación cambia cada 4 años, pero las competencias no varían en la misma dirección, con lo cual el efecto es que estas últimas se van acumulando. Las competencias que no están priorizadas por el gobierno distrital deben ser atendidas por medio de contratos, algunos con montos muy bajos que dificultan tanto su gestión como su seguimiento. Actualmente, se exige que el 85% de la inversión de los fondos esté asociada a 8 conceptos, los cuales concentran menos del 50% de las funciones; es decir que el 15% de los recursos de los fondos debe ser usado para atender el resto de competencias no priorizadas por el gobierno distrital.

Adicionalmente, los criterios con los cuales se hace la asignación de los fondos de desarrollo local a cada una de las localidades tampoco están alineados con las competencias. A este asunto se ha referido la Contraloría de Bogotá al señalar que la directiva de líneas de inversión "intenta solucionar las limitaciones con que se enfrentaban las localidades en la distribución de sus recursos de inversión, en especial: i) la ausencia de claridad en cuanto a los asuntos objeto de atención por la localidad con los recursos de los FDL, ii) el traslape y la duplicidad en los usos de las inversiones locales con las del nivel Distrital, iii) la necesidad de orientar las asignaciones en función de metas de resultados, y no solo de gestión y productos, y iv) facilitar conocer el impacto de la inversión local" (Contraloría de Bogotá D.C., 2017).

Según la fórmula de asignación de recursos a las localidades, un 60% mantiene la inercia de la asignación de las anteriores administraciones, mientras que el 40% restante descansa en factores poblacionales y criterios de pobreza como el NBI. Por su parte, los criterios de distribución de la inversión están relacionados con usos como la malla vial, el subsidio tipo C y la construcción de parques, prioritariamente. Ahora bien, el NBI incluye indicadores de cobertura en salud y educación, dos temas sobre los cuales las alcaldías locales no tienen asignadas competencias y que las líneas de inversión de los fondos no incluyen dentro de las prioridades. Por tanto, si una localidad tiene bajos niveles de cobertura en educación y salud tendrá más recursos que otras que los tengan altos, sin embargo, como la contratación no la pueden direccionar hacia estos sectores para mejorar el indicador de NBI, el nivel de recursos que reciban nunca tendrá relación con los sectores sobre los cuales, por competencias y líneas de inversión se hacen los contratos.

El proceso de articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, así como la coordinación de la acción de las entidades distritales en lo local, la territorialización de la política distrital en las localidades y el seguimiento y control de su ejecución, se halla regulado por el Decreto Distrital 340 de 2007; el artículo 14 del Decreto Distrital 101 de 2010, modificado por

el artículo 1 del Decreto Distrital 453 de 2010, que dispone que las entidades del sector central y descentralizado de la Administración Distrital, prepararán un anexo en el que se identifique qué proporción de sus recursos de inversión es territorializable y en el que se señale para cada una de las localidades los objetivos, estrategias, programas, proyectos, metas y resultados esperados de su acción en la localidad, armonizada con la Gestión Social Integral G.S.I.

También conviene anotar que después de las labores de IVC, las funciones asociadas a la contratación de los fondos de desarrollo local ocupan el segundo lugar en volumen de tareas y en destinación de tiempos y esfuerzo por parte de los alcaldes locales y sus equipos. Esto en detrimento de la atención de otras funciones.

4.1.1.4 Planeación y Participación

Los problemas de competencias en cuanto a planeación y participación se manifiestan en dos aspectos: i) en lo referente a los procesos de formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo local y distrital, ya que no son claros los roles y el alcance de la localidad (autoridades y ciudadanos) en estas etapas de uno y otro instrumento; y ii) tal como se presentó en los apartes anteriores, la proliferación de instancias de participación y actos administrativos para la creación de espacios de este tipo, lo mismo que la posibilidad de que diferentes entidades los emitan, sin contemplar las posibilidades y capacidades reales de atenderlas por parte de la alcaldía.

Asimismo, las competencias en materia de participación de las alcaldías locales presentan vacíos en cuanto a la definición de responsabilidades y alcance lo mismo que en cuanto al rol del alcalde, ya que a este le es exigido participar obligatoriamente, sin posibilidad de delegar, en la mayor parte de estos espacios. La proliferación de espacios y la imposibilidad del alcalde de delegar y, en consecuencia, materialmente asistir a buena parte de estos genera insatisfacción en la comunidad y resta relevancia a estos escenarios al tiempo que sobrecarga las funciones del alcalde local y reduce su capacidad para ocuparse de otros frentes de la gestión local.

En relación con los procesos de formulación de los planes, las localidades participan de la construcción del Plan Distrital de Desarrollo mediante su presencia en el Consejo Territorial de Planeación, en el cual tiene asiento un representante de cada Junta Administradora local y un representante de cada Consejo de Planeación Local. Esta participación es, sin embargo, de baja incidencia y corresponde más a un formalismo ya que se considera que el espacio central para la misma es el Plan de Desarrollo Local. El proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Distrital, ya que este último no contiene un enfoque territorial con capítulos por localidad, no contempla igualmente un proceso amplio de socialización y validación de lineamientos y políticas relativas a la localidad. A nivel de la localidad, por su parte, en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Local participan el alcalde local y la Junta Administradora Local. El Consejo Local de Planeación, a su vez, es una instancia de dicho proceso, con las siguientes funciones:

a. Diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad.
b. Proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad.
c. Organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, mediante la organización de foros informativos, seminarios, talleres y audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.
d. Ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo local.
e. Evaluar los informes presentados por el alcalde local de acuerdo con lo estipulado en el presente acuerdo.
f. Formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde Local, en concordancia con la concertación realizada en los Encuentros Ciudadanos.

No obstante lo anterior, carece de sentido la definición de competencias locales relativas a proponer soluciones a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad, ya que en estos frentes la localidad no es competente. Tampoco parece relevante promover una amplia discusión y coordinación sobre temas en los cuales la localidad no tiene injerencia real. De ahí que, en relación con las competencias locales en materia de planeación, se configura una especie de "vacío" que, a su vez resta sentido y relevancia a los ejercicios de participación asociados. Esto es así porque la planeación distrital tiene escaso contenido en cuanto a los problemas específicos de la localidad -pues se piensa que estos serán abordados en el Plan de Desarrollo Local-, y esto hace abstracta y genérica la participación de la localidad en el Plan Distrital. A su vez, el Plan de Desarrollo Local no tiene competencias para abordar aspectos estructurales del desarrollo local que agencia el Distrito, de ahí que quedan temas no cubiertos y la participación se vuelve un proceso formal sin mayor concreción.

A esto se suma que el proceso de planeación local y su consecuente ejecución no garantizan la debida conformidad con el plan distrital de desarrollo, debido a la falta de sincronía y alineación entre los procesos distrital y local al tenor de lo previsto en el Acuerdo 12 de 1994. Aunque en este caso se trata más de un problema procedimental que de reparto de competencias, la inconsistencia de las normas genera dificultades que luego se reflejan en el ejercicio de tales competencias, por ejemplo, en materia de inversión de los fondos de desarrollo local. Se confunde en esta materia la planeación del desarrollo, que no debe ser una competencia local aislada, con la planeación estratégica de la gestión local. Lo anterior en detrimento de esta última que sí debe ser un pilar de la gestión local, centrada en las funciones estratégicas de la localidad y con metas verificables. El exceso de atención en el Plan de Desarrollo Local, inspirado en la equiparación de la localidad a un municipio, pierde de vista la escasa competencia de la localidad sobre las variables que inciden en el desarrollo social y económico local -las cuales recaen en las Secretarías de la administración central. Esto debilita los procesos de planeación estratégica en cuanto a las funciones propias de la localidad como el IVC, la contratación, la coordinación localidad-distrito, o la participación en los cuales la planeación es muy débil cuando no está ausente. En la participación, por ejemplo, debido

a la alta proliferación de instancias se requeriría en sí misma un ejercicio regular de planificación que hoy no existe.

A esto hay que agregarle también el componente de planeación participativa previsto en el Acuerdo 13 de 2000 y articulado en torno a los encuentros ciudadanos. La falta de correspondencia entre los procesos y mecanismos de planeación y participación se traduce en el inadecuado cumplimiento de las competencias, perpetuando un círculo vicioso. El resultado global es una sumatoria de frustración de la ciudadanía, deslegitimación de los procesos de participación e inconsistencias entre los procesos de planeación distrital y local y sus instancias de participación.

En relación con esta dimensión es posible anotar que se cuenta con una regulación que define funciones y encauza la interlocución de diversos actores locales. Esta regulación, sin embargo, resulta inoficiosa a la luz de los referidos problemas de inconsistencia y desarticulación entre los procesos locales y distrital. En otras palabras, las dificultades no solo se derivan de unas competencias y funciones imprecisas, no ancladas en la realidad de los ejercicios de planeación, sino de un diseño institucional que conduce a que el cumplimiento de las mismas se traduzca, en todo caso, en resultados no óptimos en términos tanto técnicos como políticos.

4.1.1.4.1 Instancias de coordinación y participación

El Acuerdo 257 de 2006 creó el Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital como "el conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, de manera que se garantice la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios a sus habitantes. El Sistema integra, en forma dinámica y efectiva, las políticas distritales con el funcionamiento de los organismos y las entidades entre sí y establece mecanismos de interrelación entre éstos y las formas organizadas de la sociedad".

En el marco de la reforma de la Administración Distrital realizada en 2006, este sistema se concibió para dar respuesta efectiva a los retos de coordinación y participación de la gestión pública distrital, habida cuenta del alcance de las responsabilidades que esta entraña.

De manera consonante y a la luz de la señalada complejidad creciente de la gestión local, para el sector localidades es también necesario y urgente un sistema efectivo de coordinación que racionalice y armonice el actual esquema local. A la fecha no existe un sistema de estas características y, como se precisa a continuación, las instancias locales y mecanismos de coordinación y participación presentan problemas de sobreabundancia, dispersión, duplicidad, representatividad, y efectividad, entre otros.

Se trata de un vacío institucional al que dicha reforma no dio respuesta alguna y que sigue sin resolverse. La actual Administración, sin embargo, ha liderado una adecuada iniciativa en este sentido y cuenta ya con propuestas específicas sobre el particular que, bien canalizadas, habrán de

complementar el ejercicio de reorganización adelantado en el nivel distrital en cumplimiento del Plan de Desarrollo "*Bogotá Mejor para Todos*"[26]. Este propósito, precisamente, se persigue con el eje transversal del plan "*Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia*", en el que se contemplan estrategias de racionalización y armonización de las instancias locales.

Como resultado de la evaluación de pertinencia y efectividad de instancias en el nivel distrital se expidió el citado Decreto 547 de 2016. A través de este se suprimieron 16 instancias por no cumplir su función o por haberse transformado, y se fusionaron 4 instancias por afinidad en sus funciones.

Conviene destacar que el Decreto 546 de 2016, en su artículo 7, apunta a limitar la creación de nuevas instancias y a supeditarla a la aprobación de la Alcaldía Mayor para el caso de las alcaldías locales. Sin embargo, estas disposiciones sirven apenas como mecanismo transitorio de contención, siendo imperativo abordar la solución estructural del problema.

En este contexto se inscribe el esfuerzo de la actual Administración tendiente a racionalizar y armonizar las instancias locales de coordinación y participación ciudadana. En este sentido, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, emitieron la Circular Conjunta No 016 con fecha de 11 de agosto de 2016, solicitando a las alcaldías locales remitir la información relacionada con las diferentes instancias existentes, con el objeto de realizar un inventario detallado, evaluar su pertinencia y efectividad, y avanzar en el proceso de reorganización de las mismas.

a) Análisis del inventario actual de instancias locales de coordinación y participación

El presente estudio abordó, sobre la base del inventario resultante, la revisión de la situación actual a fin de identificar los principales problemas con miras a la formulación de las respectivas propuestas de solución.

De la consolidación y análisis de la normatividad vigente en esta materia se identificó que en las localidades existen al menos 21 instancias de coordinación y participación, las cuales en su mayoría requieren la presencia del alcalde local.

En la Tabla 12 se presenta en detalle, el alcance de cada una de estas instancias.

Tabla 12. Instancias de coordinación mínimas de las alcaldías locales

INSTANCIA	ALCANCE
Consejo de Alcaldes Locales	Instancia de coordinación del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, conformado por el (la) Secretario Distrital de Gobierno o su delegado y los 20 alcaldes locales
Consejos Locales de Gobierno	Coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, y de la acción de las entidades distritales en lo local, la territorialización de la política distrital, y el seguimiento y control de su ejecución

[26] Ver al respecto: Decreto 547 de 2016 "Por medio del cual se fusionan y reorganizan las Instancias de Coordinación con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones".

INSTANCIA	ALCANCE
Consejos Locales de Política Social	Instancia consultiva de participación y control social para la formulación y desarrollo de la política social de la ciudad. Con representación de entidades estatales, representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias.
Consejos Locales de Seguridad	Instancia de direccionamiento estratégico de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Formula, aprueba y hace seguimiento, evaluación y control de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana –PICS- que involucren recursos del Distrito Capital.
Consejo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático	Adopta políticas y decisiones que vinculan a entidades distritales en la gestión de riesgos y cambio climático. Orienta, organiza y controla la articulación de los procesos respecto a estas.
Consejos Locales de Seguridad de la Mujer	Espacio de enfoque diferencial de la agenda de seguridad local para disminuir la violencia contra las mujeres.
Consejos de Planeación Local	Diagnostica y prioriza las necesidades locales y proponer alternativas de solución estructurales y sectoriales. Organiza, promueve y coordina la discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local y hace seguimiento a su ejecución.
Comisiones Ambientales Locales	Articulan las acciones de los actores hacia el fortalecimiento de la gestión ambiental local
Consejo Consultivo Local de Política Educativa	Estudia las políticas, programas y proyectos educativos del Distrito Capital y recomienda acciones para su mejor aplicación y desarrollo en las localidades
Consejo Local de Sabios	Espacio de asesoría a la Administración Distrital y Local sobre las políticas sociales, económicas, laborales, ambientales, educativas, culturales, recreativas, de envejecimiento y vejez, y demás temas de para el desarrollo local
Consejo de Asuntos Locales en Arte, Cultura y Patrimonio.	Escenario de deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados del Subsistema Local de Arte Cultura y Patrimonio.
Consejo Local de Arte, Cultura y Patrimonio	Espacio para generar autonomía, poder local y participación efectiva de las localidades en la construcción de la ciudad.
Consejo Distrital de Casas de la Cultura	Formular lineamientos de Política de Casas de la Cultura, y gestionar su inclusión en las políticas, proyectos y presupuestos distritales
Consejo Local de Discapacidad	Espacio de concertación entre las entidades del Distrito y las comunidades, de las políticas, y proyectos para las personas en condición de discapacidad.
Consejos Locales para la Atención Integral a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y la Violencia y Explotación Sexual	Realizan el análisis y seguimiento de los casos presentados en las localidades y apoyan al Consejo Distrital para la Atención Integral a Víctimas de las Violencias Intrafamiliar y Sexual.
Consejos locales de protección y bienestar animal	Propende por la concientización del valor de los animales en el Distrito.
Consejo Local de Juventud	Organismos Asesores y Consultivos en los temas concernientes a la población juvenil Bogotana.
Comité de participación comunitaria en salud	Interviene en la planeación, asignación de recursos y vigilancia y control del gasto del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
Consejo Local de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Espacio de concertación y decisión con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en cuanto las Políticas y Acciones Afirmativas en el ámbito local.
Comité operativo LGBTI	Establece lineamientos de política para la garantía de los derechos de la población LGBTI en el Distrito Capital

INSTANCIA	ALCANCE
Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Son órganos participativos y de comunicación entre los habitantes de las Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ- y las autoridades responsables de atender la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito Capital. Debe ser dirigida por el respectivo Alcalde Local, quien debe garantizar la adecuada convocatoria de la comunidad, disponer de los medios necesarios para la realización periódica de los encuentros y velar por la asistencia de los servidores públicos que deban atender los requerimientos ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia

De manera adicional a las instancias identificadas previamente, el diagnóstico de espacios de participación se complementa con la información del inventario de instancias adelantado por la Secretaría Distrital de Gobierno y el IDPAC en el marco de la Circular Conjunta 016 de 2016. Antes de analizar la información reportada por las Alcaldías locales en la respectiva encuesta, se llevó a cabo un proceso de estandarización de la información, con el ánimo detectar espacios de coordinación comunes a todas o a un porcentaje representativo de estas, como evidencia de la operación efectiva de dichas instancias e importancia de las mismas.

Con base en este análisis se identificaron 575 instancias de coordinación existentes, lo que supone un promedio de 28,75 instancias por localidad y, por ende, la asistencia de los alcaldes locales a más de una instancia por día hábil en el mes. Esto, por supuesto, resulta imposible y ha llevado a que de manera discrecional y en muchos casos por fuera de los reglamentos de operación de dichas instancias los alcaldes acudan a delegar la asistencia, con el problema de que con frecuencia estos delegados carecen del poder de decisión que se requiere.

Del total de instancias referenciadas, el 78% tienen el nivel de consejos o comités mientras que el 22% restante está representado en otras instancias tales como: Equipo de apoyo, Mesa, Junta, Red, Observatorio. Estas últimas instancias son menos reconocidas al interior de las alcaldías, lo que se evidencia en la baja frecuencia con la que son reportadas por las mismas en la encuesta. Esto en algunos casos podría asociarse a que son espacios con menor actividad; a que su funcionamiento se ha incorporado en otras instancias o a que corresponden a instancias que resuelven problemas específicos de alguna de las localidades. (Tabla 13)

Tabla 13. Tipología de instancias de coordinación

Tipo de instancia	Cantidad	%
Consejos	*263*	*46%*
Comité	*184*	*32%*
Equipo de Apoyo	5	1%
Junta	3	1%
Mesa	85	15%
Núcleo	1	0%

Observatorio	3	1%
Plataforma	2	0%
Red	12	2%
Sala	1	0%
Unidad	16	2%
TOTAL	**575**	

Fuente: Elaboración propia con base en Inventario de instancias adelantado por la Secretaría Distrital de Gobierno y el IDPAC–2016.

Como lo muestra la Tabla 14, una vez depurada la información, al analizar las instancias reportadas como consejos (263), se tiene que en realidad son 25 instancias reportadas con mayor o menor frecuencia por las alcaldías, y que solamente 10 de estos son reconocidos por más del 50% de las alcaldías locales, en particular, en relación con los sectores Gobierno, Planeación e Integración Social. De estas instancias, únicamente 7 (28%) operan en el 90% o más de las alcaldías locales, y dos de estas (Consejo local de discapacidad y Consejo local de política social) son reportados dos veces por dos alcaldías locales.

Tabla 14. Consejos reportados por las alcaldías locales

Instancia	No de alcaldías locales que lo reportan	% De alcaldías que lo reportan
Consejo local de discapacidad	22	110%
Consejo local de política social	21	105%
Consejo local de arte, cultura patrimonio	19	95%
Consejo de planeación local	18	90%
Consejo local de gestión del riesgo y cambio climático	18	90%
Consejo local de gobierno	18	90%
Consejo local de seguridad	18	90%
Consejo local de juventud	15	75%
Consejo local de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	14	70%
Consejos locales para la atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar y la violencia y explotación sexual	14	70%
Consejo consultivo local de política educativa	11	55%
Consejo local de propiedad horizontal	10	50%
Consejo local de sabios y sabias	10	50%
Consejo local de seguridad de mujeres	10	50%
Consejo local de deportes y recreación	8	40%
Consejo local de niños, niñas y adolescentes	8	40%
Consejo local de paz	6	30%
Consejo local de protección y bienestar animal	6	30%

Instancia	No de alcaldías locales que lo reportan	% De alcaldías que lo reportan
Consejo consultivo de niños, niñas y adolescentes	3	15%
Consejo local de comunicación comunitaria	3	15%
Consejo local de productividad y competitividad	3	15%
Consejo tutelar de niños y niñas	3	15%
Consejo local de barras futboleras	2	10%
Consejo local de la bicicleta	2	10%
Consejos tutelares	1	5%

Fuente: Cálculos propios con base en Inventario de instancias adelantado por la Secretaría Distrital de Gobierno y el IDEPAC–2016.

Los comités (184) son el segundo tipo de instancia más reportada por las alcaldías. Se trata en realidad de 22, de los cuales solo 3 (13%) son reconocidos por el 90% o más de las alcaldías. Estos comités operan predominantemente en los sectores de Gobierno, Integración Social, Ambiente, y seguridad y convivencia (Tabla 15).

Tabla 15. Comités y comisiones reportados por las alcaldías locales

Nombre	No de alcaldías locales que lo reportan	% De alcaldías que lo reportan
Comité operativo de participación comunitaria de salud	19	95%
Comisión ambiental local	19	95%
Comisión local intersectorial de participación	18	90%
Comité operativo local de adulto mayor	17	85%
Comité operativo local de infancia adolescencia	16	80%
Comité operativo de seguridad alimentaria y nutricional	14	70%
Comité local para la atención integral a la población	14	70%
Comité local de derechos humanos	13	65%
Comité operativo local de mujer y género	12	60%
Comité operativo local de envejecimiento y vejez	11	55%
Comité operativo de mujer y genero	7	35%
Comité operativo LGBTI	5	25%
Comités de desarrollo y control social	4	20%
Comité operativo local de etnias y población indígena	3	15%
Comité local de vendedores informales	3	15%
Comité operativo local de seguridad y movilidad	2	10%
Comité local de justicia transicional	2	10%

Nombre	No de alcaldías locales que lo reportan	% De alcaldías que lo reportan
Comité de ética hospitalaria	1	5%
Comité operativo local de adultez	1	5%
Comité operativo local de población segregada	1	5%
Comité espacio cívico de participación ciudadana	1	5%
Comisionados del trabajo	1	5%

Fuente: Cálculos propios con base en Inventario de instancias adelantado por la Secretaría Distrital de Gobierno y el IDEPAC–2016.

Dado que la clasificación de las instancias bajo las tipologías de consejo o comité no obedece a una estructura por funciones o jerarquía, se llevó a cabo un análisis para determinar la articulación de estas con los diferentes sectores de la Administración Distrital, en concordancia con el esquema de operación con el cual fue concebido el Sistema de Coordinación de la Administración Distrital estipulado en el Acuerdo Distrital 257 de 2006. En el Anexo 5. Articulación de las entidades del nivel central con las instancias de coordinación y participación que resultaron de la revisión normativa, se presenta el detalle de la articulación de las entidades del nivel central con las instancias que resultaron de la revisión normativa, así como, de la información proveniente del inventario de instancias reportado por las alcaldías locales. De este análisis se evidenció que sectores como Hacienda, Desarrollo Económico, Movilidad, Hábitat y Gestión Jurídica no cuentan con instancias de participación reglamentadas en el marco normativo a nivel distrital.

Por su parte, tomando como eje los sectores que componen el nivel central, al alinear los consejos y comités según su finalidad, se encuentra que los sectores predominantes en el esquema de participación existente son i) Integración social, ii) Gobierno, iii) Seguridad y convivencia, iv) Ambiente y v) Planeación, lo cual en el Anexo 5.1. Articulación de las entidades del nivel central con las instancias de coordinación y participación, con base en información reportada por las alcaldías locales, se observa con mayor detalle. Como resultado, sobre estos se plantea construir el modelo de articulación, y organizar las instancias correspondientes a otros sectores integrándolas a alguno de los principales de acuerdo con su afinidad por objeto y finalidad.

En el sector Integración Social se articulan 15 instancias de coordinación y participación, de las cuales 5 son reportadas por más 50% de las alcaldías, las cuales corresponden a Consejo local de política social, Consejo local de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, Consejo local de juventud, Comité operativo local de infancia y adolescencia, y Comité operativo local de adulto mayor.

Por su parte, del sector gobierno, se reportaron 7 instancias de coordinación y participación, 2 de las cuales fueron reconocidas por 18 de las 20 alcaldías, las cuales corresponden a la Comisión local intersectorial de participación y Consejo local de gobierno.

En cuanto a las instancias de coordinación que se articulan con el sector Seguridad, Justicia y Convivencia, las alcaldías identificaron 7, de las cuales, 4 se reportaron por más del 50% de estas, y

corresponden a los Consejos locales para la atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar y la violencia y explotación sexual, el Comité local para la atención integral a la población, el Comité local de derechos humanos y el Consejo local de seguridad.

Respecto al sector ambiente, las alcaldías locales identifican 3 espacios de coordinación, que corresponden al Consejo local de protección y bienestar animal, la Comisión ambiental local y el Consejo local de gestión del riesgo y cambio climático. Estos dos últimos fueron reconocidos por más del 50% de las alcaldías locales.

Finalmente, en el sector planeación, las alcaldías locales identifican 3 espacios de coordinación, que corresponden al Comité espacio cívico de participación ciudadana, el Consejo de planeación local y al Consejo local de sabios y sabias. En cuanto al Comité espacio cívico de participación ciudadana, se reportó por 18 de las 20 de las alcaldías locales.

b) Principales problemas: el camino hacia un sistema de coordinación local

Es importante recordar que esta problemática se relaciona también con los desafíos propios de la participación ciudadana que suele propiciar la recurrente creación de espacios de diverso tipo y en distintos niveles. Los procesos de participación ciudadana obedecen además a precisos mandatos constitucionales y tienen como fin fortalecer la gobernanza, la gobernabilidad y la efectividad de la gestión de las entidades distritales, tal como lo plantea el Plan de Desarrollo Distrital "*Bogotá Mejor para Todos*" en el citado cuarto eje transversal.

Es así como la búsqueda de una mayor participación ciudadana, concebida en buena medida, como principio y fin en sí mismo de la gestión local, ha propiciado la creación progresiva y en los últimos años desbordada de instancias de participación y coordinación en el nivel local.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Distrital 503 de 2011, la participación tiene el objetivo de *"…desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, (…)".* Pero para que esta participación sea efectiva se requiere de una articulación de las instancias que permitan formular propuestas representativas de grupos de ciudadanos articulados. En el presente, en el Distrito se han expandido las instancias de participación sin generar una mayor incidencia en las políticas públicas distritales, o una mayor efectividad en la ejecución de las mismas. Las múltiples estancias existentes actúan de forma desarticulada, sin metodología general y sin orientación sobre el alcance. Esto reduce la efectividad de la participación y desincentiva a los ciudadanos a participar en este tipo de espacios, lo que produce un agotamiento de la participación local.

En este orden de ideas, el amplio número de instancias participativas tiene repercusiones sobre la capacidad de gestión de los alcaldes y alcaldías locales que deben presidirlas y coordinarlas. En consejos, comisiones, comités y mesas de trabajo, entre otras instancias, se adelantan gestiones de socialización, consulta y decisión de manera dispersa y en muchos casos redundante. Al respecto en el estudio de la Universidad del Rosario se señala que:

"Existen prejuicios entre los dos niveles de la administración en el sentido de la ineficiencia, falta de transparencia e idoneidad profesional y ética, lentitud en los procesos, que han generado diversas instancias y alternativas para decidir sobre los asuntos locales que, que normalmente agudizan en vez de resolver los problemas. Por ejemplo, la proliferación de consejos consultivos y comités de asesoría" (Universidad del Rosario, 2010).

Anota también dicho estudio que *"aunque la coordinación con los organismos que gestionan programas sectoriales puede ser de gran utilidad para la ciudad en su conjunto, en algunos casos ocurre que esta sobreabundancia de comités sectoriales compromete a tal punto las capacidades de acción de la Localidad, que los asuntos propiamente locales, territoriales, pasan a un segundo plano"* (Universidad del Rosario, 2010).

Asimismo, se ha podido constatar que la heterogeneidad en las características propias de estas instancias como de los actos administrativos que fundamentan su creación, actores que emiten los actos administrativos de creación, jerarquías, reglamentos de operación, entre otras, han llevado a que en muchos casos las propuestas que allí se acuerdan no se articulen con los diferentes planes de desarrollo o no trasciendan a las entidades que tienen la competencia para viabilizarlas.

Muchas de estas instancias se crearon con el ánimo de generar un mayor acercamiento de las respuestas institucionales a la población, identificar las necesidades puntuales y tramitarlas de manera eficiente. No obstante, esto no ha resultado en soluciones efectivas, pues al generar más espacios de coordinación se ha saturado la capacidad de gestión de los alcaldes locales. Lo anterior, dado que las instancias de coordinación suponen responsabilidades adicionales para los alcaldes locales, ya que estos deben identificar, adoptar, reglamentar y presidir estos espacios de participación al interior de la localidad. Esto último se ve reflejado en las siguientes observaciones de los alcaldes locales:

" (…) toca sentarse en las diferentes mesas, en donde a veces de las mesas no sale nada, muchas veces eso pasa y lamentablemente tengo que decir" (Alcalde Local).

" (…) además hay unas que por ley tengo que estar y que si no voy es ilegal y me sancionan" (Alcalde Local).

"tengo una cantidad de normas que digamos que me obligan a mí a ir (…) yo particularmente tomé una decisión y digamos que podía mantenerme en eso y sólo voy al Consejo de Seguridad que es una instancia importante y el Consejo de Gobierno, a las otras instancias he ido unos instantes, pero es una decisión pues personal (...) Porque creo que se está perdiendo tiempo, el tiempo que además es valiosísimo" (Alcalde Local).

De ahí que el problema por resolver para mejorar la gestión de los alcaldes locales es cómo simplificar, racionalizar y agrupar estos espacios, garantizando la representatividad de los diferentes sectores y su adecuada articulación, tal y como se ha hecho en los sectores central y descentralizado en 2006, primero, y en 2016, después. Para el efecto, determinante establecer las jerarquías, agrupar y canalizar las necesidades identificadas y lograr un esquema de coordinación más liviano y eficiente tanto en el nivel local como entre este y el nivel central.

Así entonces, a partir del diagnóstico realizado en cuanto a la existencia y operación de las diferentes instancias de coordinación y participación, se evidencian los siguientes aspectos por mejorar:

- Existencia de un gran número de instancias locales de coordinación que desbordan la capacidad administrativa y fiscal de la Administración, tanto a nivel central como local.
- Dispersión, duplicidad e imprecisión en las instancias del esquema de coordinación local.
- Imprecisión en el marco legal, lo cual se ve reflejado en lo reportado por las alcaldías locales.
- Falta de reglamentación y ambigüedad frente a la responsabilidad y operación de algunos espacios de participación.
- Inexistencia de un sistema de información a nivel distrital que permita hacer un seguimiento y evaluación efectivos del reporte, la operación y los resultados de la gestión de las instancias de coordinación.
- Inexistencia de indicadores para identificar problemas en la operación de las instancias de coordinación en las localidades.
- Existencia de instancias de coordinación creadas por situaciones de coyuntura para solucionar problemáticas puntuales, que se vuelven permanentes y podrían abordarse en otras instancias de mayor jerarquía.
- Un alto porcentaje de las instancias de participación tienen bajo reconocimiento entre las alcaldías locales y por afinidad tienen potencial para fusionarse con otras instancias de mayor actividad, lo cual podría plantearse como una ruta hacia la racionalización de dichos espacios.

4.1.1.5 Seguimiento, monitoreo y evaluación

Las competencias relativas a seguimiento, monitoreo y evaluación –SME de la gestión pública local revelan algunas falencias tanto en su asignación como en su cumplimiento. Si bien muchas alcaldías locales reconocen la importancia del Seguimiento, Monitoreo y Evaluación y cuentas con equipos *ad hoc*, en muchas no hay funcionarios con dedicación exclusiva para esta responsabilidad, ni una metodología única para el efecto con unidades claras de seguimiento y evaluación, o un sistema de información unificado[27]. Tal como se presenta en la sección de Seguimiento Monitoreo y Evaluación, la limitación en la articulación de los ejercicios de planeación con el real alcance de las competencias locales deja áreas descubiertas que, a su vez no son objeto de seguimiento y evaluación en la gestión local.

> *"…sí se hace (seguimiento), pero no hay un equipo para hacerlo." (Alcalde Local)*

Dentro del marco normativo se encuentran las competencias asignadas a cada entidad en la recolección sistematización y reporte de la información. Sin embargo, los marcos normativos no definen mecanismos claros de articulación con otras entidades o sistemas, ni resuelven los

27 Sobre el particular véase la respuesta del alcalde de Ciudad Bolívar a la pregunta sobre si: "¿Hace la alcaldía algún tipo de seguimiento a los proyectos, a las labores de control y vigilancia, a las tareas que son propias de la alcaldía? ¿Y tiene equipo dedicado a esa tarea?" responde "no, no. Seguimiento no …si se hace, pero no hay un equipo para hacerlo"

problemas técnicos de los procesos y ejercicios de planeación ya mencionados, de tal forma que se pueda optimizar la generación y el uso de la información para propósitos de seguimiento, monitoreo y evaluación bajo parámetros de calidad, disponibilidad, y oportunidad.

En lo referente a los planes de desarrollo locales, el capítulo V del Acuerdo 13 de 2000[28] establece funciones y mecanismos de seguimiento y control en los siguientes términos:

- A la Secretaría Distrital de Planeación le otorga la responsabilidad de la metodología de la evaluación de gestión y de resultados de la administración local.

- A los alcaldes locales les asigna la función de presentar informes semestrales de ejecución de los planes a las juntas administradoras locales y a los consejos de planeación locales, en junio y diciembre.

- A los consejos de planeación locales y a las comisiones de trabajo les confiere la función de adelantar un proceso de acompañamiento y seguimiento a la ejecución de las propuestas estratégicas locales convertidas en proyectos.

De manera complementaria el capítulo 6 del Decreto 372 de 2010[29] también establece precisas responsabilidades y funciones en materia de seguimiento y evaluación: i) el seguimiento a la ejecución presupuestal de productos, metas y resultados en todo el ciclo presupuestal de los F.D.L. corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda; ii) el seguimiento de los proyectos de inversión le corresponde a la Secretaría Distrital de Planeación; y iii) a los fondos de desarrollo local les corresponde enviar mensualmente a la Secretaría Distrital de Planeación un informe con los resultados del avance en el cumplimiento de las metas de inversión y trimestralmente a las juntas administradoras locales un informe con el seguimiento a la programación y ejecución de los recursos asignados en el presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, que contenga los avances en el cumplimiento de las acciones y estrategias para el logro de las metas establecidas en la atención y restablecimiento de los derechos de las poblaciones vulnerables.

Por su parte, el Decreto Distrital 101 de 2010[30] dedica el título IV a la evaluación y la unidad de las políticas en el territorio. Sobre el particular establece funciones y directrices en asuntos referentes a: i) sistema de información y seguimiento sobre la gestión local; ii) indicadores de evaluación de la gestión; iii) informes trimestrales de gestión por parte de las alcaldías locales; iv) informes semestrales de seguimiento a la acción administrativa y cumplimiento de indicadores de la alcaldía local, a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno; v) asesoría y asistencia técnica de las secretarías

28 "Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".

29 "Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L".

30 "Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones".

cabeza de sector a las alcaldías locales para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión; y vi) control social.

Estas normas regulan competencias concretas para los alcaldes y alcaldías locales, para las entidades del sector central y para las instancias y entidades del sector localidades. Sin embargo, hace falta integralidad pues "la carencia de una asignación de competencias en relación con un servicio dificulta el cumplimiento de objetivos de eficiencia, por cuanto la localidad no responde por los resultados y procesos de conjunto; la localidad contribuye con una obra o dotación en educación, salud u otro sector, pero no responde por la administración del servicio" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

En consecuencia, sin perjuicio de los ajustes a que haya lugar en el reparto de competencias, en este asunto conviene revisar el nivel de cumplimiento del actual esquema, con miras a mejorar su efectividad.

4.1.1.6 Capacidad Administrativa

Las alcaldías locales tienen un amplio número de funciones que implican diversas responsabilidades tanto desde el punto de vista misional, como desde el punto de vista estratégico y de apoyo. En correspondencia con lo anterior, el adecuado cumplimiento de sus tareas requiere una organización funcional adecuada, personal capacitado e idóneo, e instrumentos para el desarrollo de la gestión pública a su cargo.

Por un lado, la insuficiencia de personal limita el efectivo cumplimiento de sus responsabilidades. La atención del elevado número de competencias misionales y funciones administrativas y de apoyo que desarrollan, hace indispensable contar con personal acorde en todos los niveles, directivo, profesional, técnico y asistencial. Asimismo, la alta rotación implica elevados costos de aprendizaje para las alcaldías y sus servidores públicos; en la medida que cada nuevo funcionario, antes de adaptarse a su trabajo, tiene una curva de aprendizaje que hace menos productiva su labor, el cambio reiterado implica una serie de reprocesos y la desaparición del conocimiento adquirido.

Por otro lado, el no contar con una organización funcional adecuada tiene implicaciones sobre los procesos misionales y administrativos. Esto en la medida que se diluyen las responsabilidades entre los funcionarios y se limita la especialización del trabajo, minimizando la apropiación del conocimiento y la institucionalización de los procesos. Por último, la insuficiencia de instrumentos y los elementos básicos de información, y sistemas dificultan a las alcaldías mejorar su productividad, hacer un seguimiento y monitoreo adecuado, evaluar sus intervenciones y transmitir de forma adecuada sus intervenciones. Todo ello tiene incidencia en la calidad de la gestión y las intervenciones que realizan.

En consecuencia, el análisis de las capacidades administrativas se referirá a dos de los tres aspectos, señalados: la organización administrativa y funcional de las alcaldías locales frente a las necesidades para atender sus responsabilidades misionales, estratégicas y de apoyo; y el recurso humano

disponible para esas labores. En cuanto a los elementos básicos de información y sistemas se analizará en el capítulo correspondiente a la dimensión de *Seguimiento, monitoreo y evaluación*, en la que, a manera de resumen, se presenta la carga que representa para las alcaldías locales la gestión, seguimiento y monitoreo de la información asociadas a sus responsabilidades.

a) Organización administrativa

En diagnósticos previos se reseñan algunas limitaciones de la capacidad de la organización administrativa y funcional de las alcaldías locales, en particular la desproporción entre responsabilidades y recursos para atenderlas. Sobre el particular, por ejemplo, los estudios de la Secretaría de Planeación Distrital y la Universidad Nacional adelantados en 2006 señalaron que

> *"La inexistencia de una entidad local, con personería jurídica, patrimonio y estructura administrativa propia conforma una situación inconveniente para la gestión, dado que la autoridad ejecutiva no tiene una capacidad efectiva de dirección sobre unos recursos humanos, físicos y financieros para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Este vacío se expresa luego en un problema permanente de baja capacidad de formulación y ejecución de proyectos y de cumplimiento de las competencias asignadas"* (Departamento Administrativo de Planeación Distrital – Universidad Nacional de Colombia, 2006).

En principio, en buena parte de los estudios al respecto el problema ha tendido a remitirse a la necesidad de convertir a las alcaldías locales en entidades territoriales o, en su defecto en *subdivisiones administrativas especiales*, autónomas e independientes[31], en línea con la ambigua noción de descentralización local que se alcanza a entrever en el D.L. 1421 de 1993 y otras disposiciones. Esta aproximación, conlleva una discusión de orden político de difícil resolución, esto es la de los partidarios de la descentralización por la vía de la "devolución", es decir la constitución de gobiernos autónomos vis a vis la de los defensores de la descentralización por la vía de la delegación y la desconcentración, acorde con los requerimientos de una aglomeración, que prevalece actualmente[32].

En la actualidad, en la estructura administrativa del Distrito Capital, las localidades constituyen, junto con los sectores central y descentralizado, un tercer sector distrital. Esta decisión es el resultado de la "constitucionalización" del régimen fijado a nivel distrital, desde 1954, respecto de circuitos, zonas y "alcaldías menores", transformándolas en localidades y dotándolas de un régimen jurídico propio. En desarrollo de esa "constitucionalización", Bogotá está organizada en estos 3 sectores de gobierno, cuya articulación se establece mediante la asignación de funciones, recursos y controles legales sobre las autoridades locales (designación y libre remoción de los alcaldes

[31] Ver por ejemplo Cámara de Comercio (2016) y Universidad del Rosario (2010).

[32] Mientras los primeros conciben a las localidades como municipios, los segundos las visualizan como parte integral de una ciudad funcional en la que se requiere armonizar y ordenar los requerimientos locales con los de una aglomeración en proceso de expansión.

locales, y delegación de la potestad contractual del Alcalde Mayor de los fondos de desarrollo local en los alcaldes locales).

Este modelo de gestión se desarrolla a nivel distrital con el artículo 21 del Acuerdo 257 de 2006[33] que establece que "[l]a estructura administrativa de Bogotá, Distrito Capital comprende el Sector Central, el Sector Descentralizado, funcionalmente o por servicios, y el Sector de las Localidades". Sin embargo, si se consulta la noción de "sector", regulada en los artículos 42 y 43 de la Ley 489 de 1998,[34] un sector administrativo está integrado por un organismo rector, con unas entidades que la ley define adscritas o vinculadas, el cual orienta el ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que lo conforman. Se deduce entonces que una aplicación rigurosa de esta noción no resulta aplicable a las localidades en la medida en que éstas, estrictamente, no se hallan "adscritas" o "vinculadas" al Sector Gobierno.

De manera complementaria al tratamiento de "sector", el modelo de gestión soportado en las disposiciones citadas considera las alcaldías locales como "dependencias" distritales, al interior del Sector Gobierno. Esta regulación se origina en el artículo 4 del Acuerdo 26 de 1972[35] que dispuso que el entonces Alcalde Menor dependiera jerárquicamente del Secretario de Gobierno. Posteriormente, el artículo 9 del Acuerdo 6 de 1992[36] señaló que los alcaldes locales dependen directa y jerárquicamente del Alcalde Mayor. Funcionalmente, sin embargo, el artículo 2 del Decreto Distrital 101 de 2010[37] dispone que las alcaldías locales son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno y, en desarrollo de esta condición, la Secretaría Distrital de Gobierno apoya la ejecución de las competencias asignadas a los alcaldes locales. Para el efecto, tiene a su cargo funciones misionales, administrativas y de coordinación de niveles.

De este modo, los funcionarios de la Alcaldía Local, incluyendo al propio Alcalde Local, hacen parte de la planta global de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno, cuyo nominador es el Secretario de Gobierno. En este orden, si bien el Alcalde Local es la primera autoridad local en materia administrativa y política de su demarcación, es el único funcionario de nivel directivo de la Alcaldía Local y está vinculado a la planta global de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno, en cargo de libre nombramiento y remoción. Éste es, además, el representante legal del respectivo Fondo de Desarrollo Local, por delegación del Alcalde Mayor. Para el desarrollo de sus funciones, las alcaldías locales disponen de los funcionarios estipulados en la Resolución 021 de 2017[38], y este

[33] Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

[34] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

[35] Por el cual se crean unas Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones.

[36] Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

[37] Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

[38] Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Gobierno.

personal está igualmente vinculado a la planta global de dicha secretaría. De este modo, la "descentralización" decretada a favor de las jurisdicciones locales, por el Acuerdo 6 de 1992,[39] resulta equivalente a un acto de delegación horizontal.

Así las cosas, el desarrollo administrativo distrital en esta materia gira alrededor de 2 conceptos. De una parte, considerar a las localidades un "sector" de la administración, esto es, una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno. De otra parte, soportar la asignación de funciones en el concepto de delegación en materia de ejecución contractual y, por ende, de ejecución de recursos.

El resultado efectivo de este modelo de gestión es la generación de una "zona gris" en cuanto a la potestad y responsabilidad para el ejercicio de las funciones asignadas a nivel local. Esto por cuanto los alcaldes se ubican en una "posición intermedia" entre el origen popular indirecto de su postulación por parte de la JAL, y el rol de "agente delegatario" del Alcalde Mayor.

Esta "disfuncionalidad" genera múltiples obstáculos a la gestión local en sus diferentes dimensiones en particular porque limita que los mismos puedan contar con instrumentos administrativos propios (estructura, personal, áreas funcionales, etc.), y control gerencial sobre los mismos, impidiendo la exigencia de cuentas sobre sus resultados ya que los insumos para lograrlos no se encuentran plenamente bajo su control. Aunque se prevén instancias de apoyo externo (ej. Subsecretaría de Gestión Local) y controles externos (Contraloría y Personería distritales) la administración local cuenta con un marco de control y seguimiento a su labor con debilidades lo que, a su vez, dificulta identificar problemas sobre la marcha y adoptar medidas correctivas. Esa debilidad se ha intentado "subsanar" parcialmente a través de la administración distrital con el redireccionamiento de la ejecución de la inversión local a través del CONFIS Distrital.

Esta "situación intermedia" genera "fugas de responsabilidad", imprecisión sobre el rol y objetivo de política asignados a nivel local, pero, lo relevante, la elusión de los propósitos de calidad y control del gasto público local.

En este contexto, la disyuntiva es evidente: recentralizar, reasumiendo la delegación, o regular la condición de nivel local de gobierno, basada en el concepto de desconcentración[40] (Ley 498, 1998). De acoger la segunda alternativa, desde un punto de vista organizacional se estaría en presencia de 2 niveles de gobierno, normativamente diferenciados, esto es, el distrital y local, en virtud del cual las localidades constituyen un nivel que recibe, por mandato normativo, competencias y funciones acotadas en carácter, primariamente, de desconcentración. Esta consideración exigiría modificaciones a la regulación distrital, para precisar, normativamente, el rol de las localidades como nivel de gobierno, lo cual requeriría establecer un reparto de competencias entre Distrito y localidades, a través de un acuerdo distrital, soportado en el establecimiento de un robusto sistema

[39] Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

[40] Conforme con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 489 de 1998, la desconcentración administrativa consiste en "la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones".

de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, articulado entre los sectores distritales de gobierno, planeación y hacienda.

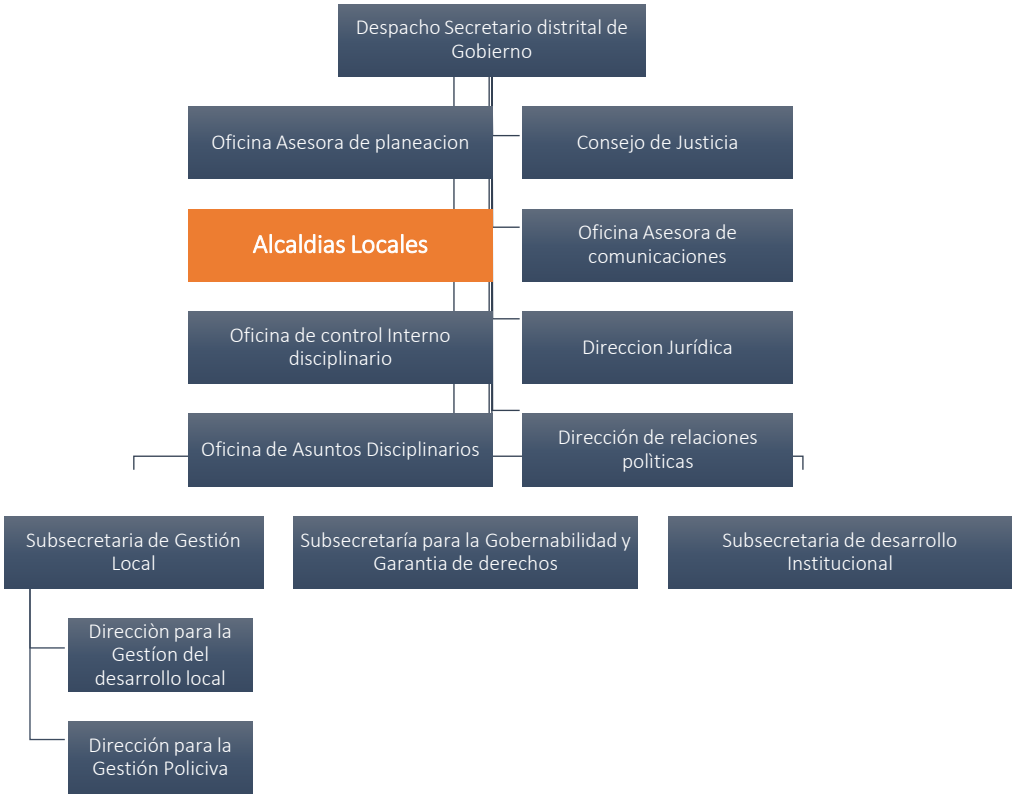
En este orden, desde una perspectiva práctica e instrumental, el modelo de gestión de las alcaldías locales podría partir de reconocerlas como unidades gerenciales, sin necesidad de constituirlas en unidades autónomas, por fuera del ámbito de influencia de la administración distrital. En ese contexto, pudieran ser reconocidas como un nivel de gobierno (desconcentrado y con funciones acotadas), para otorgarles un mayor margen de maniobra en cuanto a la gestión inmediata de sus insumos y productos, incluyendo la posibilidad de disponer de gasto corriente que financie una estructura básica de gestión local. En ese sentido, se podría explorar una figura hibrida que, de un lado, reconozca a las alcaldías locales como un nivel de gobierno -a diferencia de su concepción actual como sector; de otro lado, se estructure sobre las bases del modelo de desconcentración/delegación actual y; por último, mantenga la coordinación de la Secretaría Distrital de Gobierno sobre las mismas, por delegación del Alcalde Mayor.

La ventaja de una figura jurídicamente compleja como esta es que podría otorgar mayor control y gobernabilidad a los alcaldes locales sobre su personal inmediato y sobre sus recursos físicos y financieros, haciendo exigibles mejores resultados. Se resalta que, en cualquier caso, toda su operación estaría sometida a las reglas de organización generales de la Administración Distrital, bajo la dirección del Alcalde Mayor, pero a través de delegación en su Secretario de Gobierno. Otra opción es cambiar su denominación y llamarlas como lo que son “delegaciones del gobierno distrital” a la manera de lo que ocurre por ejemplo en la Ciudad de México, entre otras ciudades.

b) Organización funcional

A lo expresado en cuanto a la organización administrativa, coadyuva la debilidad o especie de “minusvalía institucional” que normativamente y en la práctica se registra en las alcaldías locales, al no disponer de una estructura funcional propia. No obstante, a pesar de que este tema ha sido objeto de atención de múltiples estudios especializados y análisis internos, la organización interna de las alcaldías se ha mantenido similar. Así, por ejemplo, en el Decreto 411 de 2016, por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno, no se altera la configuración actual de las alcaldías locales, por lo que estas se mantienen como dependencias de dicha secretaría y operando bajo su estructura de planta de personal, procesos y procedimientos, sin una organización funcional definida y estándar para todas las localidades (Gráfica 8).

Gráfica 8. Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno

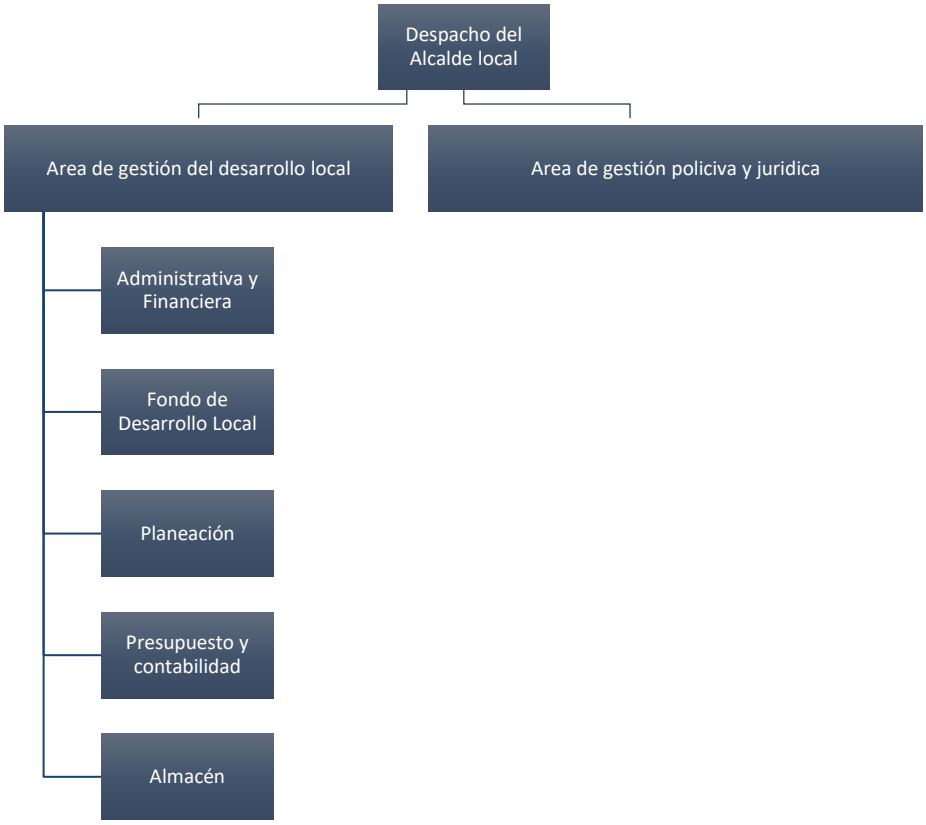


Fuente: Elaboración propia a partir del organigrama de la página web de la SDG

En el marco de esta estructura organizacional, y con el propósito de fortalecer la gestión de las alcaldías locales, la Secretaría Distrital de Gobierno ha trabajado recientemente en un ajuste institucional que permita fortalecer las capacidades de las alcaldías. En este sentido, la Resolución 0409 de 2016 determinó la planta de personal para cada una, lo que constituye un avance en el proceso de fortalecimiento institucional. Sin embargo, no se cuenta aún con una estructura funcional interna que permita consolidar los avances.

A pesar de esto, es posible establecer una estructura *ad hoc* a partir de la Resolución 021 del 2017, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Gobierno, las bases de datos oficiales que registran la de planta de personal, y las páginas web de las alcaldías. Del análisis de estas tres fuentes se hace evidente una organización interna general no formalmente establecida, alrededor de la cual la mayoría de las alcaldías organizan el personal para adelantar sus funciones (Gráfica 9).

Gráfica 9. Organización interna ad hoc de las alcaldías locales



Fuente: Elaboración propia

Como se observa de la organización identificada, actualmente no es clara la separación de las funciones misionales y de apoyo que en la práctica adelantan las alcaldías locales, tanto así que áreas como el Fondo de Desarrollo Local, aun cuando no se ven representado en ninguno de los actos administrativos asociados a la planta de personal, existen y tienen funciones importantes orientadas a la gestión de presupuesto, contratación e interventoría de obras. Incluso, en la organización interna, no formalmente establecida, no se reflejan adecuadamente las nuevas funciones que le han asignado los diferentes procesos de reforma, como las nuevas disposiciones del Código Nacional de Policía y Convivencia. Adicionalmente, no hay referencia a las funciones misionales que más tiempo demandan en la operación de las alcaldías, como IVC, contratación, participación, y coordinación. Todo lo anterior redunda en una afectación en la capacidad de gestión de las alcaldías locales y sus equipos de trabajo.

La ausencia de áreas especializadas en las funciones misionales debilita la transferencia de conocimiento, limita la posibilidad de especialización del trabajo y por esta vía reduce la productividad; así mismo, la ausencia de áreas que soporten la gestión de la entidad, hace que los procesos administrativos no sean ordenados, dificulta las labores de funcionamiento y atenta contra la eficiencia de las localidades.

Adicionalmente, en la medida que no se cuenta con una estructura organizacional con funciones claramente definidas, no es posible establecer procesos diferenciados, que den orden a la gestión

de las alcaldías. Esto atenta contra la definición de reglas de juego claras, favorece los reprocesos y facilita la duplicidad de funciones, haciendo difícil la gestión y atentando contra la eficiencia y eficacia de la misma.

c) Personal de Planta

Tal como se mencionó anteriormente, desde la Alcaldía Mayor se ha hecho en los últimos años un ingente esfuerzo por aumentar y cualificar la planta de personal adscrita a las alcaldías locales. Sin embargo, las competencias y funciones de las autoridades y alcaldías locales y la complejidad de la ciudad han ido creciendo a una mayor velocidad que el personal asignado. Es así como, a pesar de los esfuerzos conducentes a aumentar los funcionarios, lo anterior se refleja en una baja disponibilidad de personal de planta en la que, adicionalmente, los profesionales pierden cada vez más peso, imponiendo restricciones al cumplimiento de las labores cotidianas. Esta limitación ha sido puesta en evidencia por varios diagnósticos previos y por los propios análisis de la administración central[41]. Esto también se constata frecuentemente en la opinión de los acaldes locales los cuales, en particular, resaltan la insuficiencia de personal con la capacidad para el cumplimiento de buena parte de las funciones que requieren representación formal. Al respecto, en el análisis cualitativo de este estudio se observan referencias al tema en los siguientes términos:

> *"La planta es muy pequeña frente a la responsabilidad y por ende se encuentran los contratos de prestación de servicios, pero que a veces en el tiempo no existe un control, (…), pues se pierde la continuidad, no se encuentran en formación, la verdad que el alcalde tiene una cantidad de responsabilidades en el territorio que se siente muy solo, la verdad es esa" (Alcalde Local).*

A pesar de los esfuerzos realizados, la disposición de recursos humanos en las alcaldías ha sido marcada por varios hechos. En primer lugar, a través del Acuerdo 63 de 2016 se creó el sector Administrativo de Seguridad Convivencia y Justicia, lo que obligó a la restructuración funcional de la Secretaría Distrital de Gobierno. En segundo lugar, se expidió la Ley 1801 de 2016, con la que se adoptó el Código Nacional de Policía y Convivencia. En este código se modificaron de manera sustancial las funciones y atribuciones de los alcaldes locales y la división de tareas entre estos, los inspectores de policía, y la policía, en materia de inspección vigilancia y control.

Estas dos situaciones tuvieron importantes consecuencias sobre el personal disponible, por lo que la Administración Distrital adelantó estudios técnicos de reestructuración y análisis de cargas de trabajo tendientes a realizar los ajustes organizacionales para atender los retos de dichos cambios. Con ese propósito se llevó a cabo el "Estudio para el rediseño institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno" y el "Estudio técnico para el fortalecimiento de las inspecciones de policía". Con el primero se soportó técnicamente la reorganización interna de la secretaría, la reconfiguración de funciones, y el traspaso de cargos y personal de planta a la Secretaría Distrital de Seguridad. Con el segundo, se obtuvo principalmente el diseño de la planta de personal requerido en las inspecciones de policía, sin que llegaran a plantearse modificaciones en la estructura de operación de las alcaldías locales ni en su interacción con las mismas inspecciones, pues tal como se desarrolla en el estudio

[41] Ver por ejemplo estudio Universidad del Rosario, 2010,

referido, se asume que *"…las inspecciones de policía y corregidurías dependen directamente de las alcaldías locales y se encuentran distribuidas por competencias de factor territorial…"*. En este punto vale la pena definir cuál es el alcance de su relación, ya que al no existir una estructura funcional formal esta dependencia no se materializa y no existe un vínculo jerárquico ni de articulación en la gestión entre las inspecciones y la alcaldía local; su dependencia no va entonces más allá del uso compartido de los recursos físicos disponibles en el territorio, situación que se hizo evidente en las entrevistas con los alcaldes locales.

Así, los cambios que significaron estas reformas a la estructura de personal de las alcaldías locales no modificaron el panorama de las mismas. En consecuencia, se hace necesario hacer un análisis de la evolución de las plantas y de su situación actual. Para esto, se hizo un estudio de la siguiente información suministrada por las entidades de la Alcaldía Mayor:

a. Base de datos de recursos humanos de Secretaría Distrital de Gobierno, en la cual se registra en el campo ubicación, qué cargos corresponden a cada una de las alcaldías locales al 14 de diciembre del 2017.
b. Resolución No 409 del 7 de julio de 2017, por la cual se adopta la distribución de los cargos de empleos de la planta de empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno.
c. Base de datos de recursos humanos de Secretaría Distrital de Gobierno, en la cual se registra en el campo ubicación, qué cargos corresponden a cada una de las alcaldías locales al 30 de septiembre de 2016.
d. Estudio técnico SG final 25-08-2016, el cual contiene los análisis que soportan la creación de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.

La información recolectada se comparó con diferentes actos administrativos con el propósito de tener consistencia de la misma y poder sacar conclusiones. Así, se tiene que para el cierre de la vigencia 2017 se registran en la base de datos 576 cargos de planta; es decir, se tendrían 61 cargos vacantes al contrastar dicha información con la resolución 409 de 2016, por la cual se adopta la distribución de cargos de planta de empleos de la Secretaría Distrital de Gobierno, según la cual las alcaldías locales cuentan con 615 cargos de planta.

La distribución de la planta que se encuentra actualmente en las alcaldías de acuerdo con su vinculación, es la que se presenta en la Tabla 16. En la misma se observa que cerca del 37% del personal está en condición de provisionalidad, lo cual, en línea con lo mencionado anteriormente, se convierte en un indicador del potencial de rotación e inestabilidad en la conformación de los equipos de las Alcaldías.

Tabla 16. Estructura General de la Planta de las Alcaldías Locales

Tipo de vinculación	Cantidad	%
Carrera administrativa	340	59%

Libre nombramiento y remoción	18	3%
Provisional	218	38%
Total	**576**	

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

Al contrastar esta información con los resultados del estudio realizado por la Universidad del Rosario en 2010, el estudio técnico que soporta la creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la resolución 409 de 2016, las bases de datos de la Secretaría Distrital de Gobierno, y descontando los 75 funcionarios de la SDG asignados a las alcaldías locales que fueron transferidos a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se tiene que , la planta de las alcaldías locales ha experimentado una disminución del 13% entre el 2010 y el 2017. Así, en 2010 las alcaldías locales contaban con 794 cargos de planta y para 2016, antes de la reforma, contaban con 753 cargos, de los cuales 57 se encontraban vacantes, lo que representaba el 8% de los cargos de planta para ese entonces.

Para 2017 las alcaldías locales contaron con 615 cargos de planta, 138 cargos menos que en 2016. Dentro de estos, en virtud de las diferencias existentes entre la resolución 409 de 2016 y la base de datos de la Dirección de Gestión del Talento Humano de la Secretaría Distrital de Gobierno, se puede inferir que 39 cargos se encuentran vacantes. Adicionalmente, de los 138 cargos menos, 75 fueron trasladados a la planta de la Secretaría Distrital de Seguridad Justicia y Convivencia; sin embargo, formalmente estos cargos siguen ubicados en las alcaldías locales. (Tabla 17).

Tabla 17. Evolución de la Planta de las Alcaldías Locales 2010 – 2017

Planta Secretaría Distrital de Gobierno		Planta Secretaría Distrital de Seguridad Justicia y Convivencia
Descripción	**Cantidad**	**Cantidad**
Planta 2010 (Estudio U Rosario)	794	
Planta 2016 (Estudio técnico)	753	
Resolución 409 de 07 Julio de 2017	615	75

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio de la U. del Rosario (2010) e información suministrada por la SDG

De acuerdo con la información consignada en las bases de datos de recursos humanos en el 2016 el 8% de los cargos se encontraba vacante y 29% en provisionalidad, y para el 2017 el 6% de los cargos se encontraba vacante y el 32% en provisionalidad, tal como se presenta en detalle en la Tabla 18.

Tabla 18. Evolución Planta de personal por tipo de vinculación 2016 - 2017

Vigencia	Situación	Cantidad	%
2016	En carrera	431	
	En encargo	1	
	Libre nombramiento	44	
	Período prueba	1	
	Provisional	219	29%
	Vacante	57	8%
	Total	753	
2017	En carrera	340	
	Libre nombramiento	18	
	Provisional	218	32%
	Vacante	39	6%
	Secretaría de seguridad justicia y convivencia	75	
	Total	690	

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio de la U. del Rosario (2010) e información suministrada por la SDG

Las cifras presentadas son una prueba de los efectos que han tenido las reformas sobre la planta de la SDG asignada a las alcaldías locales, y de cómo la asignación de la misma está sujeta altibajos que implican altos costos para las alcaldías por las externalidades asociadas a la alta rotación, inicio de curva de aprendizaje, generación de reprocesos, y pérdida del conocimiento adquirido y de las lecciones aprendidas.

Adicionalmente, tal como se mencionó anteriormente, otro inconveniente importante es que un alto porcentaje de la planta de personal es de nivel asistencial, llegando a niveles del 50%. Esto implica que las necesidades de tipo profesional y técnico deban suplirse a través de contratos de prestación de servicios profesionales, lo que aumenta el grado de rotación de la nómina (Ver Tabla 19).

Tabla 19. Evolución de la Planta de las Alcaldías Locales 2010 – 2017 por Nivel

NIVEL	2010	%	2016	%	2017	%
Asistencial	439	55%	352	51%	290	50%
Directivo	20	3%	20	3%	18*	3%
Profesional	320	40%	314	45%	258	45%
Técnico	15	2%	10	1%	10	2%
Total	**794**		**696**		**576**	

*A la fecha de corte (14 de diciembre de 2017) de la base de datos de personal de planta, las alcaldías locales de Ciudad Bolívar y Bosa se encuentran en encargo, asignadas a los alcaldes locales de San Cristóbal y Tunjuelito respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio de la U. del Rosario (2010) e información suministrada por la SDG

No obstante lo anterior, quizás la mayor restricción es la ausencia de cargos directivos, puesto que en la actualidad únicamente los alcaldes tienen este nivel y dada la dinámica de asignación y delegación de funciones a los alcaldes y alcaldías locales, se hace necesario generar niveles jerárquicos intermedios que faciliten la coordinación, orientación y seguimiento de resultados por grupos de trabajo. Adicionalmente, el hecho de no contar con más personal de nivel directivo limita la posibilidad de que el alcalde delegue algunas de sus funciones, condición que genera fuertes embotellamientos en los procesos en los que se requiere explícitamente la presencia del alcalde (ej, despachos comisorios; representación en espacios de participación).

En cuanto a la distribución del personal de planta entre las alcaldías se identifica que, en 2017, en promedio, cada alcaldía contaba con 30 personas de planta, siendo la Alcaldía de Suba la que cuenta con más personal (41 personas) y Sumapaz la de menos (14 personas). Con la modificación de personal de planta disponible, que se dio entre el 2010 y 2017, se observa que las alcaldías de Sumapaz, Usme, Bosa, Antonio Nariño y Rafael Uribe experimentaron disminución de más del 35% en su personal de planta, tal como se presenta en laTabla 20.

Tabla 20. Distribución la Planta de Personal por localidades 2010 - 2017

Localidad	Planta 2010	Planta 2017	Variación
Usaquén	44	35	-20%
Chapinero	48	34	-29%
Santa Fe	41	29	-29%
San Cristóbal	32	21	-34%
Usme	36	23	-36%
Tunjuelito	30	24	-20%
Bosa	48	27	-44%
Kennedy	51	34	-33%
Fontibón	38	32	-16%
Engativá	49	35	-29%
Suba	50	41	-18%
Barrios Unidos	38	32	-16%
Teusaquillo	35	30	-14%
Los Mártires	37	27	-27%
Antonio Nariño	40	26	-35%
Puente Aranda	41	30	-27%

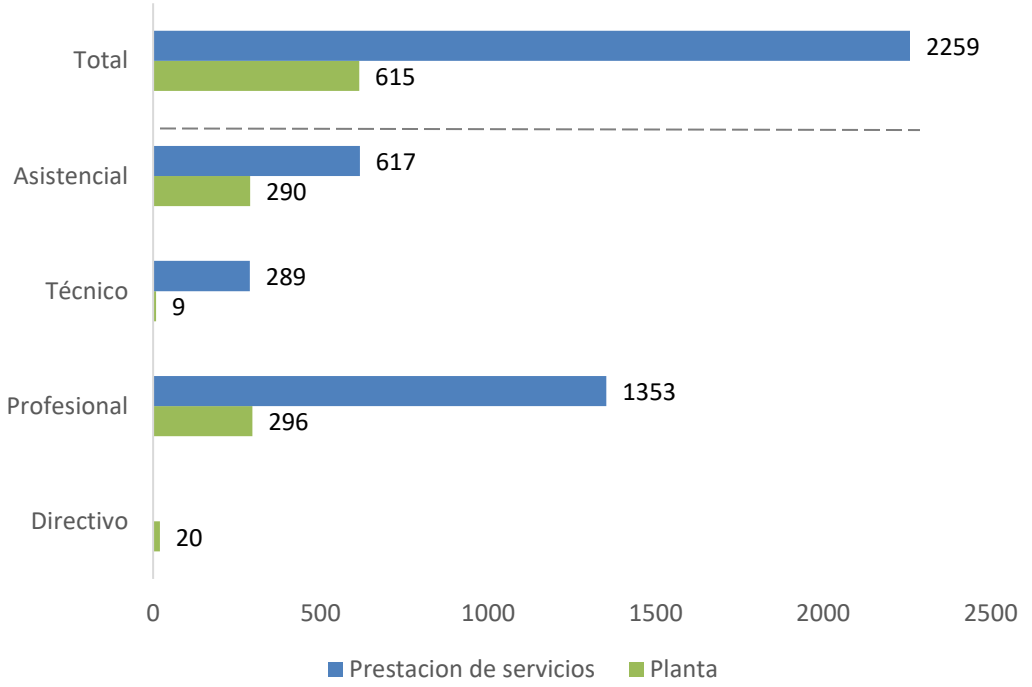
Localidad	Planta 2010	Planta 2017	Variación
Candelaria	21	21	0%
Rafael Uribe Uribe	47	30	-36%
Ciudad Bolívar	44	31	-30%
Sumapáz	24	14	-42%
TOTAL	**794**	**576**	**-27%**

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio de la U. del Rosario (2010) e información suministrada por la SDG

d) Personal vinculado por contrato de prestación de servicios

Como se ha señalado, adicionalmente al personal de planta las alcaldías locales han requerido apoyo en el desarrollo de sus actividades y han buscado soporte en personal vinculado a través de contratos de prestación de servicios. De acuerdo con el reporte de solicitudes de inexistencia de personal, en 2017 se solicitaron en total 2.259 certificados a la Dirección de Gestión de Talento Humano, los cuales corresponden al 368% del personal vinculado en planta (Gráfica 10). Esta desbalanceada composición es particularmente crítica en relación con los niveles técnico y profesional, aspecto que explica en buena medida la capacidad de respuesta institucional de las alcaldías en funciones que demandan conocimiento y presencia institucional.

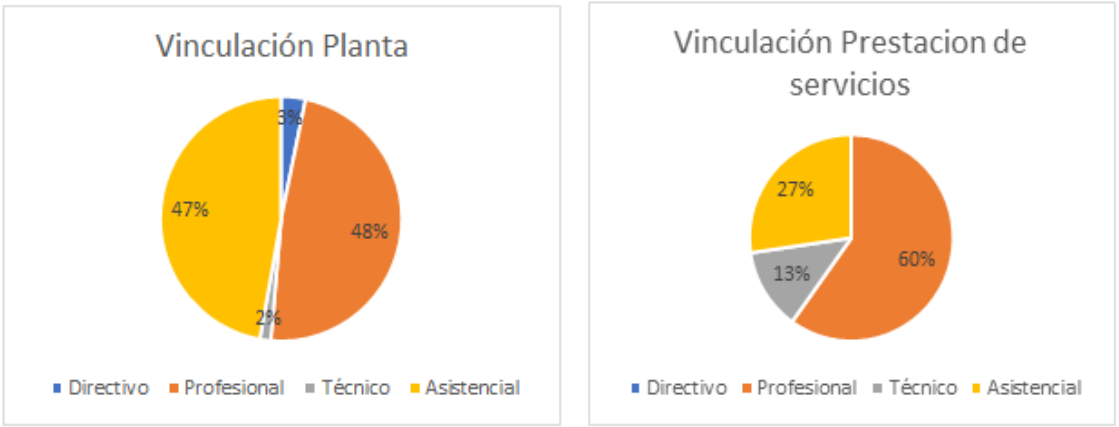
Gráfica 10. Composición de Talento Humano (Contratistas) en las alcaldías locales 2017



Fuente: Elaboración propia a partir información suministrada por la SDG

Al realizar el análisis de composición del personal de las alcaldías locales por nivel, de acuerdo con el tipo de vinculación, se encuentra que tanto en la planta de personal como en lo referente al personal contratado por prestación de servicios, los niveles profesional y asistencial representan la mayor proporción; entre tanto, el nivel técnico representa un 13% y 2% en personal vinculado por prestación de servicios y personal de planta respectivamente (Gráfica 11).

Gráfica 11. Composición del Personal de Planta y Prestación de Servicios según Nivel

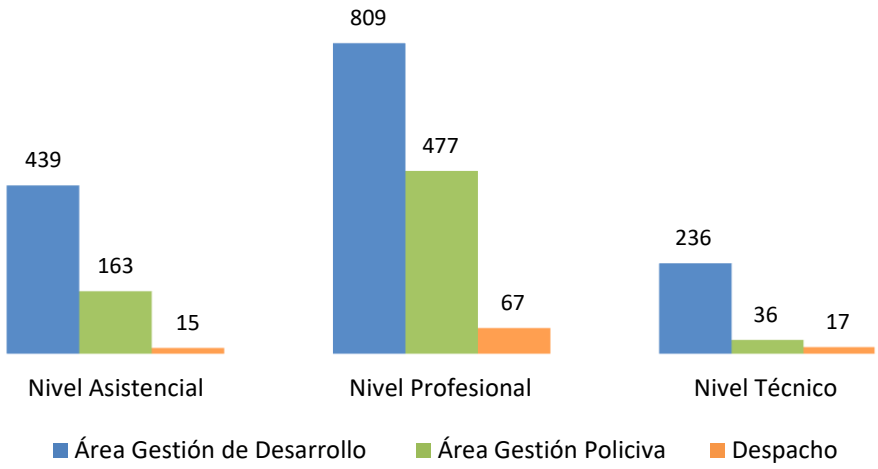


Fuente: Elaboración propia a partir información suministrada por la SDG

Se destaca que el mayor peso de las actividades misionales recae sobre el personal profesional y que la mayor parte de estos son contratistas (1.355) ya que por cada profesional de planta existen 4,5 profesionales vinculados en prestación de servicios.

Si se analiza la distribución del personal requerido en torno de las áreas funcionales *ad hoc*, en la mayoría de alcaldías, se deduce que 66% de las labores de Gestión y Desarrollo se soporta en contratos de prestación de servicios, seguido por el Área de Gestión Policiva con el 29% y las labores del Despacho con 4%. Lo anterior tomando como base la información disponible de solicitudes de certificados de inexistencia de personal (Gráfica 12).

Gráfica 12. Distribución de Contratistas por Perfil y Área - 2017



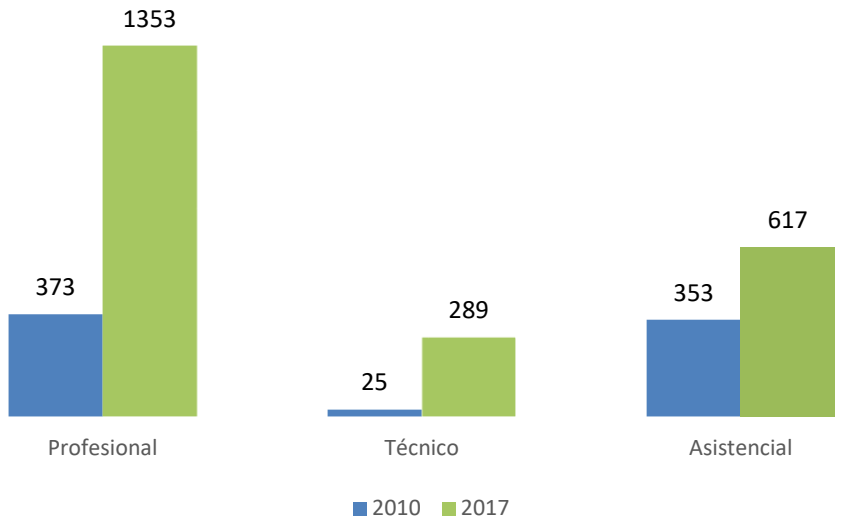
Fuente: Elaboración propia a partir información suministrada por la SDG

Dado que el mayor número de personas vinculadas a la planta es de nivel asistencial y que el tamaño de la planta se ha reducido y algunos de los cargos se encuentran vacantes, parece natural que se haya hecho necesario fortalecer los equipos a través de la contratación de personal por prestación de servicios. Es así como entre el 2010 y 2017 se ha presentado un incremento en la cantidad de contratos de prestación de servicios: de acuerdo con los registros disponibles en el 2010 se registraron 751 contratos de prestación de servicios, entre tanto en el 2017 se registraron 2.380 contratos de prestación de servicios de acuerdo la base de datos del SECOP, lo cual representa un incremento de más del 200%. Vale la pena aclarar que esta situación corresponde a planes de desarrollo local de administraciones diferentes y, por tanto, el número de contratos está en función de las metas y programas planteados.

De la información disponible sobre expedición de certificados de inexistencia de personal, de acuerdo con los registros entregados por la Dirección de Gestión de Talento Humano de la Secretaría Distrital de Gobierno, tal como se observa en la Gráfica 13 el nivel profesional es el que más requirió reforzarse con contratos de prestación de servicios en el 2017, frente al 2010 año en el cual el número de contratos del nivel profesional y asistencial era proporcional y entre los dos

representaban el 96% de la contratación. En el gráfico se puede observar las proporciones para cada uno de los niveles y el crecimiento que han tenido entre el 2010 y 2017.

Gráfica 13. Contratos de Prestación de servicios 2010 - 2017



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio de la U. del Rosario (2010) e información suministrada por la SDG

Al desagregar la información por localidad, se tiene que Usaquén, Santa Fe, Bosa y Antonio Nariño han identificado necesidades mayores de reforzamiento de la planta de personal de acuerdo con los certificados de inexistencia de personal. Partiendo de la información disponible para 2010, el mayor incremento en necesidades de personal se manifestó en Usaquén (384%), y los niveles más bajos en Teusaquillo (91%) y Mártires (93%), variaciones que en todo caso son significativas.

Al considerar los niveles profesional, técnico y asistencial, se destaca el crecimiento extraordinario del nivel técnico que se multiplicó más de diez veces, reflejando una variación de 1.056%. Sin embargo, al mismo tiempo conviene destacar la tendencia creciente para el nivel profesional, que en valor absoluto se vio representado en 980 contratos de prestación de servicios más que en el 2010, (263%) y representa el 64% del incremento total de contratos de prestación de servicios (Tabla 21). Esto va en concordancia con los análisis realizados en la sección anterior. Se observa que la mayor parte de los contratistas se encuentra en el nivel profesional, en el que hay mayor déficit de funcionarios de planta, lo que da cuenta de las necesidades de personal para la resolución de los temas misionales de las alcaldías. Asimismo, el contar con una proporción tan alta de contratistas tiene implicaciones sobre la estabilidad de los funcionarios, lo que, como se ha recalcado, tiene incidencias sobre la institucionalización del conocimiento y los procesos en las alcaldías. Sumado a lo anterior, los altos niveles de contratación de prestación de servicios (2.259 en 2017) implican una carga administrativa para las localidades que resulta difícil de soportar, especialmente si no se cuenta con las áreas especializadas.

Tabla 21. Distribución de contratistas por Niveles 2010 - 2017

Localidad	Niveles											
	Profesional			Técnico			Asistencial			Total		
	2010	2017	Δ	2010	2017	Δ	2010	2017	Δ	2010	2017	Δ
USAQUÉN	18	71	294%	0	10	1000%	4	26	550%	22	107	386%
CHAPINERO	12	41	242%	0	8	800%	13	26	100%	25	75	200%
SANTA FE	12	59	392%	0	16	1600%	9	21	133%	21	96	357%
SAN CRISTÓBAL	25	92	268%	0	14	1400%	27	63	133%	52	169	225%
USME	25	76	204%	0	14	1400%	32	24	-25%	57	114	100%
TUNJUELITO	9	65	622%	4	7	75%	22	29	32%	35	101	189%
BOSA	16	69	331%	0	6	600%	9	25	178%	25	100	300%
KENNEDY	23	109	374%	1	10	900%	34	60	76%	58	179	209%
FONTIBÓN	14	69	393%	1	11	1000%	20	38	90%	35	118	237%
ENGATIVÁ	36	116	222%	6	41	583%	27	58	115%	69	215	212%
SUBA	37	128	246%	0	20	2000%	31	51	65%	68	199	193%
BARRIOS UNIDOS	18	52	189%	0	3	300%	16	15	-6%	34	70	106%
TEUSAQUILLO	20	35	75%	1	17	1600%	13	13	0%	34	65	91%
LOS MÁRTIRES	10	31	210%	1	4	300%	18	21	17%	29	56	93%
ANTONIO NARIÑO	14	57	307%	0	17	1700%	4	12	200%	18	86	378%
PUENTE ARANDA	16	41	156%	2	46	2200%	10	14	40%	28	101	261%
CANDELARIA	18	41	128%	3	16	433%	8	17	113%	29	74	155%
RAFAEL URIBE URIBE	16	82	413%	2	8	300%	13	26	100%	31	116	274%
CIUDAD BOLÍVAR	22	86	291%	0	10	1000%	28	46	64%	50	142	184%
SUMAPÁZ	12	33	175%	4	11	175%	15	32	113%	31	76	145%
TOTAL	**373**	**1353**	**263%**	**25**	**289**	**1056%**	**353**	**617**	**75%**	**751**	**2259**	**201%**

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio de la U. del Rosario (2010) e información suministrada por la SDG

Vale la pena aclarar que las diferencias en los datos consignados en las tablas Tabla 21 y Tabla 22, obedecen por una parte a que no corresponden a la misma fuente de información y por otra tienen diferente temporalidad. LaTabla 21 se construyó con información correspondiente a certificados de inexistencia de personal suministrada por la Secretaría Distrital de Gobierno con corte a septiembre de 2017, mientras que la Tabla 22 se construyó con la información obtenida del SECOP con corte a diciembre de 2017. El uso de estas dos bases de datos obedece a que la información disponible en SECOP no permite el análisis por niveles, pero contiene información histórica que posibilita la realización de comparaciones entre períodos de tiempo más cortos. Sobre el particular, se debe destacar que uno de los aspectos que evidencia las falencias en la gestión de personal para las alcaldías locales, es que a pesar de que las alcaldías locales son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, no existe información centralizada sobre el estado del personal en la secretaría, lo que, en un esquema centralizado como el planteado, denota ausencia de información para ejercer un mejor control y fortalecer dificulta los procesos de planeación local.

Tabla 22. Número de contratos de prestación de servicios por localidad

Localidad	2015	2016	2017
Teusaquillo	45	58	65
Chapinero	57	73	76
Sumapaz	58	80	80
Barrios Unidos	90	62	73
Candelaria	81	79	78
Usaquén	56	89	94
Mártires	107	86	59
Antonio Nariño	91	104	86
Santa fe	112	91	85
Puente Aranda	100	107	100
Bosa	132	95	96
Tunjuelito	101	121	103
Rafael Uribe Uribe	145	88	102
San Cristóbal	122	126	131
Ciudad Bolívar	144	128	133
Fontibón	157	123	149
Usme	224	113	152
Kennedy	241	175	180
Engativá	288	168	206
Suba	175	197	313
Total	**2526**	**2163**	**2380**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

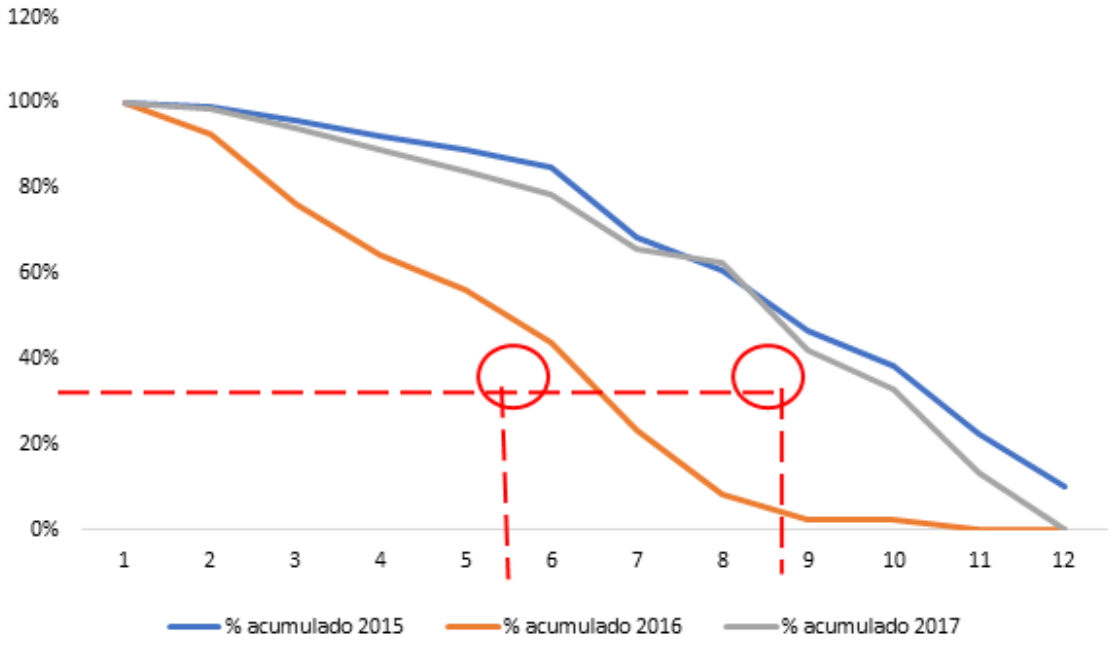
Por otro lado, el análisis correspondiente a contratación, puntualmente para el caso en cuestión, contratos de prestación de servicios, se hace complejo en la medida que la información consignada presenta muchos errores y heterogeneidad en su formato de registro. Así las cosas, no es posible determinar si una persona ha tenido varios contratos de prestación de servicios en un mismo año, tampoco si su contratación es recurrente año tras año, pues al hacer el análisis de datos el campo de documento de identidad de contratista que sería útil para realizar este análisis está consignado en diferentes formatos.

Por último, con referencia a la rotación de personal, y con las consideraciones señaladas sobre la calidad de la información disponible, es posible identificar que buena parte de los contratos de prestación de servicios que año a año se registran en las alcaldías locales son para realizar actividades por periodos superiores a 6 meses. En la Gráfica 14 sobre frecuencias acumuladas es posible observar que en los años 2015 y 2017 cerca del 50% de los contratos de prestación de servicios se realizaron para períodos de más de 8 meses; como se observa en la misma, en el 2016

no se presentó la misma situación, lo que podría asociarse al cambio de administración periodo en el cual se adopta nuevo Plan de Desarrollo Distrital, y el presupuesto se divide para financiar las metas del Plan de Desarrollo que finaliza y del Plan de Desarrollo que inicia. Cuando esto sucede la práctica general más frecuente es no suscribir contratos por periodos superiores a 6 meses, situación que es consistente con los resultados que se presentan en la misma Gráfica 14, en la cual se evidencia que para esta vigencia el 50% de los contratos celebrados fueron por periodos de cerca de 6 meses.

Esto denota que cerca del 50% de los contratos fueron celebrados para cortos periodos, lo que facilita la rotación del personal y tiene las consecuencias indeseadas que se han reseñado anteriormente. Adicionalmente, el ciclo político al que está sujeta la contratación plantea el interrogante de hasta qué punto el personal seleccionado responde a un proceso meritocrático o hasta dónde entran en juego variables políticas.

Gráfica 14. Análisis de composición contratos de prestación de servicios



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del SECOP para las vigencias 2015-2017

En resumen, se tienen dos aspectos fácticos en cuanto al actual esquema organizacional y de personal de las alcaldías locales. De un lado, la asignación de la planta y los contratistas, especialmente para funciones directivas, es insuficiente para la carga que supone las funciones asignadas. Esto es especialmente relevante a la luz de la carga de responsabilidades de un alcalde local que diariamente debe revisar y firmar, en promedio, más de 200 oficios, al tiempo que debe resolver contingencias que requieren su presencia, y participar en espacios institucionales (en promedio 28 por localidad, de acuerdo con los resultados del Inventario realizado con fundamento

en la Circular Conjunta No. 16 de 2016 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal).

Y de otro lado, la dependencia funcional de las alcaldías locales en relación con la Secretaría Distrital de Gobierno, bajo la estructura de un sector, la cual afecta el cumplimiento de determinadas funciones administrativas, ya que genera ambigüedad sobre la competencia "gerencial" y sobre el nivel de responsabilidad frente los órganos de control. Todo ello "dificulta notablemente el quehacer del alcalde, e incide negativamente en el clima organizacional" (SDG e IDPAC, 2016). Parte del problema radica en la no consideración de la localidad como nivel de gobierno desconcentrado, aspecto que restringe el margen administrativo de los alcaldes locales en relación con las funciones que la administración central ha tenido a bien delegar o desconcentrar.

- ***Conclusiones***

A manera de conclusión puede decirse que las competencias y funciones de alcaldes y alcaldías locales se caracterizan por: i) una creciente cantidad, producto de un proceso desordenado e indiscriminado de asignación de funciones por parte de órganos de los órdenes nacional, distrital y local; ii) dispersión, ambigüedad, imprecisión, inconsistencia, duplicidad y redundancia; iii) falta de proporcionalidad con la capacidad administrativa y los recursos disponibles; iv) imprecisa distribución de responsabilidades con el sector central; y v) ineficacia de determinadas disposiciones y de la correspondiente gestión pública.

Estos problemas derivan en una percepción distorsionada de la naturaleza, responsabilidades y posibilidades del ámbito local lo cual, a su vez, se traduce en: i) una relativa frustración para la ciudadanía que no percibe con claridad los beneficios de su relación con las autoridades locales; ii) menor eficacia de los funcionarios locales que se enfrentan a una creciente desproporción entre sus responsabilidades y los recursos disponibles para atenderlas; iii) y presencia de riesgos administrativos y jurídicos para la gestión del Distrito Capital en su conjunto, pues no logra engranar un esquema operativo efectivo y transparente.

Frente a lo anterior, una tarea urgente es establecer de manera clara la real dimensión de las localidades y las autoridades locales. Para ello se deben disponer con precisión sus competencias y respectivas funciones y atribuciones, definir de manera proporcionada las estructuras administrativas correspondientes y determinar los insumos necesarios para su debida atención. Esto podría suponer, con base en una revisión exhaustiva de las posibilidades y objetivos institucionales, una recomposición de las responsabilidades de los alcaldes y las alcaldías locales que permita concentrar y especializar su gestión en aquellos ámbitos y asuntos que obedecen a necesidades estrictamente locales y que sean consistentes con el modelo de gestión local que descansa en la delegación y desconcentración de competencias de la administración Distrital.

Sin perjuicio de lo anterior, especial atención requiere la corrección de duplicidades, redundancias, contradicciones, obsolescencias y vacíos en las normas que rigen las atribuciones e instancias de coordinación. En esta recomposición se debe: i) delimitar de manera nítida la responsabilidad de las

alcaldías locales en relación con el sector central de la administración distrital; ii) racionalizar los mecanismos de coordinación institucional; y iii) optimizar los mecanismos de territorialización de la inversión para reflejar en mayor medida las necesidades y prioridades de las comunidades locales.

La Tabla 23 presenta una síntesis de los hallazgos en cuanto a competencias y capacidades institucionales:

Tabla 23. Principales hallazgos en la definición de competencias

DIMENSIÓN	Principales hallazgos
Competencias y capacidades institucionales	• Es posible equilibrar mejor las funciones de los alcaldes y alcaldías locales (casi 300) vs capacidades administrativas. La iniciativa de la Administración Distrital, de conformidad con el Plan de Desarrollo Distrital "*Bogotá Mejor para Todos*" (2016), encaminada a la racionalización y armonización de funciones apunta en la dirección correcta y supone una valiosa ventana de oportunidad para resolver los problemas actuales. • Múltiples competencias dispersas, imprecisas, ambiguas, inconsistentes, y en muchos casos sin clara pertinencia local. La iniciativa de la Administración Distrital, de conformidad con el Plan de Desarrollo Distrital "*Bogotá Mejor para Todos*" (2016), encaminada a la racionalización y armonización de instancias de coordinación y participación apunta también en la dirección correcta y supone una valiosa ventana de oportunidad para resolver los problemas actuales. El antecedente del decreto 547 de 2016 es un referente fundamental para estos efectos. • Inviable rol obligatorio de alcalde en excesivo número de instancias de participación y coordinación, 28 en promedio, (Ej. 73 en Ciudad Bolívar). • Organización interna *ad hoc* de alcaldías locales no acorde con competencias misionales locales (ej. no refleja IVC, o contratación). • Organización de personal desbalanceada: 22% en planta; 78% en prestación de servicios. La iniciativa de la Administración Distrital, de conformidad con el Plan de Desarrollo Distrital "*Bogotá Mejor para Todos*", encaminada al fortalecimiento de las autoridades, equipos y alcaldías locales tiene una buena orientación y cuenta con importante asignación presupuestal que bien canalizada puede contribuir a resolver en el corto plazo varios de los principales problemas en esta materia. • Contraste y desproporción entre reducción de planta (22% en total; 19% en nivel profesional), y aumento de prestación de servicios (201% en total; 263% en nivel profesional) entre 2010 y 2017. La mencionada iniciativa de la Administración Distrital encaminada al fortalecimiento de las autoridades, equipos y alcaldías locales tiene una buena orientación y cuenta con importante asignación presupuestal que bien canalizada puede contribuir a resolver en el corto plazo varios de los principales problemas en esta materia. • Embotellamiento de tareas institucionales en los alcaldes por ausencia de personal directivo en quien delegar. • Crecimiento progresivo de competencias sin equivalente en fortalecimiento de herramientas tecnológicas, y profesionalización del personal.

Fuente: Elaboración propia

4.1.2 Análisis Normativo

Las competencias de alcaldes y alcaldías locales están previstas en un conjunto de normas sin una adecuada articulación y sin un desarrollo integral: D.L. 1421; diversos acuerdos del Concejo; y múltiples decretos del Alcalde Mayor, entre los que se destacan el Decreto 854 de 2001, el Decreto 101 de 2010 y el Decreto 411 de 2016. Esto es fuente de ambigüedad y confusión, como bien se

advirtió en la descripción del problema. En la Tabla 24 se relacionan las dimensiones de análisis y las principales normas en materia de competencias para cada una de ellas.

Tabla 24. Normativa principal para cada dimensión de análisis

DIMENSIÓN	NORMA	ALCANCE
GENERAL	D.L. 1421 de 1993	Funciones de los alcaldes locales.
	Decreto 854 de 2001	Delegación de funciones del Alcalde Mayor.
	Decreto 101 de 2010	Funciones de las alcaldías locales.
	Decreto 411 de 2016	Funciones de las alcaldías locales.
INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	Ley 1801 de 2016	Código Nacional de Policía.
	Decreto Nacional 583 de 2017	Renovación urbana, requisitos de solicitud y trámite de las licencias urbanísticas
	Acuerdo 79 de 2003	Código de Policía de Bogotá D.C.
	Acuerdo 176 de 2005	Operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos.
	Decreto 854 de 2001	Delegación de funciones del Alcalde Mayor.
	Decreto 190 de 2004	Perímetros para la actividad económica en el POT
	Decreto 413 de 2004	Establecimientos de juegos localizados de suerte y azar
	Decreto 37 de 2005	Atracciones mecánicas y juegos de participación
	Decreto 599 de 2013	Permisos para juegos, rifas y espectáculos públicos
	Decreto 411 de 2016	Funciones de las alcaldías locales.
	Decreto 217 de 2017	Tarifas de estacionamientos
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL	Decreto 714 de 1996	Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital
	Decreto 854 de 2001	Delegación de funciones del Alcalde Mayor.
	Decreto 101 de 2010	Funciones de las alcaldías locales.
	Decreto 372 de 2010	Proceso Presupuestal de los fondos de desarrollo local
	Decreto 411 de 2016	Funciones de las alcaldías locales.
TERRITORIALIZACIÓN	Decreto 101 de 2010	Funciones de las alcaldías locales.
	Decreto 411 de 2016	Funciones de las alcaldías locales.
PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN	Acuerdo 12 de 1994	Estatuto de planeación de Bogotá D.C.
	Acuerdo 13 de 2000	Participación ciudadana en el plan de desarrollo.
	Decreto 101 de 2010	Funciones de las alcaldías locales.
	Decreto 411 de 2016	Funciones de las alcaldías locales.
SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN	Decreto 101 de 2010	Funciones de las alcaldías locales.

Fuente: Elaboración propia

El marco general de referencia de este andamiaje normativo es la regulación constitucional del régimen de Bogotá como Distrito Capital. Por ello conviene recordar que la Constitución Política de 1991 dio un significativo impulso al proceso de descentralización política y administrativa que emprendió el país en la década de los 80 con la elección popular de alcaldes, entre otras disposiciones. Esta impronta constitucional se expresó también en el régimen especial que estableció para Bogotá en el Capítulo 4 del Título XI, correspondiente a la "Organización territorial"[42].

42 Específicamente en los artículos 322, 323, 324, 325 y 326.

Este régimen incluye, por expreso mandato constitucional, la división del territorio distrital en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes. Conviene destacar tres elementos del régimen distrital previstos en esta norma: i) la división territorial en localidades; ii) el reparto de competencias y funciones administrativas para dichas localidades; y iii) la imprecisión según la cual a las autoridades locales les corresponde "la gestión de los asuntos propios de su territorio".

A su vez el artículo 323, al ocuparse de las autoridades del Distrito, hace referencia a concejales, ediles, Alcalde Mayor y alcaldes locales. Resulta significativo, en términos de la relevancia constitucional de las localidades y las autoridades locales, que se haga mención expresa de los alcaldes locales. Independientemente de su condición de subdivisiones administrativas desconcentradas es claro que se trata, de servidores públicos de rango constitucional, en la medida que representan un nivel de gobierno dentro del ámbito distrital, el cual, a la fecha, bajo una atípica definición sectorial se encuentra adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno.

Las disposiciones constitucionales de carácter general encuentran concreción en el desarrollo del régimen distrital efectuado mediante decreto ley expedido por el gobierno nacional a la luz de artículo transitorio 41 de la Constitución. Según lo allí previsto, el gobierno nacional expidió en julio de 1993 el D.L. 1421[43].

En esta norma, columna vertebral del régimen especial de Bogotá, se establecen los objetivos y propósitos de las localidades. El título V, denominado "Descentralización territorial", dedica a las localidades el primero de sus cinco capítulos. En primer lugar, establece los objetivos y propósitos de la división territorial del Distrito y señala que deberá garantizar los siguientes asuntos:

> 1. Que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.
>
> 2. La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades, incluyendo la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones.
>
> 3. Que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, promueva su mejoramiento y el progreso económico y social.
>
> 4. Que sirvan de marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales, y

43 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá". Reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1677 de 1993, 2537 de 1993, 1187 de 1998 y 1350 de 2005. Con anterioridad el Congreso expidió la Ley 1 de 1992 "Por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital", la cual fue derogada por el D.L. 1421. Sin embargo, dio lugar al Acuerdo Distrital 6 de 1992 que se encuentra vigente con las correspondientes concordancias.

5. El adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas.

Se debe destacar al respecto que la ley contempla como propósitos y objetivos de la división territorial del Distrito Capital la asignación de algunas funciones a las localidades y la desconcentración de funciones de las autoridades distritales en estas.

En consonancia con el artículo 323 constitucional, el D.L. 1421 reitera la fórmula genérica según la cual a las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio pero no los define específicamente, y determina, igualmente, que las localidades están sometidas a la autoridad del Alcalde Mayor, de las juntas administradoras locales y de los alcaldes locales, sin establecer con claridad plena la preeminencia, jerarquía y líneas de mando de estas instancias sobre las mismas localidades.

De manera complementaria los artículos 62 y 63 de dicha norma precisan que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará las atribuciones administrativas de las localidades y hará la respectiva distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales.

Para atender las correspondientes necesidades presupuestales de las localidades el régimen especial prevé, como parte de su diseño institucional, la existencia de un fondo de desarrollo para cada localidad. Así lo dispone el D.L. 1421 en su artículo 87. Esta pieza fundamental del arreglo institucional local está, sin embargo, delimitada por un principio de delegación ya que el representante legal y ordenador de los gastos de dichos fondos es el Alcalde Mayor, según lo dispuesto en el artículo 92 de dicha norma.

El D.L. 1421 también establece una serie de directrices para una adecuada acción administrativa. Para estos efectos, en el artículo 39, asigna al Alcalde Mayor la potestad reglamentaria encaminada a garantizar, entre otras cosas, la descentralización delegación y desconcentración de funciones. De manera particular se refiere a la delegación de funciones por parte del Alcalde Mayor en el artículo 40.

Estas disposiciones del D.L. 1421, en consonancia con las normas constitucionales, las disposiciones de la Ley 489 de 1998[44], especialmente en lo referente a las modalidades de la acción administrativa, y el acuerdo distrital 257 de 2006[45], sirven de marco para la distribución de funciones entre las autoridades del Distrito. Las figuras de y delegación y desconcentración

44 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

45 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones".

se entrelazan, en la práctica, con énfasis en esta última, para definir una determinada arquitectura institucional de descentralización.

Como ya se ha advertido, la Constitución Política hace referencia expresa a los alcaldes locales, aunque no establece sus atribuciones. Es el D.L. 1421 el que establece las atribuciones principales de los alcaldes locales, en sus artículos 86, 91 y 95.

De manera complementaria el Decreto Distrital 101 de 2010[46], en sus artículos 2 y 3, define la misión de las alcaldías locales y les asigna una serie de funciones misionales, administrativas y de coordinación entre niveles. También el Decreto Distrital 411 de 2016 se ocupa de las funciones de las alcaldías locales, generando dispersión en esta regulación.

Es necesario insistir en que, como ya se precisó, estas funciones se ven constantemente incrementadas por una sucesión de normas específicas sobre los más diversos temas y por las delegaciones de la administración central en los alcaldes locales. Todo ello ha producido una verdadera maraña normativa que tiende a reforzar la anotada desproporción entre competencias y recursos en las localidades.

Como se puede observar son múltiples y diversas las funciones asignadas a los alcaldes y a las alcaldías locales por las normas principales que regulan la materia. Al respecto ha señalado el Consejo de Estado lo siguiente:

> *"...De la lectura de las anteriores funciones y de lo prescrito en los artículos 5 y 61 que enlista a los Alcaldes Locales como 'autoridades', no puede menos que colegirse que éstos están revestidos de la autoridad política, civil y administrativa de que trata el numeral 2º del artículo 179 de la Carta Política. En efecto, basta comparar los conceptos que sobre las distintas clases de autoridad ha definido el legislador y ha precisado esta Corporación, para inferir que los Alcaldes Locales están revestidos de autoridad política, pues una de sus atribuciones es 'cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las Autoridades Distritales', como lo señala el numeral 1º del citado artículo 86 del Decreto 1421 de 1993. Así mismo, los Alcaldes Locales ejercen autoridad civil, como se colige de las funciones asignadas en el citado artículo 86 en los numerales 6, 7, 9, 10, 11 y 12, en las que claramente se observa que son atribuciones con capacidad de autonomía y facultad sancionatoria. Además, dichos servidores públicos, por virtud de los Decretos Distritales No. 533 de 1993 y 176 del 1998, fueron delegados para contratar determinados proyectos a cargo del Fondo de Desarrollo Local; es decir, les fue conferida la facultad de ordenación del gasto. Tienen pues los Alcaldes Locales poder de orden, dirección o imposición sobre los ciudadanos, lo que permite establecer, sin más disquisiciones, que evidentemente ejercen "autoridad civil y administrativa (...)" (Olaya Forero, 2001)..*

46 "Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las alcaldías locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones".

4.1.3 Análisis de procesos

Las competencias y funciones asignadas a los alcaldes y alcaldías locales encuentran expresión administrativa en el mapa de procesos y procedimientos de la Secretaría Distrital de Gobierno, habida cuenta de la condición de estos como funcionarios y dependencias de dicha entidad. Del total de 18 procesos con que cuenta la entidad, los alcaldes locales intervienen en los siguientes:

1. Proceso de Inspección, Vigilancia y Control: consta de 48 procedimientos; hace parte del Macroproceso de Gestión Territorial.
2. Proceso de Gestión Pública Territorial Local: consta de 3 procedimientos y 1 guía; hace parte del Macroproceso de Gestión Territorial.
3. Proceso de Gestión Corporativa Local: consta de 1 procedimiento y 4 manuales; hace parte del Macroproceso de Gestión Corporativa.
4. Proceso de Acompañamiento a la Gestión Local: consta de 2 procedimientos y 1 instructivo; hace parte del Macroproceso de Gestión Territorial.

En cumplimiento de sus funciones los alcaldes locales lideran los primeros tres y acompañan el cuarto. Como las demás dependencias de la entidad, las alcaldías locales participan también de otros 4 procesos: Gerencia de Tecnología de la Información y las Comunicaciones; Gestión del Patrimonio Documental; Planeación Institucional; y Comunicación Estratégica.

Una correcta alineación entre competencias, procesos y procedimientos resulta especialmente importante con miras a resolver los referidos problemas de ambigüedad e inconsistencia en determinadas dimensiones. En este sentido, por ejemplo, deben ajustarse los procesos relativos a las competencias de los alcaldes locales en materia de inspección, vigilancia y control, en particular, en su interacción con las competencias de inspectores de policía y policía uniformada.

Dado el origen político del proceso de nombramiento de los alcaldes locales, estos tienen pocos incentivos para el ejercicio de determinadas funciones en este ámbito. A su vez, los policías uniformados suelen asumir una actitud pasiva al respecto, a la espera de la actuación de los alcaldes locales y los inspectores de policía. Se presenta entonces una inversión de los incentivos, en virtud de los procedimientos: la función se centra en los funcionarios que no tienen incentivos (alcaldes locales), en detrimento de los funcionarios que por su naturaleza deberían ocuparse activamente de la misma (policía uniformada).

Al respecto, un referente a tener en cuenta es el procedimiento establecido para las infracciones de tránsito, en el que el control directo lo hace la policía uniformada y la consecuente actuación administrativa la asumen los inspectores. De esta manera podría agilizarse el procedimiento, optimizar el cumplimiento de las funciones y racionalizar los roles y competencias de los funcionarios competentes.

4.2 Inspección, Vigilancia y Control

4.2.1 El problema

En línea con los diagnósticos realizados por la Secretaría Distrital de Gobierno en los años 2012 (Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y SDG, 2012) y 2015 (Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y SDG, 2015), la gestión de las actividades de Inspección Vigilancia y Control (IVC) de las Alcaldías Locales se refleja en una creciente acumulación de actuaciones administrativas sin concluir respecto a temas de espacio público, establecimientos de comercio y obras y urbanismo[47].

A pesar de los esfuerzos bien encaminados por parte de la actual administración, enmarcados en el Plan Estratégico para la Depuración e Impulso de las Actuaciones Administrativas Locales 2016 - 2020, y la adopción de estándares internacionales en materia de IVC en establecimientos de comercio, entre otros, a octubre de 2017, las actuaciones inconclusas ascendían a más de 65 mil. Esta realidad se ha venido agudizando progresivamente en la medida en que se abren más expedientes de los que se cierran año a año[48].

Según las fuentes de la Secretaría Distrital de Gobierno, la acumulación de actuaciones administrativas refleja variaciones altas entre periodos muy cortos. Así, por ejemplo, a noviembre de 2017, según los registros oficiales existían 57.811 actuaciones acumuladas. Sin embargo, dos meses después, en enero de 2018, el número de actuaciones alcanzaba ya una cifra cercana a las 74.000, una diferencia superior a los 16.000 registros.

Dado que esta diferencia casi que duplica el número de actuaciones administrativas anuales para 2009 o 2015, años históricamente altos, la variación tan alta puede deberse, principalmente, a retrasos en la digitalización de la información y a la incorporación de expedientes como parte de procesos de digitalización y, de otro lado, a actualizaciones en el estado de las actuaciones administrativas, en particular la apertura de procesos que probablemente se daban por cerrados.

Recuadro 3. Inspección, Vigilancia y Control en Función y Actividad de Policía: Principales Elementos del Modelo de Gestión Local Actual

Teniendo en cuenta la reforma del derecho de policía y convivencia en sus cuatro ámbitos de Seguridad, Tranquilidad, Medio Ambiente y Salud Pública, el modelo de gestión local en cuanto a IVC puede visualizarse, como producto de la revisión normativa y la información aportada por la SDG, a partir de su alcance y objetivos, y de los procesos que involucran, de la siguiente manera:

47 "… la principal problemática a Nivel Local es la congestión de expedientes producto del gran número de quejas que la ciudadanía instaura frente a las Alcaldías Locales" (Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y SDG, 2015, Pág. 18).

48 La Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano "ha identificado como uno de los problemas de la Gestión Local el deficiente desempeño de la gestión policiva de las Alcaldías Locales" (Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y SDG, 2012, Pág. 3).

Alcance y objetivo. El modelo actual determina la resolución de los conflictos suscitados entre los asociados que llegan al conocimiento de las autoridades de policía ya sea, a petición de parte u oficiosamente, y mediante el trámite procesal correspondiente para resolverlos, distinguiendo dos frentes de trabajo:

Alcalde Local como autoridad transitoria de policía: El nuevo Código de Policía establece que los alcaldes locales deben seguir conociendo de los asuntos relacionados con infracciones a Obras y urbanismo, espacio público y cumplimiento de requisitos en los establecimientos de comercio, en hechos realizados antes del 29 de enero de 2017 y evacuar las actuaciones que reposan en su despacho.

Inspector de Policía y Corregidor, como autoridad de policía de única, primera y segunda instancia en algunos asuntos de convivencia. El nuevo Código de Policía les establece la obligatoriedad de recibir el reparto de las quejas y querellas puestas en su conocimiento en los Once grandes temas de qué trata el Libro Segundo de la ley 1801 y seguir adelantando el curso de los asuntos que reposan en su despacho.

Procesos y procedimientos generales. Para cumplir con este propósito, las Alcaldías Locales recepcionan las solicitudes de quejas o querellas y realizan el reparto, de acuerdo con las competencias de las autoridades de policía y según el instrumento de guía dado por la Dirección de Asuntos Locales de la SDG.

Como se indicó atrás, las Alcaldías locales continúan con el trámite de los asuntos de conocimiento transitorio de las actuaciones administrativas que cursaban a despacho antes del 29 de enero de 2017, y las que entran por hechos suscitados bajo la vigencia de las anteriores normas (Ley 232/95 y 810 de 2003) o con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 1801. Dos servidores públicos con funciones de Asesor Jurídico y de Obras realizan la tarea de sustanciadores para lo cual cuentan con el apoyo de auxiliares administrativos y de uno a dos profesionales en ingeniería o arquitectura, los cuales se encargan de emitir conceptos técnicos. Algunas alcaldías cuentan con apoyos por contrato de prestación de servicios para las labores de sustanciación.

En las Inspecciones, la administración distrital avanza en la creación de cargos de Inspectores mediante la supresión de 20 cargos de asesores de obras y la creación de igual número de cargos de inspecciones para fortalecer la labor policiva. También cuentan con auxiliares administrativos de planta y en algunas Inspecciones con el apoyo de recurso humano por contrato de prestación de servicios.

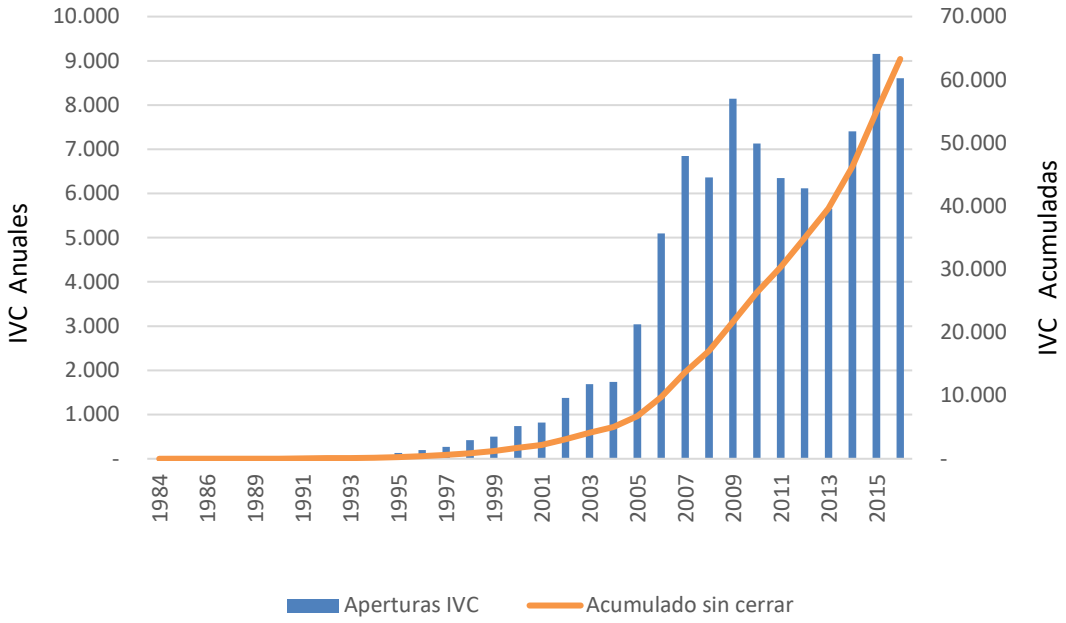
El modelo de gestión por procesos anterior a la vigencia de la ley 1801, está sin actualizar, ya que la reforma cambió sustancialmente los pasos de la guía actual. En cuanto al trámite procesal, la Ley 1801 expone las etapas y tiempos del proceso en forma rigurosa y, como aspecto novedoso incorpora la figura de la Audiencia Pública para todos los componentes del derecho de convivencia.

La coordinación administrativa se adelanta de manera centralizada desde la SDG, a través de la Dirección de Asuntos Locales, la cual define directrices internas de trámites administrativos y lineamientos jurídicos.

Fuente: Elaboración propia.

Las estadísticas disponibles a octubre de 2017 muestran el incremento de las actuaciones de IVC año a año, evidenciando algunos picos en 2009 (8.141 actuaciones abiertas) y 2015 (9.156 actuaciones abiertas). En general, si bien se observan variaciones en el número de aperturas anuales, la realidad es que el acumulado de actuaciones sin cerrar crece sistemáticamente, prácticamente desde que existen datos (Gráfica 15). A 31 de diciembre de 2016 se registraron 63.289 actuaciones sin cerrar y a la fecha este número supera las 65.000.

Gráfica 15. Actuaciones Administrativas de IVC abiertas vs acumulación sin cerrar 1985-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

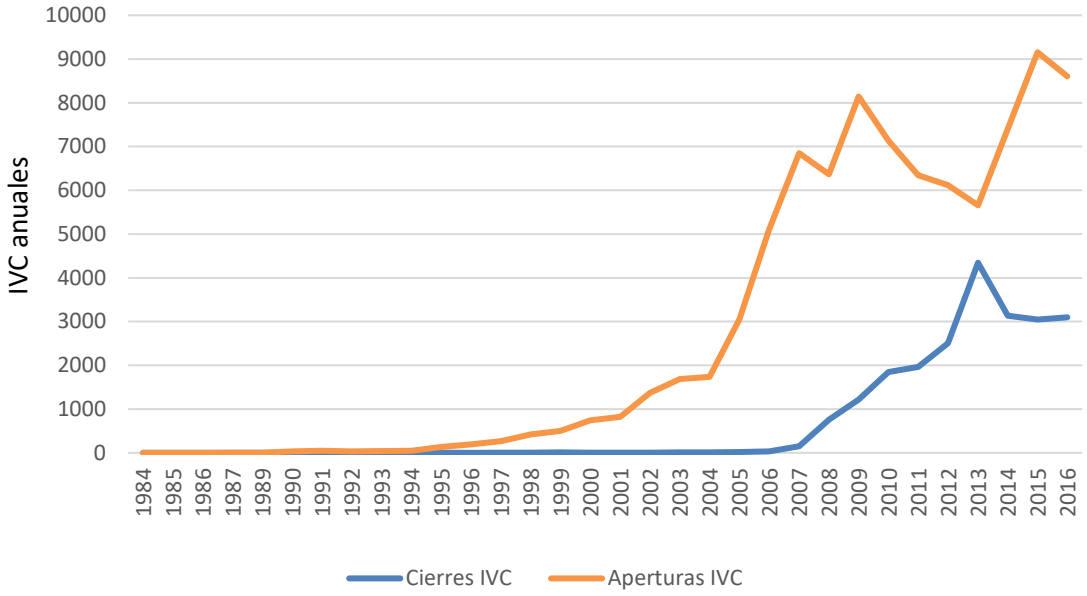
La evolución de este indicador es preocupante desde cualquier perspectiva que se analice ya que, según los registros distritales, existen actuaciones administrativas de IVC sin cerrar desde 1985 y el incremento de la apertura no cesa. En línea con lo anterior, un diagnóstico elaborado por la Personería de Bogotá a los términos de resolución de las actuaciones administrativas durante 2008 identificó expedientes sin fallar que datan de los años ochenta (por ejemplo, expedientes por ocupación de espacio público sin resolver con más de 24 años y por funcionamiento irregular de establecimientos comerciales con más de 18 años) (Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y SDG, 2012).

Actualmente, el tiempo promedio que transcurre entre la apertura de una actuación de IVC y el cierre de la misma es de 62 meses, es decir más de 5 años, lo cual está relacionado con el hecho de que, según la investigación normativa, no existen reglas que definan tiempos mínimos de respuesta

ni períodos de fenecimiento o reglas de prescripción[49] de las actuaciones. Lo anterior a pesar que la norma que regula el procedimiento (Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) advierte unos términos para su trámite.

También es útil resaltar que el número de actuaciones que se cierran por año presentó un incremento a partir de 2007 hasta 2013, cuando se cerraron 4.345 actuaciones de IVC. Sin embargo, a partir de ese año el número de cierres cayó nuevamente a un promedio de 3.000 en 2016 y, a septiembre de 2017, sólo se han resuelto 2.598. Es de resaltar que durante los últimos 20 años el número de aperturas de IVC siempre ha sido superior al de cierres anuales y, por tanto, a pesar de mejoras en la gestión, como en el año 2013, la acumulación de expedientes ha mantenido una tendencia ascendente (Gráfica 16).

Gráfica 16. Número de Actuaciones Administrativas IVC Abiertas vs Cerradas por año 1990-2016

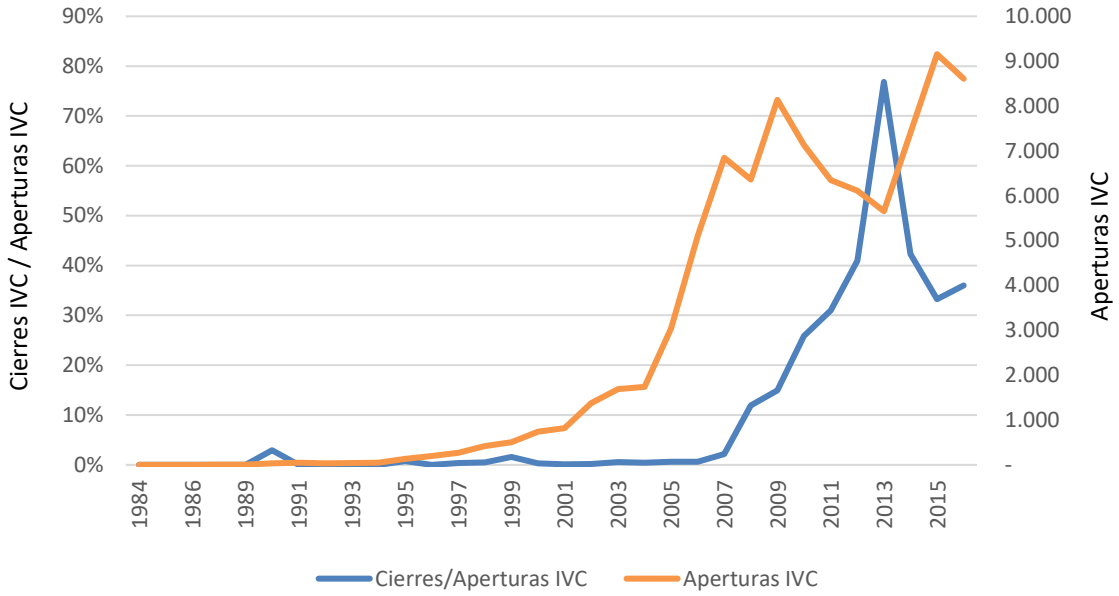


Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

Otra forma de ver este problema es a través de indicadores de productividad de la gestión de IVC en los que se relacionan los expedientes cerrados con el número de expedientes abiertos por año (Gráfica 17). De acuerdo con este indicador el número de expedientes cerrados sobre el número de expedientes abiertos es creciente desde 2007, año en que por cada 100 expedientes de IVC abiertos se cerraban 2. En 2013, el mejor año para el que se cuenta con datos, se cerraron 76 expedientes por cada 100 abiertos, pero a partir de 2014 la productividad se redujo nuevamente al punto que en 2016 se cerraron 36 expedientes por cada 100 que se abrieron.

49 Conforme con el artículo 2513 del Código Civil, la prescripción ya sea adquisitiva o extintiva, no puede ser declarada de oficio, es decir, que quien pretenda beneficiarse de la prescripción debe alegarla, ya sea por vía de acción o de excepción, en la demanda como pretensión o en la contestación de la demanda como excepción.

Gráfica 17. Productividad en la Gestión de Actuaciones de IVC 1984-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

Lo anterior indica una disminución importante en la productividad de las alcaldías locales para cerrar procesos en los últimos 4 años, ello a pesar de que la asignación de despachos comisorios a los alcaldes locales no debiera incidir en la generación de retrasos en el trámite de las actuaciones administrativas adelantadas por la alcaldía local,[50] particularmente desde la entrada en vigor del nuevo CNPC. Sin embargo, juegan un rol importante en esta situación, las limitaciones de capacidad administrativa de las localidades, en particular la ausencia de funcionarios de nivel directivo y técnico que pudieran complementar la capacidad del alcalde para acometer esta función institucionalmente. La insuficiente capacidad administrativa en este frente la perciben los alcaldes locales en las entrevistas realizadas, en estos términos:

> *"pues el plan de contingencia para salir de las actuaciones administrativas lo han hecho desde la historia, todos los años hacen plan de contingencia, pero nunca contamos con los recursos suficientes, o sea uno puede hacer un plan de contingencia, pero para hacer un verdadero plan de contingencia debe contratar por lo menos 60 abogados y 60 ingenieros y eso nunca va pasar" (Alcalde local).*

50 Conforme con concepto No. 20171800078643 de febrero 21 de 2017, emitido por la Secretaría Distrital de Gobierno, "los Alcaldes Locales al ser autoridades con función de policía, tienen facultades para realizar Despachos Comisorios conforme las reglas señaladas en el artículo 37 del Código General del Proceso, con las atribuciones que les otorga para su práctica el artículo 38, a fin de materializar medidas cautelares de secuestro y embargo de bienes en procesos ejecutivos; y para la restitución y entrega de bienes inmuebles, dentro del territorio de su jurisdicción, e incluso resolver reposiciones y conceder apelaciones contra las providencias que dicte, susceptibles de esos recursos". De manera adicional, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Circular PCSJC17-10, de marzo 09 de 2017, indicó que "las autoridades judiciales pueden comisionar a los alcaldes" para la práctica de despachos comisorios.

El caso de los Despachos Comisorios ilustra en parte esta situación. En particular, desde la expedición del nuevo Código de Policía y Convivencia, esta función, que antes era adelantada por uno o máximo dos inspectores de policía hoy recae en el alcalde y, dado que este no tiene la posibilidad de delegar esta función en otro funcionario, ni cuenta con funcionarios directivos y administrativos que pudieran llevar a cabo la función, el represamiento ha empezado a crecer[51]. Algunos alcaldes manifiestan la inconveniencia de que esta función recaiga sobre ellos en los siguientes términos:

> *"(...) frente al tema de los despachos comisorios, creo que no es una competencia que deberíamos nosotros tener como alcaldes locales, eso viene desde los juzgados, me imagino que la rama tendrá que crear nuevos cargos, en este momento podría estar diciendo que lo debería realizar el consejo de justicia, los inspectores de policía, aquellos que tengan competencia e idoneidad, porque aparte de eso para ser alcalde local, nunca se exige que se tenga un título profesional" (Alcalde local).*

Esta apreciación es compartida por algunos inspectores de policía asistentes al grupo focal que se realizó:

> *"esos despachos comisorios deberían exigírsele al consejo de la judicatura que obligue a los jueces, por lo menos en un porcentaje ¿por qué? Porque conozco jueces, soy amigo de varios jueces, ellos jamás han hecho un comisorio en su vida y la norma dicen que ellos podrán excepcionalmente comisionar autoridades, pero de policía". (Inspector de policía).*

Sin embargo, según funcionarios de la Secretaría de Gobierno, los despachos comisorios no son el mayor de los problemas en cuanto a la acumulación de actuaciones, dado que, a partir de la vigencia del nuevo código de policía, sólo se aplicarán a los nuevos casos de IVC, es decir desde 2017, de tal forma que los jueces, aunque pueden expedir los despachos comisarios a los alcaldes, estos tienen el tiempo para atenderlos de forma que no se acumulen.

Continuando con la acumulación de actuaciones, en el año 2016, Kennedy que tiene el mayor número de actuaciones acumuladas (9.072) apenas cerró 38 expedientes por cada 100 que abrió. Los casos más graves en cuanto a la productividad en cierres de IVC son las alcaldías de Suba, Usaquén, Rafael Uribe y Usme que cerraron menos de 10 expedientes por cada 100 que iniciaron (Tabla 1). Las únicas alcaldías locales que están bajando el acumulado de expedientes, es decir, cerrando más procesos de los que abren por año, son Teusaquillo, Fontibón, Chapinero, Los Mártires y La Candelaria (Tabla 25).

Tabla 25. Actuaciones administrativas cerradas y abiertas por localidad

51 Según información aportada por la Secretaría Distrital de Gobierno, en la vigencia 2017, se encuentran agendados 1099 despachos comisorios; para 2018, 1291, para un total, en la vigencia del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, de 8534 despachos comisorios.

Localidad	Procesos Acumulados sin cerrar a 2017	Porcentaje del Total	Casos Abiertos 2016	Casos Cerrados en 2016	Tasa de cierre 2016
KENNEDY	9072	13,85%	1291	492	38,1%
SUBA	8454	12,91%	1430	61	4,3%
ENGATIVÁ	7110	10,86%	324	42	13,0%
USAQUÉN	5545	8,47%	604	42	7,0%
RAFAEL URIBE	5402	8,25%	791	6	0,8%
SAN CRISTÓBAL	3546	5,41%	398	256	64,3%
USME	3184	4,86%	543	16	2,9%
TEUSAQUILLO	3066	4,68%	310	421	135,8%
BARRIOS UNIDOS	3039	4,64%	379	54	14,2%
PUENTE ARANDA	2825	4,31%	620	189	30,5%
FONTIBÓN	2690	4,11%	65	91	140,0%
CIUDAD BOLÍVAR	2417	3,69%	397	176	44,3%
CHAPINERO	2316	3,54%	165	180	109,1%
ANTONIO NARIÑO	1874	2,86%	315	539	171,1%
BOSA	1730	2,64%	159	74	46,5%
TUNJUELITO	998	1,52%	205	137	66,8%
SANTA FE	941	1,44%	186	47	25,3%
LOS MARTIRES	782	1,19%	137	195	142,3%
LA CANDELARIA	496	0,76%	69	81	117,4%
SUMAPAZ	4	0,01%	0	0	N/A
TOTAL	**65491**		**8388**	**3099**	**36,9%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

Teniendo en cuenta lo señalado, así como el nuevo reparto en la atribución de estas competencias a los Inspectores de Policía, Corregidores, Policía Nacional y autoridades administrativas especiales de policía, el número de aperturas de actuaciones administrativas se mantiene con lo que el promedio actual, 8.388 por año, y la tasa de cierre (36,9%) tampoco aumenta. En esas circunstancias, la acumulación de procesos sin cierre podría bordear los 100.000 casos en menos de 6 años. Nótese que esta acumulación de expedientes de IVC, podría evacuarse con apoyo de un equipo de descongestión temporal, en particular, tal como se ha hecho en otros casos, haciendo uso de estudiantes de judicatura, y con base en reglas claras de eficiencia y supervisión del cumplimiento de las etapas propias del procedimiento. Lo anterior porque, en general, se refleja una muy baja productividad de las alcaldías para cerrar procesos aspecto que, desde luego, tiene causas de diferente índole, adicionales a las ya señaladas.

Análisis aparte requiere el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control (SUDIVC) creado por el Decreto 483 de 2007[52] con el propósito de coordinar los procesos y optimizar las herramientas de coordinación interinstitucional e información durante la gestión de IVC, relacionando el cumplimiento de los procedimientos y/o competencias policivas por parte de las diferentes autoridades distritales.[53] Con la expedición del CNPC , hoy existe el sistema unificado de control de medidas correctivas implementado por la Policía Nacional, pero con falencias en la conectividad con las Inspecciones de Policía y Corregidurías.

El funcionamiento actual del sistema aplicado en Alcaldías Locales se halla orientado hacia la unificación de los datos comunes y relacionados entre las entidades competentes en materia policiva. Lo anterior, particularmente, en cuanto a los procesos y procedimientos, los instrumentos de inspección, actas de visitas y operativos, etc., a fin de institucionalizar el Protocolo Único Distrital de procedimientos y competencias a ser diligenciado en las visitas técnicas y operativos obligatorios para establecimientos de comercio abiertos al público, obras y urbanismo, y espacio público[54].

Un gran acierto, en este sentido, por parte de la Dirección de Gestión Policiva de la SDG fue la creación del "Plan Estratégico para la Depuración e Impulso de las Actuaciones Administrativas Locales 2016 -2020"[55]. El Plan de Depuración contiene tres fases en las cuales definen estrategias distintas para los expedientes anteriores a 2012, entre 2012 y 2015, y las que se generaron entre 2016 y la entrada en vigor de la Ley 1801. Asimismo, el Plan se apoya en la información del SI ACTUA para clasificar y ordenar los expedientes con el objeto de clarificar la gestión y el seguimiento. La meta general del Plan, desde su inicio, fue disminuir en 37% las actuaciones administrativas represadas para llegar a 21.513 en 2020. Para esto determinó unas metas anuales de acuerdo con la Tabla 26.

Tabla 26. Metas anuales de actuaciones administrativas

Línea Base (2015)		Metas Programadas para cada Vigencia				
		2016	2017	2018	2019	2020
Actuaciones Administrativas Acumuladas	57.227	55.366	50.366	35.366	25.366	21.513

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

A pesar del programa de descongestión, a enero de 2018, según información de la Dirección de Gestión Policiva y la Dirección de Sistemas de Información de la Secretaría Distrital de Gobierno, el número de expedientes represados asciende a más de 74.000, contrariando la tendencia prevista en el mismo y en el Plan de Desarrollo Distrital. Lo anterior se encuentra relacionado con la cantidad y capacidad del personal que gestiona las actuaciones de IVC dentro de las alcaldías y también con

52 Por el cual se adopta el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá Distrito Capital.
53 Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. Secretaría Distrital de Gobierno. Síntesis de Estudio de funciones delegadas y/o asignadas a Alcaldes (as) Locales. 2012. Pág. 7.
54 Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. Secretaría Distrital de Gobierno. Síntesis de Estudio de funciones delegadas y/o asignadas a Alcaldes (as) Locales. 2012. Pág. 8.
55 Secretaría Distrital de Gobierno, Dirección para la Gestión Policiva. Versión III, octubre de 2017.

las debilidades de los procesos de seguimiento y gestión por resultados con base en metas por localidad. A lo anterior se suma la falta de incentivos (sanciones o recompensas) para que desde la administración distrital se movilice a las alcaldías locales hacia el cumplimiento de metas individuales que a su vez contribuyan a lograr las metas distritales planteadas.

En este sentido también vale la pena resaltar que la Subdirección de Seguimiento a la Gestión de la Inspección, Vigilancia y Control – SSGIVC de la Secretaría General del Distrito, ha puesto en marcha un proyecto de seguimiento a las actuaciones administrativas relacionadas con los establecimientos comerciales que se ajusta a las disposiciones legales y los estándares adoptados por la OCDE a través de las "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance"[56] y según las buenas prácticas de "Regulatory Enforcement and Inspections"[57] señaladas por la misma entidad. El seguimiento que realiza la SSGIVC focaliza sus esfuerzos en las actuaciones administrativas relacionadas con actividad comercial y se encuentra implementando funcionalidades para realizar los procesos de registro y cargue de información de actuaciones administrativas en tiempo real a través de dispositivos en campo. También se encuentra mejorando los instrumentos para la medición del riesgo a fin de determinar el lugar donde hay más probabilidades de que se infrinja el código de policía. Con el fin de avanzar en estos frentes ha establecido acuerdos de apoyo técnico con la Cámara de Comercio de Bogotá.

A pesar del gran esfuerzo normativo y la gestión realizada por varias instancias de la Alcaldía mayor, no se ha logrado superar las debilidades identificadas desde años atrás y que hoy son más apremiantes, pues como se ha demostrado, los expedientes sin cerrar se siguen acumulando. Este sistema es una muestra clara que las herramientas normativas y legales existen para hacer una mejor gestión, sin embargo, el cúmulo de competencias y la falta de claridad en los procedimientos no permiten una óptima gestión de las actividades de IVC.

El resultado se relaciona con diferentes causas, las cuales se combinan para generar el retraso en la resolución de las actuaciones administrativas. El asunto es que con el cambio de código de policía el riesgo se mantiene, esta vez en cabeza de las inspecciones de policía. A continuación, se relacionan las principales causas del problema asociadas a las Alcaldías Locales, las Inspecciones de Policía y los Consejos de Justica, algunas de las cuales ya fueron referidas:

Alcaldías locales

a) Falta de recurso humano de apoyo eficiente;
b) Alta carga de competencias, 40% de las cuales corresponde a IVC;
c) Limitaciones administrativas de los Alcaldes Locales para para delegar funciones de IVC
d) Debilidades del Sistema Unificado Distrital de Inspección Vigilancia y Control Administrativo que limitan la coordinación interinstitucional y el seguimiento al estado de los procesos;

56 Las recomendaciones del Consejo de la OCDE son obligatorias para todos los miembros de la organización
57 La OCDE ha creado desde 2014 varias disposiciones en cuanto a la regulación policiva que se encuentran en la página de la organización

e) Ausencia de reglas, tiempos mínimos de respuesta e incentivos para acelerar los procesos de descongestión
f) Represamiento por diligencias de despachos comisorios.

Actualmente los despachos en cabeza de los alcaldes alcanzan un volumen del orden de los 8.534 en total, un promedio de 426 por localidad. Si se tiene en cuenta que un Alcalde puede realizar no más de 3 despachos a la semana, eso significa que podría tomar cerca de un año evacuar los despachos pendientes. Esto sin contar que, de acuerdo con los alcaldes entrevistados, diariamente se reciben entre 10 y 15 nuevas solicitudes. Los testimonios de los alcaldes, recabados en las entrevistas, señalan que el nuevo código de policía con todo y sus avances aun no soluciona las dificultades existentes, en particular la ambigüedad entre las funciones de los alcaldes locales y los inspectores de policía.

> *"la entrada del nuevo código de policía, en teoría (…) significa que los alcaldes locales pierden competencia en términos de espacio público, régimen urbanístico y establecimientos de comercio, y esas competencias las adquieren los inspectores de policía (…), pero en la práctica está pasando que los inspectores de policía están afirmando que la tarea de ellos es única y exclusivamente de control, que la inspección y vigilancia sigue en cabeza de la alcaldía local" (Alcalde local).*

Inspecciones de Policía

a) Aumento de funciones.
b) Represamiento de las tareas procesales. Cada localidad recibe aproximadamente entre 15 y 20 quejas diarias en lo que ha transcurrido de febrero a diciembre de 2017, quedando sin resolver de fondo un 70%.
c) Falta de interpretación clara de la norma y de unificación de criterio en la aplicación del procedimiento único de policía. Esta situación conlleva a retraso (solicitud de nulidades, suspensión de audiencias).
d) Deficiencia de recurso humano. Se visualiza en el número actual de Inspectores que conforma la planta de empleos (74 Inspectores y 5 Corregidores, más 20 profesionales especializados que tenían funciones de asesor de obras y urbanismo y que están en tránsito a desarrollar tal función).
e) Ausencia de equipo técnico para apoyar la gestión de la vigilancia e inspección en temas de obras y urbanismo y contaminación visual aspecto que exigido por la Ley 1801 (parte última, literal c, numeral 3, artículo 223).

La reciente atribución de funciones dadas a Inspectores de policía y Corregidores, que duplico su carga de tareas, más las labores que venían ejerciendo a partir del 29 de enero de 2017 respecto a comportamientos contrarios a la convivencia (artículo 6, Ley 1801), han agudizado las limitaciones de recurso humano y apoyo técnico para resolver un volumen creciente de actuaciones. Nótese que, si se continúa con la estructura funcional y operacional actual de las Inspecciones de Policía, tomaría entre 2 a 3 años evacuar todas las acciones instauradas pendientes. Al decir de los inspectores y alcaldes locales:

"ser la segunda instancia de todas las decisiones de todos los uniformados de la policía nacional, hace que, en este momento en solo procesos de comparendos, nosotros que tenemos poquitos en mi despacho, haya para segunda instancia más de 1300, y solo estoy contando los de agosto para acá, entonces ahí, es una función titánica, ni siquiera por su complejidad jurídica, si no por el volumen" (Inspector de policía).

"(...) un número mayor de inspectores… también va a requerir un número mayor de apoyo en cuanto a los profesionales técnicos especialistas en los controles de obras y en los controles de los establecimientos de comercio, como los demás apoyos logísticos para la movilización, y demás recursos administrativos que se requieren para un normal funcionamiento" (Alcalde local).

Consejo de Justicia

a) Falta de coordinación y control directo sobre esta dependencia facilita una operación sin mayores exigencias sobre el cumplimiento de metas respecto al número de expedientes a fallar.
b) Represamiento de expedientes para estudio que, de acuerdo con algunos actores entrevistados pueden tomar entre seis meses y un año para ser resueltos.

La Tabla 27 presenta una síntesis de los problemas identificados en inspección, vigilancia y control.

Tabla 27. Tipos de limitaciones de las localidades en la ejecución de actuaciones de IVC

DIMENSIÓN	Principales hallazgos
Inspección, Vigilancia y Control	• Importantes esfuerzos realizados por la administración actual para la depuración e impulso de actuaciones administrativas y la adopción de estándares internacionales en materia establecimientos de comercio • Limitaciones de capacidad administrativa impiden mejores resultados–restricciones de recurso humano e instrumentos de S,M&E. • Se observa acumulación creciente de actuaciones no atendidas, más de 65.000 a octubre de 2017, (3.250 por localidad) -requeriría entre 3 y 6 años resolverlas. • La productividad de las localidades en el cierre de procesos ha disminuido en los últimos 4 años. • Inconsistencia entre normas genera zonas grises e inacción de los responsables • Alta carga de competencias, 40% del total en IVC - y 40% de estas en control policivo hasta la evacuación de lo de su competencia anterior a enero de 2017. • Falta de jerarquía del alcalde local sobre inspectores de policía y policías uniformados - se requiere supervisión gerencial de alcalde sobre estos • Ausencia de personal asesor o directivo en "estructura" de personal impide delegar atención de casos. • Nuevo Código Nacional de Policía, moderniza enfoque de IVC, pero ha reforzado ambigüedad y creado confusión -falta capacitación y líneas claras para su implementación. • Aumento en un 100% de las funciones dadas a los inspectores de policía.

	• Inspectores de policía requieren equipo técnico de apoyo en temas específicos, como: obras, urbanismo y contaminación visual. • Despachos Comisorios hoy en manos del alcalde, son fuente de congestión –debido a sus otras múltiples funciones. • Aunque hay avances como el SI Actúa, persisten falencias en la automatización de los procedimientos, la gestión de la información y la conectividad. • Complejo y pesado esquema actual de segunda instancia -demora más de un año en resolver recursos y procesos civiles de policía. • No hay reglas, tiempos mínimos de respuesta y períodos de fenecimiento o prescripción de actuaciones. • Se observa la necesidad de incentivos al cumplimiento de metas por localidad para la descongestión de los procesos. • So podría hacer uso de los programas de judicatura para apoyar los procesos de descongestión • El sistema automatizado de actuaciones administrativas de establecimientos comerciales ofrece oportunidades de réplica en los otros ámbitos de actuación. • Debilidades del Sistema de IVC limitan coordinación interinstitucional y seguimiento a estado de procesos. • Se requiere reforzar la coordinación y el control de resultados de la segunda instancia en cabeza del Consejo de Justicia.

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

4.2.2 Análisis Normativo

La Administración Distrital soporta normativamente el ejercicio de las funciones de IVC en diversas disposiciones. De manera general, estas disposiciones se hallan contenidas en la Ley 1801 de 2016,[58] el Decreto 1421 de 1993[59] y el Acuerdo Distrital 79 de 2003,[60] complementadas por las disposiciones particulares respecto de cada uno de los componentes de IVC.[61]

Conforme al Memorando 20172000257473 de 2017, de la Subsecretaría de Gestión Local de la Secretaría Distrital de Gobierno en torno al régimen policivo de los Alcaldes Locales, las funciones de inspección y vigilancia recaen en los Alcaldes Locales, "como autoridad de policía en las Localidades", mientras que las funciones de control, por mandato de la Ley 1801 de 2016, recaen en los Inspectores de Policía. Esta apreciación la soporta textualmente la Administración Distrital en la siguiente consideración:

> *En este sentido, no obstante que,* ***con la vigencia de la Ley 1801 de 2016 se presentó una modificación general de las competencias asignadas a las diferentes autoridades de policía, este cambio se circunscribe al conocimiento e instrucción de los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el Libro Segundo del Código Nacional de Policía***

58 Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.
59 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.
60 Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.
61 Secretaría Distrital de Gobierno, Inspección, Vigilancia y Control en materia del espacio público, obras y urbanismo y establecimientos de comercio. 22 de junio de 2015. Págs. 4 y 5.

***y Convivencia**, sin que el mismo implique, que las funciones de inspección y vigilancia que les atribuyó el Decreto Ley 1421 de 1993, el Acuerdo 79 de 2003 y el acuerdo Distrital 257 de 2006 se hayan eliminado.*

*Por tal razón, **los Alcaldes Locales mantienen en relación con la Localidad a su cargo, el ejercicio de autoridad** política, civil, administrativa y **policiva**, (…). (Resaltado fuera de texto.), (Secretaría Distrital de Gobierno, 2017)*

Atendiendo a lo indicado, la Administración Distrital, reiteró a los Alcaldes Locales, "las funciones de inspección y vigilancia que tienen que ejercer en cumplimiento de sus deberes funcionales y que a la fecha se encuentran vigentes", funciones que, de acuerdo con esta interpretación, se hallan soportadas en las normas que se señalan en la Tabla 28.

Tabla 28. Normas vigentes en materia de IVC

Tema	Acto	Artículos
Funciones generales Alcaldes Locales	Decreto 1421 de 1993	86
Alcaldes Locales como autoridad de policía	Acuerdo Distrital 79 de 2003	192 y 193
Videojuegos	Acuerdo Distrital 176 de 2005	3
Atracciones mecánicas y juegos de participación	Decreto Distrital 037 de 2005	4
Tarifas de estacionamientos	Decreto Distrital 217 de 2017	6
Permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos	Decreto Distrital 599 de 2013	6, numeral 2
Cumplimiento perímetros para la actividad económica en el POT	Decreto Distrital 190 de 2004	472
Condiciones de localización y funcionamiento de los establecimientos de juegos localizados de suerte y azar	Decreto Distrital 413 de 2004	-
Inspección y vigilancia en materia de obras y urbanismo	Decreto Nacional 583 de 2017	2.2.6.1.4.11

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los instrumentos para hacer efectivas las funciones de inspección y vigilancia, la Administración Distrital, en el Memorando citado, indica que "los alcaldes y alcaldesas locales están dotados de una serie de funciones de inspección y vigilancia a través del ejercicio de visitas administrativas, de coordinación y liderazgo de operativos, que podrán ser acompañados, entre otras autoridades por los Inspectores de Policía, de solicitud y verificación de información, de formulación de requerimientos y del levantamiento de actas e informes oficiales que de conformidad con el numeral 1 del artículo 222 y el numeral 1 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, pueden dar lugar al inicio de procesos policivos, verbal inmediato y/o verbal abreviados".

Respecto a la coordinación entre Alcaldes Locales e Inspectores de Policía el Memorando indica que "a los alcaldes y alcaldesas locales, les corresponde velar por la debida gestión de la actividad policiva que se adelanta en la Localidad especialmente por labor de las Inspecciones de Policía de

su jurisdicción dada su atribución de coordinar la acción administrativa local y la función esencial de liderar el desarrollo de las acciones de policía de las autoridades locales".

Este planteamiento institucional lo soporta la Administración Distrital, en el Memorando citado, indicando que "dado el principio de complementariedad consagrado en la Ley 1801 de 2016, se encuentran vigentes algunos Acuerdos y Decretos Reglamentarios que, teniendo en cuenta el alcance de las funciones asignadas a los Alcaldes Locales en el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 y otras en virtud de delegación, establecen funciones específicas de inspección y vigilancia a los Alcaldes Locales, entre ellos, los relacionados con el servicio de videojuegos, de atracciones mecánicas y juegos participativos de recreación y tarifas para los aparcaderos y/o establecimientos en el Distrito Capital". Para este efecto, la Resolución Distrital 201 de 2017,[62] asigna, con ligeras modificaciones, algunas de las funciones que el artículo 206, numerales 1, 2 y 3, de la Ley 1801 de 2016, atribuye a los Inspectores de Policía, pero introduce la separación entre funciones de inspección y vigilancia y las de control, recayendo las de control en los inspectores de Policía.

En este sentido, según lo identificado con funcionarios de la SDG y alcaldes locales, para que un agente de policía pueda adelantar una actuación se requiere una orden de un inspector de policía, lo cual en ocasiones no sucede fácilmente. Una forma de mitigar esta situación podría estar dirigida hacia la forma en las que se aplican las infracciones de tránsito, en las cuales no se requiere la orden de un inspector, sino que el policía tiene la facultad para actuar y emitir comparendos, luego, el ciudadano afectado que no esté de acuerdo con la medida impuesta se acerca al inspector para reclamar, o simplemente paga la multa.

La aplicación de un enfoque similar al de las contravenciones de tránsito como el reseñado, podría estar amparada en el nuevo Código de Policía, pero no se ha hecho extensiva a otras actuaciones en las que podría ser aplicable. Hacerlo podría contribuir de forma significativa a reducir el embotellamiento de las actuaciones ya que produciría cierres automáticos con el simple pago de las contravenciones y reduciría la necesidad de instrucción y ordenes de actuación por parte de los inspectores o alcaldes. Por otro lado, al referirse específicamente a espacio público, obras y urbanismo, y establecimientos de comercio, se encuentra que son temas que además de mencionarse en la Ley 1801 de 2016, D.L. 1421 de 1993, y el Acuerdo 079 de 2003, aparecen en alrededor de 20 normativas más, tal como se evidencia en la Tabla 29.

62 Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y -competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Tabla 29. Normativa de IVC (Espacio público, Obras y Urbanismo, Establecimientos de comercio)

Temas	Normativa	Alcance
Espacio público, Obras y Urbanismo	Ley 9 de 1989	Dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.
	Ley 338 de 1997	Modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones
Espacio público	Decreto Distrital 462 de 2003	Dicta procedimientos para la preservación y recuperación del espacio público construido en el Distrito Capital
	Decreto Distrital 098 de 2004	Dictan disposiciones para la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan
	Decreto Distrital 215 de 2005	Adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital
	Decreto Distrital 386 de 2008	Adopta medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital
	Decreto Distrital 456 de 2013	Adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá
	Decreto Distrital 442 de 2015	(Artículo 17) Crea el Programa de aprovechamiento y/o valorización de llantas usadas en el Distrito Capital
Obras y Urbanismo	Ley 810 de 2003	Modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y actuaciones de los curadores urbanos
	Decreto Distrital 619 de 2000	Adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital
	Decreto Distrital 469 de 2003	Revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.
	Decreto Distrital 190 de 2004	Compila las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003
	Decreto 1469 de 2010	Reglamenta las disposiciones de licencias urbanísticas; reconocimiento de edificaciones; y función pública que desempeñan los curadores urbanos
	Decreto 583 de 2017	(Artículo 2.2.6.1.4.11). Modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en las características de la vivienda de interés social y prioritario, en tratamiento de renovación urbana, requisitos de solicitud y trámite de licencias urbanísticas, y las cesiones anticipadas
Establecimientos de comercio	Ley 22 de 1987	Corresponde al Gobernador del Departamento de Cundinamarca y al Alcalde Mayor de Bogotá, reconocer y cancelar personería jurídica a las Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones e Instituciones de utilidad común, que tengan su domicilio en el departamento de Cundinamarca, Y en Bogotá
	Ley 232 de 1995	Se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales
	Decreto Ley 410 de 1971	(Artículos 20, 21, 25 y 515). Se expide el código de comercio
	Acuerdo Distrital 581 de 2015	Crea el Sello Seguro al cumplimiento de normas sobre calidad de servicios de establecimientos de comercio dedicados a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.
	Decreto Distrital 667 de 2017	Establece el horario de funcionamiento para el ejercicio de actividades económicas que involucren el expendio o consumo de bebidas alcohólicas y/o embriagantes en el Distrito Capital
	Decreto Distrital 013 de 2009	Adopta medidas de policía para garantizar seguridad ciudadana y protección de derechos y libertades públicas.

Fuente: Elaboración propia

a. Autoridades de policía

El artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 dispone, de manera taxativa, cuáles son las autoridades de policía, dentro de las cuales no se hallan relacionados los Alcaldes Locales (Tabla 30). A nivel distrital, el artículo 198 identifica como autoridad de policía al Alcalde Distrital, los Inspectores de Policía y las autoridades administrativas especiales de policía las que, conforme con el artículo 207 de la Ley 1801, "conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia." Es decir, de acuerdo con estas disposiciones, los Alcaldes Locales no son autoridades de policía, en los términos de la regulación contenida en la citada ley.

Tabla 30. Autoridades de policía

AUTORIDADES DE POLICIÍA	
Ley 1801 de 2016	**Acuerdo Distrital 79 de 2003**
Artículo 198	**Artículo 186**
1. El Presidente de la República. 2. Los gobernadores. 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.	1. El Alcalde Mayor. 2. El Consejo de Justicia. 3. Los Alcaldes Locales. 4. Los Inspectores de Policía Zona Urbana y Zona Rural. 5. Los Comandantes de Estación y Comandos de Atención Inmediata. 6. Los Miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. PARÁGRAFO. En general, los funcionarios y entidades competentes del Distrito Capital y los Miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. ejercerán la autoridad de Policía, de conformidad con sus funciones y bajo la dirección del Alcalde Mayor de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia

De manera complementaria, el artículo 192 del Acuerdo Distrital 79 de 2003 señala a los Alcaldes Locales "como autoridades de Policía", deben velar por el mantenimiento del orden público y por la seguridad ciudadana en el territorio de su jurisdicción. De igual manera prevé como autoridad de policía al Consejo de Justicia, encargado de tramitar la segunda instancia de los procesos policivos. Esta disposición, en consecuencia, extiende la condición de autoridad policiva a 2 instituciones que, de manera expresa, no se hallan previstas en la Ley 1801 de 2016, lo que sugiere inquietudes acerca

de su competencia legal considerando que la atribución de funciones policivas es una materia taxativa, sometida a reserva legal,[63] sin que sea materia de regulación administrativa.[64]

Lo indicado hace necesario referenciar la regulación contenida en el artículo 238 de la Ley 1801 de 2016 que señala que esta ley se complementa con los reglamentos de Policía expedidos por las autoridades competentes, siempre que se expidan de conformidad con la ley. Para el efecto, igualmente, precisa que las disposiciones de la Ley 1801 prevalecen sobre cualquier reglamento de Policía.

En ese orden de ideas, las disposiciones contenidas en el Acuerdo Distrital 79 de 2003 en relación con los Alcaldes Locales y su condición de autoridades de policía, deben adecuarse a lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, la que prevalece sobre el citado Acuerdo.

De igual manera debe verificarse lo relativo al Consejo de Justicia en su condición de autoridad de policía, excepto que un Acuerdo Distrital le otorgue la condición de autoridad administrativa especial de Policía considerando que el artículo 207[65] prevé como autoridades policivas, las demás que determinen acuerdos, la que se encargaría de conocer del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. Ello sin dejar de considerar las debilidades institucionales que este organismo presenta en su funcionamiento en lo relativo a la solución de controversias policivas en la segunda instancia.[66]

Las dos situaciones planteadas, condición de autoridad policiva de los Alcaldes Locales y el rol del Consejo de Justicia exigen, en cualquier evento, una actualización del Acuerdo Distrital 79 de 2003 en relación con la regulación dispuesta por la Ley 1801 de 2016 respecto de las autoridades de policía a nivel distrital.

b. Modificación de competencias policivas

Conforme se señaló previamente, los Alcaldes Locales carecen de la condición de autoridad de policía. En ese orden, la referencia que efectúa el citado Memorando Distrital a la definición de autoridad, contenida en los artículos 188 a 190 de la Ley 136 de 1994[67] es imprecisa por cuanto tales definiciones se refieren al régimen municipal, no a los Alcaldes Locales. Igualmente es imprecisa la referencia que hace el Memorando Distrital a las Sentencias C-199 de 2001, C-570 de 2001, C-782

63 La Corte Constitucional ha indicado que "el poder de policía, entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, corresponde al Congreso de la República, como órgano representativo y democrático por excelencia, materializándose así el principio de reserva de ley que le es propio." (Sentencia C-511/13, M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

64 Mediante la Sentencia C-593 de junio 9 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional declaró inexequible la expresión "o en el reglamento", contenida en el artículo 226 del Decreto Ley 1355 de 1970, que permitía por ese tipo de normas señalar medidas correctivas en caso de contravenciones.

65 Artículo 207. Las autoridades administrativas especiales de policía. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. (…) (Se resalta)

66 Los análisis realizados por las diferentes autoridades distritales se concentran el funcionamiento de las Alcaldías Locales en su rol de autoridades policivas, sin detallar el estado de la segunda instancia a cargo del Consejo de Justicia y la pertinencia de su modelo organizativo y procedimental o, incluso, de su existencia.

67 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

de 2007 y C-851 de 2013 para soportar la existencia de una autoridad policiva a cargo de los Alcaldes Locales, conforme se indica en la Tabla 31.

Tabla 31. Sentencias en materia policiva local

No.	Año	Materia	Relevancia temática (potestad policiva local)
C-199	2001	Inspección y vigilancia de servicios públicos a cargo del Presidente de la República	Ninguna
C-570	2001	Funciones de inspección, control y vigilancia –definición y alcance	La referencia no es precisa en sí misma, no adjudica competencia policiva a nivel local
C-782	2007	Regulación del servicio público de educación superior por parte del Presidente de la República	Ninguna
C-851	2013	Facultades de inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva, por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor	Ninguna

Fuente: Elaboración propia

De manera complementaria, el citado Memorando Distrital señala que el cambio en las competencias policivas según lo dispuesto por la Ley 1801 ***se circunscribe al conocimiento e instrucción de los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el Libro Segundo del Código Nacional de Policía y Convivencia***. Este planteamiento requiere dilucidar un interrogante de carácter legal y procedimental. Si los Inspectores de Policía se limitan al "conocimiento e instrucción" de los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el Libro Segundo del Código Nacional de Policía y Convivencia, ¿qué autoridad se encarga de las labores de inspección y vigilancia de esas conductas si los Alcaldes Locales, en la Ley 1801, no tienen atribuida explícitamente esa función? En el evento que se entienda que los Alcaldes Locales mantienen esas funciones, como lo sugiere el Memorando Distrital señalado, por normas preexistentes, las cuales deberán adecuarse, en ese orden, el coordinador de policía en la Localidad no es el Alcalde Local, es el Inspector de Policía, siendo el Alcalde Local un "auxiliar" del Inspector.

Para dilucidar este interrogante, es preciso contrastar las normas preexistentes indicadas en el Memorando Distrital y las contenidas en el artículo 206 de la Ley 1801. Como lo muestran los cuadros anteriores, al contrastar las disposiciones que asignan competencias policivas a los Inspectores de Policía y a los Alcaldes Locales,[68] la frontera entre funciones de control a cargo de los

68 Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Inspectores de Policía y las de inspección y vigilancia a cargo de los Alcaldes Locales no es nítida y, como es natural, impacta en el trámite de querellas.

Si bien hay disposiciones que referencian al Alcalde Local incorporadas en el Libro Segundo del Código Nacional de Policía y que, conforme al Memorando Distrital, son de conocimiento e instrucción de los Inspectores de Policía, se reitera que es el propio artículo 198, numeral 4, de la Ley 1801 el que regula al Inspector como autoridad de policía. En ese orden de ideas, no es explícito cuál es el rol del Alcalde Local en el ejercicio de las competencias o funciones las cuales se traslapan con las previstas en el citado artículo 206 de la Ley 1801, a cargo de conocimiento de los Inspectores (Ver resaltado en amarillo del Anexo 1.2 Cruce de normativa).

De lo precedente se deduce que para conocer e instruir se debe ejercer inspección y vigilancia, con lo cual, acorde con el planteamiento del Memorando Distrital, el Alcalde Local se constituiría en un proveedor de insumos para conocimiento e instrucción por parte del Inspector de Policía; esto es, fungiría como un auxiliar policivo del Inspector, no una autoridad policiva.

Los anteriores elementos, y los apartes del artículo 193 del Acuerdo Distrital 79 que consideran de manera imprecisa al Alcalde Local como autoridad de policía, deben adecuarse a las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 (Ver resaltado en rojo del Anexo 1.2 Cruce de normativa). Es decir, se hace indispensable la expedición de un acuerdo distrital que establezca, de manera precisa y regulada, la frontera normativa entre las funciones a cargo de los Inspectores de Policía y de los Alcaldes Locales[69]. Estos últimos, como se muestra en la sección siguiente, en su condición, no de autoridad de policía, sino de funcionarios delegatorios de las funciones que corresponden al Alcalde Mayor en su condición de autoridad policiva y de aquellas sobre las cuales, contrastadas con las normas distritales, se genere duda sobre su titularidad.

Entre tanto, el planteamiento legal contenido en el Memorando Distrital 20172000257473 es impreciso y contribuye a la confusión en el entendimiento legal de las competencias policivas a nivel local y, por ende, a la congestión de expedientes policivos. Ello es relevante si se considera que se trata de la manifestación institucional por parte de la Administración Distrital en relación con la vigencia de normas distritales policivas respecto de la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016.

En conclusión, la normatividad sobre los procesos de IVC es extensa y carece de claridad en cuanto a las competencias que recaen sobre los alcaldes locales y sobre los inspectores de policía. De ahí que las competencias que el Decreto 1421 de 1993, el Acuerdo Distrital 79 de 2003 y la resolución 959 de 2016[70] atribuyen a los alcaldes locales deben adecuarse a la Ley 1801 de 2016, sin menoscabo de las allí planteadas para los inspectores de policía. Adicionalmente, la lectura o entendimiento que las autoridades distritales tengan sobre el nuevo Código de Policía y los pronunciamientos que,

69 De hecho, la Resolución Distrital 201 de 2017 (Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y competencias Laborales para los empleos de la Planta de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno) actualiza las funciones de los Inspectores de Policía con las previstas en el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

70 Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Secretaría Distrital de Gobierno.

a través de memorandos, efectúen sobre el mismo, deben ser coincidentes en su alcance respecto de la normatividad citada, en orden a no generar confusión.

En relación con las competencias que, por específicas disposiciones distritales, se atribuyen a los Alcaldes Locales, respecto de las cuales el Memorando Distrital 20172000257473 señala se mantienen vigentes para efectos ejercer inspección y vigilancia por parte esas autoridades locales, se hace necesario un análisis individual, conforme se desarrolla seguidamente.

a. Vigilancia actividad de videojuegos

Sobre este particular, el artículo 3 del Acuerdo Distrital 176 de 2005[71] asigna la función de vigilancia a los Alcaldes Locales respecto del funcionamiento de los videojuegos. Respecto a este tema, el artículo 84, parágrafo 1, de la Ley 1801 de 2016 dispone que "Para el caso de los establecimientos de prestación de servicio de videojuegos, estos deberán cumplir lo dispuesto por la Ley 1554 de 2012 en su artículo 3°, o por las normas que la modifiquen o adicionen." Para el efecto, el artículo 5 de la Ley 1554 de 2012[72] dispone que "Las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud de orden departamental, distrital y municipal, serán los responsables del cumplimiento de los preceptos contenidos en la presente ley."

De manera complementaria, el artículo 11 de la Ley 1554 de 2012 dispone que "Los alcaldes municipales y distritales, o los funcionarios que reciban la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, impondrán las siguientes sanciones a los establecimientos de comercio, que no cumplan con las disposiciones contenidas en la presente ley."

Conforme a las disposiciones citadas, es necesario precisar que debe adecuarse el contenido del artículo 3 del Acuerdo Distrital 176 de 2005 a la regulación dispuesta por el artículo 84, parágrafo 1, de la Ley 1801 de 2016, en la medida que ninguna de estas leyes (1554 y 1801) atribuyen a los Alcaldes Locales funciones de “vigilancia” respecto de la actividad de los videojuegos, recayendo estas funciones en las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud de orden distrital.

En relación con la imposición de sanciones, el artículo 11 de la Ley 1554 de 2012 prevé que los alcaldes distritales, o los funcionarios que reciban la delegación, impongan las sanciones a los establecimientos de comercio, para lo cual, el Alcalde Mayor deberá delegar a los Alcaldes Locales o a otros funcionarios del orden distrital.

71 Los alcaldes locales deberán: a. Velar para que los juegos de video se utilicen de acuerdo a la clasificación por edades. b. Vigilar que los establecimientos que presten el servicio de videojuegos mantengan perfectamente iluminadas las áreas donde estén instalados los juegos, evitando la utilización de sistemas de iluminación que puedan afectar la salud de los usuarios; c. Vigilar que los establecimientos que presten el servicio de videojuegos mantengan los sistemas de audio y video en los niveles permitidos por la normatividad vigente. d. Vigilar que la distancia entre los equipos de videojuegos, garanticen en todo momento el servicio, la operación y seguridad de los usuarios. e. Verificar, mediante visita al establecimiento, los datos registrados por el interesado en prestar el servicio, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 350 de 2003, o la norma que lo modifique o adicione.

72 Por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos y se dictan otras disposiciones.

b. Vigilancia y control sobre las atracciones ubicadas en establecimientos privados abiertos al público

El artículo 4 del Decreto Distrital 37 de 2005[73] dispone que "Los Alcaldes Locales ejercerán la vigilancia y control sobre las atracciones ubicadas en establecimientos privados abiertos al público."

El artículo 1 de la Ley 1750 de 2015,[74] que modifica el artículo 8 de la Ley 1225 de 2008[75], señala que es obligación de las autoridades distritales competentes, de conformidad con las disposiciones expedidas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o por la entidad que haga sus veces, ejercer la inspección, vigilancia y control para verificar y garantizar el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad en la prestación de los servicios inherentes a los parques de diversiones y atracciones o dispositivos de entretenimiento.

Por su parte, el artículo 72 de la Resolución 543 de 2017,[76] expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dispone que la inspección, vigilancia y control de los parques de diversiones y dispositivos de entretenimiento de que trata la Ley 1225 de 2008, es responsabilidad de los Alcaldes Distritales, quienes podrán delegar estas funciones en los funcionarios públicos a su cargo, que para tal efecto designen.

Esta disposición se complementa con la contenida en el artículo 73 de la citada Resolución que señala que los funcionarios facultados por los Alcaldes para ejercer la inspección, vigilancia y control, deberán realizar una visita por semestre, previo al inicio de las temporadas vacacionales de mitad de año y diciembre, a los respectivos parques o dispositivos de entretenimiento, en la cual deberán constatar el cumplimiento de las obligaciones del operador. Igualmente, el artículo 74 señala que es responsabilidad de las alcaldías distritales ejercer la vigilancia y control sanitario sobre todo los parques de diversiones.

Conforme a lo señalado, es preciso que el contenido del artículo 4 del Decreto Distrital 37 de 2005 sea adecuado a la regulación dispuesta por la Ley 1750 de 2015 y la Resolución 543 de 2017 las cuales atribuyen la inspección, vigilancia y control para verificar y garantizar el cumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad en la prestación de los servicios inherentes a los parques de diversiones y atracciones o dispositivos de entretenimiento, a los Alcaldes Distritales o a los funcionarios públicos que para tal efecto designen. Estos funcionarios pueden ser los Inspectores de Policía.

c. Regulación de tarifas estacionamientos

73 Por el cual se dictan disposiciones para el funcionamiento de las atracciones mecánicas y juegos participativos de recreación en el Distrito Capital.

74 Por la cual se modifican los artículos 8 y 9 de la Ley 1225 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

75 Por la cual se regula el funcionamiento de los parques de diversiones, atracciones o dispositivos de entretenimiento, atracciones mecánicas y ciudades de hierro, parques acuáticos, temáticos, ecológicos, centros interactivos, zoológicos y acuarios en todo el territorio nacional.

76 Por la cual se expide el Reglamento Técnico para Parques de Diversiones, Atracciones o Dispositivos de Entretenimiento Familiar, RETEPARQUES, en Colombia.

El artículo 6 del Decreto Distrital 217 de 2017[77] dispone que las Alcaldías Locales se encargarán de vigilar el cumplimiento de la metodología de definición y los topes de las tarifas de estacionamiento previstas en el citado decreto, "en razón a lo establecido en artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el parágrafo cuarto del artículo 118 del Acuerdo Distrital 79 de 2003, modificado por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 580 de 2015".

En relación con estas referencias, es preciso indicar que el artículo 86 del Decreto 1421 de 1993[78] no contiene una regulación expresa sobre la competencia a cargo de los Alcaldes Locales para vigilar la regulación relativa a tarifas de estacionamientos, excepto que se refiera a la competencia relativa a "Vigilar y controlar la prestación de servicios", conforme lo señala el numeral 11 del citado artículo 86.

Por su parte, el artículo 118 del Acuerdo Distrital 79 de 2003,[79] y su modificación por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 580 de 2015,[80] se refiere es a las reglas de operación de los aparcaderos -sin señalar una función explícita a cargo de los Alcaldes Locales para vigilar su funcionamiento. Es preciso destacar que estas reglas son sustituidas por las contenidas en los artículos 89 y 90 de la Ley 1801 de 2016, en cuanto a la definición y reglamentación de los estacionamientos o parqueaderos abiertos al público.

Conforme lo expresado anteriormente, precisadas por parte de la Administración Distrital las competencias policivas a nivel local, lo que conlleva la actualización del Acuerdo Distrital 79 de 2003, podrá determinarse la separación de funciones policivas a cargo de los Alcaldes Locales, que carecen de competencia legal para el efecto, y precisarlas en los Inspectores de Policía, para cuyo ejercicio, la Administración Distrital deberá dotarlos de suficiente una infraestructura administrativa.

Como se ha señalado en cuanto a otros aspectos, en este caso también un acuerdo deberá determinar los procedimientos que, en lo sucesivo, se hallen a cargo de los Alcaldes Locales y, así mismo, el rol del Consejo de Justicia como una autoridad administrativa especial de Policía, en particular en cuanto a al recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía.

De igual modo, en un nuevo reparto de competencias, el respectivo acuerdo deberá definir los aspectos que tendrán a su cargo las autoridades administrativas de salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público para conocer del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia.

En conclusión, esta separación procedimental debe concentrar la resolución de los trámites policivos en curso a la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, en los Alcaldes Locales y una sección del Consejo de Justicia, con el fin de solucionar la acumulación de procesos de IVC e

77 Por medio del cual se define y actualiza la metodología para establecer las tarifas para el estacionamiento fuera de vía, se fija la tarifa máxima para los aparcaderos y/o estacionamientos en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
78 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.
79 Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.
80 Por el cual se modifica el Capítulo 6° del Título IX del Acuerdo 079 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

incrementar la tasa de actuaciones cerradas sobre actuaciones abiertas. Ello exige crear mecanismos para que las actuaciones administrativas que tengan más de 72 meses (6 años) sin cerrar y que suman 30 mil casos a la fecha, entren en un programa de descongestión y/o cierre.

Respecto a los nuevos procesos policivos, los mismos deberán adelantarse por los Inspectores de Policía y las autoridades administrativas especiales de Policía a través de nuevos equipos jurídicos de soporte y de mecanismos operativos más agiles para que las actuaciones abiertas no tengan un período de cierre superior a 3 años (36 meses). Esto redundaría no solo en la descongestión sino en el mejoramiento del acceso de la ciudadanía a la solución de sus trámites policivos.

4.2.3 Análisis de Procesos

Desde la estructura de procesos y procedimientos (Resolución 0162 de 2017 de la Secretaría Distrital de Gobierno) el proceso de Inspección Vigilancia y Control se encuentra caracterizado como un proceso misional del macroproceso de Gestión Territorial. En este se identifican los procedimientos asociados con la gestión propia de las Alcaldías Locales en cuanto a IVC.

El proceso de Inspección, Vigilancia y Control integra la ejecución de funciones y competencias de las Alcaldías Locales asociadas con la dimensión, teniendo en cuenta la normatividad aplicable. El proceso se encuentra identificado en el SIG de la siguiente manera (Tabla 32):

Tabla 32. Identificación del Proceso Inspección, Vigilancia y Control

Identificación del proceso	
Tipo de proceso	Misional
Líder	Director para la Gestión Policiva Alcalde local
Objetivo	Ejercer la Inspección, la Vigilancia y el Control en el distrito capital, a través de acciones, actuaciones, operaciones y decisiones de las autoridades administrativas y policivas a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno, para garantizar la gobernabilidad y el ejercicio de derechos y libertades ciudadanas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la caracterización del proceso descargada de la Intranet de la SDG, a 30 de noviembre de 2017

Este proceso es liderado conjuntamente por el Director para la Gestión Policiva y el Alcalde Local. Los roles y responsabilidades de cada uno, se encuentran identificados a nivel general del proceso, en la caracterización.

La Tabla 33 presenta las actividades definidas para el proceso, que responden al ciclo PHVA, y que adicionalmente están clasificadas en términos de su correspondencia con una actividad de inspección, vigilancia o control.

Tabla 33. Actividades del proceso Inspección, vigilancia y control[81]

Clasificación		Actividad	Responsable
H	Inspección	Realizar la revisión de los documentos aportados por los empresarios y, en los casos de ser necesario, la verificación del cumplimiento del uso del suelo y del perímetro de impacto para el ejercicio de la actividad económica. Tramitar las solicitudes de realización de concursos, verificando el cumplimiento de los requisitos legales para su autorización o negación.	Dirección para la Gestión Policiva
		Conceptuar sobre las solicitudes de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital. Decidir si se autoriza la realización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, teniendo en cuenta el lleno de los requisitos legales	Alcaldías Locales Dirección Jurídica
		Realizar la inscripción, certificación o extinción de la propiedad horizontal. Generar el respectivo certificado de representación legal de la propiedad horizontal.	Alcaldías Locales
		Realizar el registro de los ejemplares caninos potencialmente peligrosos que cumplan con los requisitos establecidos.	Alcaldías Locales
	Vigilancia	Desarrollar las acciones para solicitar información para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana, en el marco de las competencias asignadas a las autoridades con competencia en la jurisdicción local.	Alcaldías Locales Dirección para la Gestión Policiva
		Desarrollar las acciones para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana, en el marco de las competencias asignadas a las autoridades con competencia en la jurisdicción local, a través de medidas de Advertencia, prevención, orientación, asistencia y seguimiento.	Alcaldías Locales Dirección para la Gestión Policiva
		Supervisar los espectáculos públicos de normal complejidad, sorteos de juegos de suerte y azar como loterías, juegos de carácter promocional, asambleas de consorcios comerciales y concursos de conocimientos, destreza y habilidad, que se realicen dentro del territorio de Bogotá D.C.	Dirección para la Gestión Policiva
	Control	Estudiar, sustanciar y fallar las actuaciones administrativas o policivas.	Alcaldías Locales
		Estudiar, decretar, sustanciar, presentar de ponencia y tomar decisiones.	Consejo de Justicia
		Gestionar la materialización de las medidas contenidas en los actos de las autoridades administrativas, policivas y judiciales debidamente ejecutoriados.	Alcaldías Locales
		Agotar la etapa de cobro persuasivo de las obligaciones económicas derivadas de actuaciones policivas locales.	Alcaldías Locales

81 Sólo se incluyen las actividades correspondientes al "Hacer" del ciclo, con el fin de centrar el análisis en las actividades de implementación del proceso.

Clasificación		Actividad	Responsable
			Dirección para la Gestión Policiva
		Realizar la compilación y sistematización de expedientes y decisiones de actuaciones administrativas realizadas por las autoridades policivas locales	Consejo de Justicia

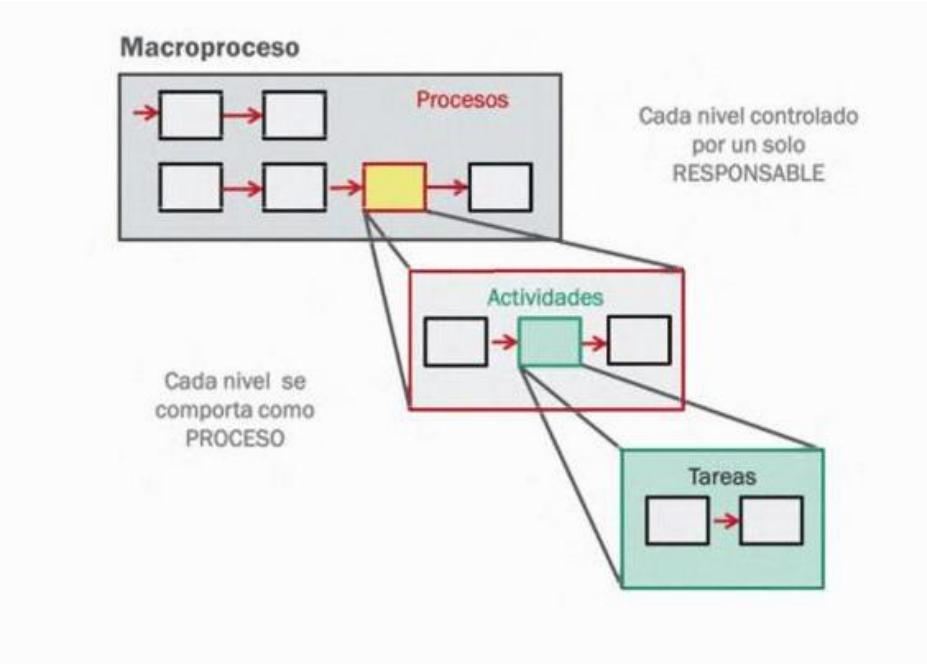
Fuente: Tomado de la caracterización de proceso Inspección, Vigilancia y Control suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la SDG, a 30 de noviembre de 2017

Se observa para este proceso que, más que una secuencia lógica de actividades asociadas a la inspección, vigilancia y control, se presenta un listado de actividades generales y específicas que se realizan en cada una de estas tres etapas del proceso. Al plantear la caracterización con este nivel de especificidad para la cadena de valor del proceso, se podría correr el riesgo de dejar actividades que queden por fuera y por tanto no se encuentren estandarizadas en el marco de las competencias asignadas a las Alcaldías Locales para el cumplimiento de su misión. Esto limitaría a la Subsecretaría como Líder del macroproceso y a la Dirección para la Gestión Policiva como co-líder del proceso, para ejercer un seguimiento adecuado a las actividades y funciones asociadas a esta dimensión.

Por otra parte, si se tiene en cuenta el concepto de arquitectura de procesos[82] y el análisis del documento de caracterización, se observa que dentro de ésta se incluyen por lo menos dos niveles de arquitectura, debido a que unas actividades se plantean de forma general, mientras que otras se plantean de forma muy específica. Por ejemplo, las actividades de inspección hacen alusión a temas diferentes, por ejemplo: 1) Actividades de aglomeración de espacio público (sombreado en verde en la Tabla 33); e 2) Inscripción, certificación o extinción de la propiedad horizontal (sombreado en naranja en la Tabla 33). Estos a su vez se desglosan en dos actividades adicionales. En este sentido, se recomienda que el nivel de desagregación se dé de forma gradual, es decir que en la caracterización del proceso se despliegue la cadena de valor incluyendo actividades generales, las cuáles serán posteriormente detalladas a nivel de procedimientos e instructivos, tal como se muestra en la siguiente ilustración.

Gráfica 18. Arquitectura de procesos por niveles

82 La arquitectura de procesos es la representación mediante diagramas de las cadenas de valor de los procesos que intervienen u operan en toda organización. Describe de forma clara dónde se crea valor y cómo se relacionan o alinean los procesos con las estrategias y los objetivos de la organización. (Ver Anexo 2. Revisión de Procesos, numeral 2.2). Para el caso de la SDG, el nivel 1 corresponde al macroproceso, el nivel 2 corresponde al proceso y el nivel 3 a los procedimientos e instructivos que hacen parte del Subsistema de Gestión de Calidad.



Fuente: Agudelo, Luis Fernando. Evolución de la gestión por procesos. Icontec, 2012. Página 77.

Así mismo, al trabajar con este nivel de especificidad para la cadena de valor del proceso, se podría correr el riesgo de dejar actividades de inspección que queden por fuera y por tanto no se encuentren estandarizadas en el marco de las competencias asignadas a las Alcaldías Locales para el cumplimiento de su misión. Esto limitaría a la Subsecretaría como Líder del macroproceso y a la Dirección de Gestión Policiva como co-líder del proceso, para ejercer un seguimiento adecuado a las actividades y funciones relacionadas con la inspección.

La misma situación se observa para las actividades relacionadas con la vigilancia y el control, en las cuales se plantean actividades generales y específicas dentro del flujo o cadena de valor del proceso, lo cual presenta las mismas limitantes expresadas en los párrafos anteriores. Por lo anterior, en primer lugar, es necesario plantear una revisión del diseño del proceso, en la cual se pueda analizar la cadena de valor y redefinir las actividades del nivel 2, según se considere pertinente, y posteriormente determinar las actividades de nivel 3 (procedimientos) que se desprenden de cada una de ellas. De esta forma se podría definir una arquitectura para este proceso en particular y a partir de ésta definir los procedimientos que se deben documentar y/o actualizar. Esta última revisión parte de los procedimientos e instructivos que se encuentran documentados actualmente en el proceso.

De acuerdo con la información que se encuentra cargada en la página web de la Secretaría Distrital de Gobierno, con corte a 30 de noviembre de 2017, se cuenta con un total de noventa y nueve (99) documentos en el proceso de Inspección, Vigilancia y Control, los cuáles se clasifican de la siguiente forma:

Tabla 34. Documentos del proceso de Inspección, Vigilancia y Control

Tipo de documento	Cantidad
Caracterización	1
Matriz de riesgos	1
Procedimientos	46
Formatos	39
Instrucciones	12
Total	**99**

Fuente: Página Web de la SDG

Dado el alcance de la consultoría, la descripción y análisis que se presenta a continuación, se centra en los procedimientos del proceso de IVC. En la Intranet de la SDG, se pudieron consultar los cuarenta y seis (46) procedimientos disponibles en la página web de la SDG y, adicionalmente, dos (2) procedimientos que se encuentran en proceso de elaboración, suministrados por la Oficina Asesora de Planeación.[83]

A pesar que los documentos disponibles en la página web se encuentran actualizados, es importante mencionar que, de éstos, sólo ocho (8) tienen una actualización de fondo. Para el resto de documentos, la actualización corresponde a un ajuste de normalización dada la entrada en vigencia de la Resolución 162 de 2017, manteniéndose los lineamientos operativos definidos en éstos en las versiones anteriores de los documentos. Así mismo, de acuerdo con lo informado por la Oficina Asesora de Planeación, cinco (5) procedimientos se encuentran en alguna etapa del proceso de actualización que se viene realizando, pero aún no han sido aprobados por lo que la versión final no se encuentra disponible en la página web. Según lo informado por la Oficina Asesora de Planeación, el proceso de revisión y armonización que se viene realizando ha presentado inconvenientes debido a la falta de claridad en los roles y competencias a nivel local, en virtud de la expedición del Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), así mismo la falta de claridad de la línea de autoridad (a quién se debe reportar) en la ejecución del proceso.

En este sentido, se presenta un reto con respecto a la revisión y diseño del nivel 3 de la arquitectura que se menciona en párrafos anteriores, precisamente por la falta de claridad en la delimitación de roles y responsabilidades en materia de inspección, vigilancia y control del Alcalde Local y demás funcionarios de las Alcaldías Locales, entre ellos los inspectores de policía, de acuerdo con las disposiciones del nuevo Código Nacional de Policía. Como se menciona en secciones precedentes de este numeral, la Ley 1801 ha generado confusión respecto a los roles en el nivel local, debido a que ésta presenta disposiciones inconsistentes o contradictorias con las de normas precedentes, tales como el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003). De ahí que no exista claridad en quién debe hacer qué, lo que al final se presenta como un factor crítico que impide la actualización de los procedimientos. En todo caso, en el marco del rediseño del modelo de gestión y en particular de la propuesta que se realice en cuanto a roles y responsabilidades en consonancia con lo definido en el Código Nacional de Policía, se podrán

83 Ver Anexo 2.1. Procedimientos del Proceso de Inspección, vigilancia y control.

determinar los responsables de las actividades a nivel 3, lo que es indispensable para la documentación de los procedimientos que se consideren relevantes en este proceso.

Lo anterior permitirá adicionalmente, identificar y documentar o reglamentar las instancias de coordinación (a nivel central-local e intra-local) necesarias para garantizar el adecuado desarrollo del proceso (de actividades en el Nivel 3), así como el seguimiento y evaluación del desempeño del proceso por parte de las instancias pertinentes.

Por otra parte, y de acuerdo con información suministrada por la Dirección de Tecnologías e Información, actualmente se está implementando la automatización de unos procedimientos del proceso de Inspección, Vigilancia y Control, a través de una herramienta BPMS. Sin embargo, esta actividad se está desarrollando al margen de la Oficina Asesora de Planeación, debido a que, según lo expresado por los funcionarios de dicha Dirección, esto correspondía a un requerimiento puntual de sistematización de estos procedimientos, que no tenía nada que ver con los procesos. Según lo informado, a través de una consultoría contratada, se realizó la modelación de los procedimientos que se van a incluir en el aplicativo con la participación de los responsables que desarrollan estas actividades. Los procedimientos que están actualmente modelados y fueron enviados por dicha Dirección son los siguientes:

- Procedimiento Verbal Inmediato PVI – Comparendos
- Procedimiento Verbal Abreviado PVA – Quejas
- Procedimiento Segunda Instancia

Con respecto a lo anterior, se considera importante revisar la aproximación que se está llevando a cabo para la automatización de estos procedimientos. Si se parte de la definición de BPM (Business Process Management)[84], esta herramienta gerencial permite administrar los procesos a través de un ciclo continuo iterativo que garantiza que los procesos estén alineados con la estrategia y se cumplan las expectativas de desempeño. Este ciclo incluye las siguientes fases: i) planeación, ii) análisis, iii) diseño y modelamiento, iv) implementación, v) medición, seguimiento y control, y vi) optimización. Las fases de planeación y análisis cobran gran importancia porque éstas son las que garantizan que los procesos que se definan sean los necesarios y adecuados para llevar a cabo la estrategia (operacionalización) y, así mismo, apuntar al cumplimiento de los objetivos que define la estructura de procesos (lo que se asimila al Mapa de Procesos). La posterior fase de diseño y modelamiento será el resultado de la planeación y análisis previamente realizado. En este punto también se deberán definir cuáles son los controles y las métricas adecuadas para hacer la medición, el seguimiento y control, que es lo que al final permite evaluar el desempeño y detectar oportunidades de mejora las cuales, finalmente, llevarán a materializar la última fase del ciclo, la optimización.

En los casos en los que directamente se va al diseño y modelamiento de procesos en las herramientas BPMS, se corre el riesgo de automatizar los problemas y cuellos de botella que existen en dicho proceso, y las ventajas y beneficios de estos aplicativos no se evidencian - máxime si se

84 Ver Anexo 2. Revisión de Procesos. Numeral 2.2.

tiene en cuenta que esta actividad no ha tenido participación de la oficina que se encarga de administrar el sistema de gestión por procesos de la SDG. De ahí la importancia de iniciar el ciclo en la fase i y la coordinación de los dueños de proceso con el área encargada de la administración de los procesos, que son las que soportan todo el sistema, además de las actividades de seguimiento y evaluación del desempeño de éstos.

Si se hace una correspondencia del trabajo que se está realizando actualmente a través de esta consultoría, se podría decir que estamos en algún punto entre las fases i y ii del ciclo de vida del proceso, lo que será la base para el posterior diseño de los procesos que son objeto de análisis. Por tanto, se considera importante aprovechar esta coyuntura, de tal forma que los resultados que se obtengan, se tomen como referencia para la posterior inclusión dentro del sistema de gestión por procesos de los procedimientos referidos que se encuentran modelados en BPMS.

4.3 Contratación de los Fondos de Desarrollo Local

4.3.1 El problema

La gestión de la función de contratación de los Fondos de Desarrollo Local – FDL reviste una serie de retos para las administraciones locales y para el Distrito que han sido atendidos por la Secretaría Distrital de Gobierno de la actual administración, en cabeza de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local, mediante la expedición de reglamentaciones, lineamientos y disposiciones a través de la circular conjunta 002 de 2016[85], la directiva 012 de 2016[86] y la Circular 005 de 2016[87] que han permitido descongestionar y mejorar los procesos contractuales de los FDL y que a la postre han reducido los riesgos y falencias que se han detectado en diagnósticos previos a esta consultoría.

Por ejemplo, un estudio de la Veeduría Distrital realizado en 2016, para ocho (8) localidades[88], identificó como principales riesgos asociados a la contratación los siguientes: i) indebida identificación de las necesidades de la entidad; ii) débil planeación contractual, en particular por incorrecta priorización, inadecuados estudios previos, y errores en las especificaciones del servicio a contratar; iii) desconocimiento de la normatividad y errados procedimientos internos como no contar con disponibilidad presupuestal; iv) falta de objetividad en la selección; y v) debilidad en la supervisión y ejecución de los contratos. (Ver Anexo 3. Riesgos asociados a la contratación local - Veeduría Distrital).

Por otro lado, es de conocimiento general la gran cantidad de recursos en Obligaciones por Pagar que se acumulan vigencia tras vigencia, las cuales para el inicio de 2017 ascendían a más de 750 mil millones y que, según fuentes de la Secretaría Distrital de Gobierno, en 2018 superan el billón de pesos. Al respecto, en las entrevistas realizadas a los alcaldes locales, se obtuvo el siguiente testimonio:

> *"Porque es que todo lo que estamos contratando ahorita, no se debe ejecutar este año, todo se ejecuta en la siguiente anualidad, ¿Por qué? Porque viene con un rezago de un año, básicamente. Entonces los fondos de desarrollo local, lo que hacen es: Mientras que están haciendo procesos de contratación, vienen ejecutando los proyectos del año pasado. Lo que contrataron el año pasado y así sigue sucesivamente. El otro año están en ejecución lo que contrataron este año y están formulando lo que va para el siguiente año. Digamos que hay una meta, tengo entendido que planeación tiene una meta del 2020, acabar con las obligaciones por pagar, pues meta quizás imposible de cumplir, porque por ejemplo en el caso de ciudad bolívar, trae unas obligaciones por pagar de ochenta y siete mil millones." (Alcalde Local).*

Para abordar estos inconvenientes, las disposiciones anteriormente señaladas, la creación de herramientas para la agregación de la contratación, y los protocolos de seguimiento a la ejecución

85 Guía de Ejecución, Seguimiento y Cierre Presupuestal 2016 y programación presupuestal vigencia 2017 de los Fondos de Desarrollo Local-FDL. Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Planeación. 30 de septiembre de 2016

86 Lineamientos para el seguimiento a la Contratación de los Fondos de Desarrollo Local- Secretaría Distrital de Gobierno. 11 de noviembre de 2016

87 Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la Formulación de los Planes de Desarrollo Local 2017 -2020. 31 de marzo de 2016

88 Veeduría Distrital 2016: http://veeduriadistrital.gov.co/content/Informes-2017 . en las localidades de Engativá, Chapinero, San Cristóbal, Usaquén, Los Mártires, Fontibón, Kennedy y Puente Aranda

presupuestal de los contratos que la Secretaría Distrital de Gobierno ha dispuesto tienden a trazar el camino sobre el cual la contratación de los FDL logrará ser más eficiente en beneficio del desarrollo de las localidades y sus habitantes.

Este capítulo busca profundizar los análisis previos para otorgar elementos que permitan perfeccionar las disposiciones y las herramientas ya diseñadas. Se parte de los registros de PREDIS provistos por la Secretaría Distrital de Gobierno y los registros de los procesos contractuales realizados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP- y sus tres plataformas: una informativa (Secop I), y dos transaccionales (Secop II y Tienda Virtual del Estado Colombiano).

Recuadro 4. Contratación de los FDL: principales elementos del modelo de gestión

El proceso contractual de los Fondos de Desarrollo Local -FDL tiene su génesis en la vinculación de los programas a los Planes de Desarrollo Local -PDL, los cuales deben estar debidamente aprobados por la Secretaría Distrital de Planeación – SDP. Todos los programas del FDL deben estar asociados a un rubro presupuestal y estos, a su vez, con los programas del Plan de Desarrollo Distrital -PDD. De acuerdo con la circular conjunta 002 de 2016, cada año, con base en los PDL, las localidades deben crear el Plan Operativo de Anual de Inversión - POAI de cada FDL. Igualmente, deben registrar en el sistema de información SEGPLAN los montos por programa y rubros que se proyecta ejecutar en la vigencia respectiva los cuales, a su vez, deben ser presentados ante los Comités Funcionales convocados por la Secretaría de Hacienda Distrital. Una vez el POAI es aprobado, las alcaldías locales deben registrar el Plan de Cuentas de Inversión en el Sistema de Información Presupuestal del Distrito – PREDIS, y así mismo, deben obtener aval final del CONFIS para cada uno de los FDL.

Por otro lado, existe la obligación legal de las entidades estatales de elaborar y publicar el Plan Anual de Adquisiciones –PAA (artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, reglamentado por el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015), obligación reiterada en la directiva 012 de 2016 y en el Manual de Contratación del Distrito[89] para cada vigencia. El PAA debe ser aprobado por el Comité de Contratación[90] de cada localidad y debe tener para cada línea de gasto, a través del sistema de compra pública, los siguientes elementos: (i) el código del bien, obra o servicio de acuerdo con el clasificador de Naciones Unidas UNSPSC; (ii) la descripción del bien, obra o servicio; (iii) la fecha estimada del inicio del proceso de selección; (iv) la duración estimada del contrato; (v) la modalidad de selección; (vi) la fuente de los recursos; (vii) el valor estimado del contrato; (viii) valor estimado en la vigencia en la cual es elaborado el PAA; (ix) indicación de si el contrato requiere vigencias futuras; (x) el estado de la solicitud de las vigencias futuras; y (xii) los datos de contacto del responsable del proceso de contratación[91]. El Plan Anual de Adquisiciones debe publicarse en el SECOP a más tardar el 31 de enero de cada vigencia.

89 Vigente desde julio de 2014, Secretaría Distrital de Gobierno.

90 Según la Resolución 565 de 2009 el comité está compuesto por el alcalde local, el coordinador administrativo y/o financiero, el abogado del FLD, un profesional de planeación y un profesional de presupuesto.

91 Ver Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_plan_anual_adquisiciones_r.pdf

La obligación de publicar planes de adquisición de bienes y servicios o planes de compra es una obligación ya antigua en el país, si bien la metodología de elaboración y la estandarización del formato cambió a partir de enero de 2014. Con ello, la adopción de estos cambios es aún incipiente y heterogénea en las localidades, y su incorporación plena requerirá de tiempo y capacidades aun no totalmente disponibles en las administraciones locales.

De acuerdo con las disposiciones, del Distrito por ejemplo, 15 días antes de la fecha indicada para cada contratación contemplada en el PAA, los alcaldes locales deben enviar para revisión técnica, jurídica y financiera, a la Secretaría Distrital de Gobierno, los estudios previos y el proyecto de los Documentos del Proceso[92] de contratación relativos a los siguientes temas, de acuerdo con las líneas de inversión distritales (Circular 005 de 2016):

a) Obra pública, malla vial, espacio público peatonal, puentes peatonales y/o vehiculares sobre cuerpos de agua (de escala local: urbana y/o rural).

b) Parques vecinales y/o de bolsillo[93].

c) Dotación con recursos tecnológicos para la seguridad y promoción de la convivencia ciudadana.

d) Sedes administrativas de las Alcaldías Locales.

e) Obras relacionada con acueductos urbanos y/o rurales

f) Obras de mitigación.

g) Inspección, vigilancia y control - IVC al igual que de asesoría para legalización de barrios y titulación de predios.

h) Proyectos estratégicos definidos en el marco de la Directiva 005 de 2016, por la cual se emiten los "Lineamientos de Política para las líneas de inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo 2017-2010 (sic)"

De acuerdo con esta documentación la Secretaría Distrital de Gobierno y las Secretarías Sectoriales realizan un análisis de los procesos contractuales y emiten las recomendaciones que considere pertinentes de conformidad con sus competencias, en un plazo no superior a 10 días hábiles de acuerdo a los lineamientos de la Circular 005 de 2016. Una vez los FDL reciben las recomendaciones hacen efectiva la contratación que queda registrada en el PREDIS a través de la expedición del CDP correspondiente.

92 Término definido en el Decreto 1510 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015.

93 Parque de Bolsillo: Son áreas libres con una modalidad de parque de escala vecinal, que tienen un área inferior a 1.000 m2, destinada fundamentalmente a la recreación de niños y personas de la tercera edad. Artículo 243 del Decreto 190 de 2.004

En adelante, la ejecución presupuestal de los contratos se hace a través de la Expedición de los Certificados de Registro Presupuestal – CRP que son el soporte de pago hasta la finalización del contrato, los cuales deben ser expedidos contra la entrega de los bienes y/o servicios contratados con el visto bueno de los supervisores de los contratos. Para los procesos de liquidación, una vez se aprueban todos los pagos el trámite debe ser llevado a cabo en cada uno de los FDL con la debida aprobación de los supervisores.

En resumen, al hacer el cruce y el análisis de las bases de datos anteriormente referenciadas se encuentra que existe un sub registro en el SECOP del 15% del total de los recursos de los FDL ejecutados a través del sistema de compra pública y de convenios de colaboración y asociación. Por otro lado, al revisar la calidad del registro en el SECOP se evidencian oportunidades de mejora, que como se dijo anteriormente ya están siendo atendidas por las campañas que ha adelantado la Secretaría Distrital de Gobierno, pero que aún pueden ser oportunamente abordadas para seguir avanzando en este frente. Asimismo, al revisar los registros en PREDIS se observa una acumulación en Obligaciones por Pagar que en 2017 ascendió a más de 760 mil millones de pesos. A pesar del esfuerzo de la Secretaría Distrital de Gobierno también se observa que este valor sigue aumentado lo que evidencia que persiste la contratación en los últimos meses de la vigencia, así como la falta de cultura de pago por parte de los FDL. Finalmente, también se evidenciaron inconvenientes en la identificación y seguimiento a la contratación dado que los clasificadores presupuestales y la falta de identificadores adecuados de los contratos en el PREDIS no permiten hacer una trazabilidad adecuada de la información de la contratación de los FDL. Al respecto, se mencionó:

> *"La aplicación de los sistemas electrónicos de compras públicas es muy buen instrumento, eso garantiza mucha transparencia, pluralidad de oferente y selección de objetivo, este año tuvimos 30% pero a partir del 2018 va a ser el 100% de las compras públicas, entonces tener esos sistemas estandarizados, en donde haya seguimiento real, donde no haya posibilidad de hacer modificaciones arbitrarias sino que todo lo que se cuelga tiene un consecutivo y una verificación y una mayor visibilidad es muy bueno. Romper con esa capacidad que tenía el estado antes de no tener ese sistema tan claro es un factor muy bueno". (Alcalde Local).*

Con base en lo anteriormente señalado a continuación se profundizan los análisis para mostrar los principales hallazgos en dos frentes: el primero se centra en explicar el sub registro y los problemas evidenciados en el registro y la gestión de la contratación de los FDL, y el segundo se enfoca en los hallazgos en cuanto al seguimiento del avance físico y financiero de la contratación y la acumulación de recursos en Obligaciones por Pagar.

4.3.1.1 Registro en el SECOP

Sub registro

Para determinar el valor de la contratación de los FDL el análisis toma el valor de la Inversión Directa, adicionándole el valor de los Gastos Generales, y descuenta el pago de honorarios de los ediles, así

como el de servicios públicos, impuestos, multas y tarifas de las administraciones locales. Según el reporte del PREDIS para 2016, la Inversión Directa de los FDL ascendía a 690 mil millones de pesos, los Gastos Generales ascienden a 22 mil millones, mientras que el pago de honorarios a ediles sumaba 12 mil millones y el pago por concepto de servicios públicos, impuestos, tarifas y multas ascendía a 1,1 mil millones. Por tanto, el valor a contratar en la vigencia 2016 fue del orden de 700 mil millones (Tabla 35).

Tabla 35. Valor a contratar en 2016 en los FDL

Concepto	Valor
Valor Total de los FDL 2016 (Inversión Directa y Gastos Generales 2016)	**713.398.138.992**
A. Inversión Directa 2016	690.565.974.573
B. Pago de Honorarios a Ediles 2016	12.265.005.364
C. Total a Contratar Inversión 2016 (A-B)	**678.300.969.209**
D. Gastos Generales 2016	22.832.164.419
E. Gastos de servicios públicos, tasas, impuestos, contribuciones y sanciones (2016)	1.054.107.064
F. Total a Contratar Gastos Generales 2016 (D-E)	**21.778.057.355**
G. Total A contratar en 2016 (C+F)	**700.079.026.564**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de PREDIS 2016

Para analizar el subregistro tomamos la vigencia 2016 pues es la información disponible para la vigencia completa más reciente. Encontramos: (i) 3.212 registros en Secop I; y (ii) 41 órdenes de compra en la Tienda Virtual (TV), para un total de 3.253 contratos registrados de la vigencia 2016 por un monto de 597 mil millones.

Lo anterior implica que hay registro en el SECOP del 85% total del valor de los contratos de los FDL para 2016, lo cual muestra un sub registro del 15%, es decir, un valor superior a los 100 mil millones de contratos que no fueron registrados de conformidad con las disposiciones legales. Esto puede deberse a dos factores: 1) hay sub registro o, 2) los FDL no contrataron el monto presupuestado para contratos en la vigencia 2016. (Tabla 36).

Ahora bien, al revisar el valor de los contratos firmados en 2016 y registrados en el SECOP y contrastarlo con el valor que según el PREDIS se debía contratar, en general, se observa que algunas localidades registran contratos por un monto superior a lo asignado, lo que quiere decir que se presentan desfases entre los montos máximos que se pueden contratar y lo registrado en el SECOP. Lo anterior se debe, en algunos casos, a que la información cargada en SECOP no necesariamente corresponde a la realidad, debido a imprecisiones de digitación en el proceso de registro de la información. De la misma manera, algunas localidades presentan valores registrados por debajo del 62% del valor correspondiente de contratación, un subregistro elevado de casi 40%. En ambos casos estos aspectos señalan la importancia de propiciar una cultura de registro de la contratación más sólida que permita hacer seguimiento a la gestión de los contratos de una forma adecuada.

Tabla 36. Total de Contratos registrados en SECOP I 2016 y la Tienda Virtual 2016 Vs total de recursos para Contratar según PREDIS 2016 (millones de pesos)

Localidad	Num Contratos Secop I	Valor Secop I	Num Contratos TVEC	Valor TVEC	Num total contratos en SECOP	Valor total contratos SECOP	Valor a Contratar PREDIS	Porcentaje
TOTAL	**3.212**	**551.538**	**41**	**45.497**	**3.253**	**597.036**	**700.079**	**85,28%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de PREDIS 2016 y SECOP

Calidad del registro

El equipo de trabajo analizó el gasto de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) a partir de los registros de información efectuados en el SECOP y disponibles en las plataformas del SECOP a 27 de diciembre de 2017[94] para los años 2015, 2016 y 2017. La decisión de basar este análisis exclusivamente en los registros del SECOP y en sus tres plataformas (Secop I, Secop II y Tienda Virtual del Estado Colombiano) surge de la obligación legal de las entidades estatales[95] de ofrecer en el SECOP de forma oportuna al público en general, la información de su actividad contractual por ser este el punto único de ingreso de información y generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía[96]. LaTabla 37 y

Tabla 38 muestran la distribución del número de contratos por modalidades de selección de contratistas y el valor de los contratos para los registros de los FDL en el Secop I en 2015, 2016 y 2017:

Tabla 37.Número de contratos de los FDL por modalidad de selección 2015 a 2017

Modalidad de selección	Número de contratos	% total contratos
Directa	8,535	74.46%
Mínima cuantía	979	8.54%
Menor cuantía	707	6.17%
Licitación pública	429	3.74%
Régimen especial	333	2.91%
Concurso de méritos abierto	250	2.18%
Subasta	220	1.92%
Selección abreviada literal (h)	4	3.49%
APP	3	0.03%
Selección abreviada servicios de salud	2	0.02%
Total	**11,462**	**100%**

Fuente: Elaboración *propia a partir de información del SECOP*

Tabla 38.Valor de contratos de los FDL por modalidad de selección 2015 a 2017

Modalidad de selección	Valor	% del valor total
Directa	662,062,889,920	44.08%
Licitación pública	609,954,850,921	40.61%
Menor cuantía	76,118,346,526	5.07%

94 Secop I, Tienda Virtual del Estado Colombiano y Secop II.

95 El concepto de entidad estatal está definido en el Decreto 1510 de 2013, hoy compilado por el Decreto 1082 de 2015 y las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local están cubiertas por tal definición.

96 Literal (b) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.

Régimen especial	67,592,416,916	4.50%
Concurso de méritos abierto	48,521,429,277	3.23%
Subasta	29,051,040,728	1.93%
Mínima cuantía	8,585,966,761	0.57%
Selección abreviada servicios de salud	202,521,000	0.01%
APP	-	
Selección abreviada literal (h)	-	
Total	**1,502,089,462,049**	

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

La calidad del registro de los FDL es deficiente. Sin embargo, permiten hacer el diagnóstico y recomendaciones necesarias para mejorar el sistema de compra pública[97] en los FDL.

A continuación, describimos los principales problemas encontrados en la revisión del SECOP y las oportunidades de mejora.

1. Problemas de registro

El registro de información oportuna del gasto público es un deber de transparencia de la administración pública. Es una medida que busca entregar al mercado información, garantizando el trato igual a todos los agentes, para divulgar las oportunidades de negocio que ofrecen las entidades estatales. El SECOP es una fuente para que las entidades estatales conozcan la demanda de bienes, obras y servicios de las entidades estatales y la forma como estas la satisfacen. En consecuencia, es una fuente para los estudios de mercado, por lo cual los errores de registro afectan la gestión de conocimiento de la demanda del Estado. El registro de información en SECOP también es una herramienta de rendición de cuentas sobre la implementación de políticas públicas a través del sistema de compra pública, y de control y seguimiento del gasto público. Es importante tener en cuenta que es el único punto de reporte sobre la actividad contractual de acuerdo con lo establecido en la Ley 1150 de 2007.

La ausencia de registro, el registro incompleto o con errores son formas de negar el principio de transparencia. Los errores en el registro tienen consecuencias serias que afectan la competencia y la gestión del conocimiento. La información inexacta o errónea es una barrera de la competencia pues incrementa los costos de transacción para conocer las oportunidades reales de negocio y los términos de la competencia, y desincentiva el uso de los datos públicos para conocer la demanda del Estado.

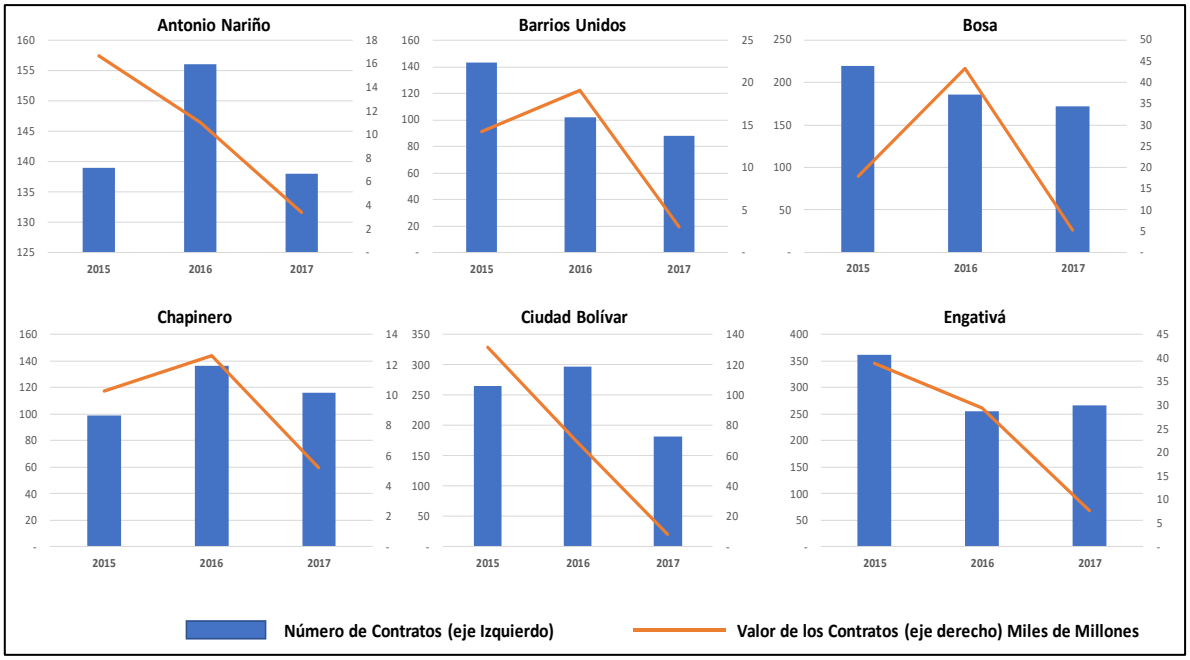
97 La definición propuesta por Colombia Compra Eficiente de sistema de compra pública es la estructura conformada por los actores del mercado, las reglas y los procedimientos aplicables al mercado y sus actores, las autoridades encargadas de aplicar tales reglas y procedimientos, los sistemas de información y las relaciones entre los actores, las autoridades y las entidades estatales, en el cual las entidades estatales toman decisiones de gasto público para adquirir bienes y servicios, ejecutar obras, para garantizar su funcionamiento, cumplir su misión y poner a disposición bienes, obras y servicios.

Los FDL muestran una mejoría en general en el registro de información en SECOP y en el uso de las plataformas transaccionales del SECOP (Secop II y Tienda Virtual del Estado Colombiano) aunque hay espacio para continuar con esta tendencia.

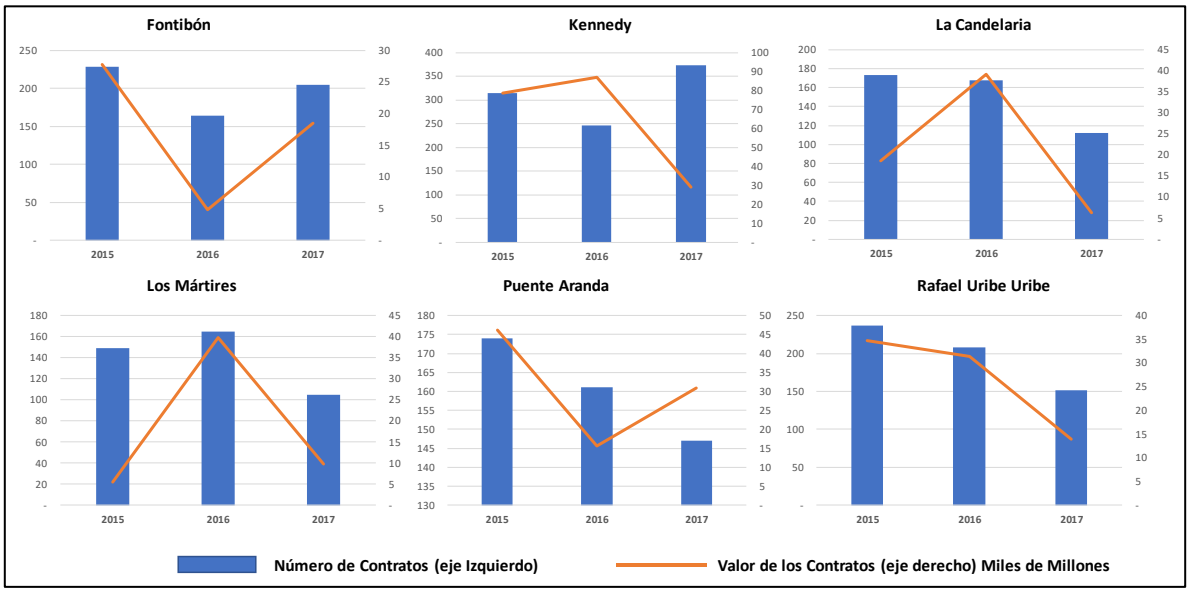
a) Ausencia de registro

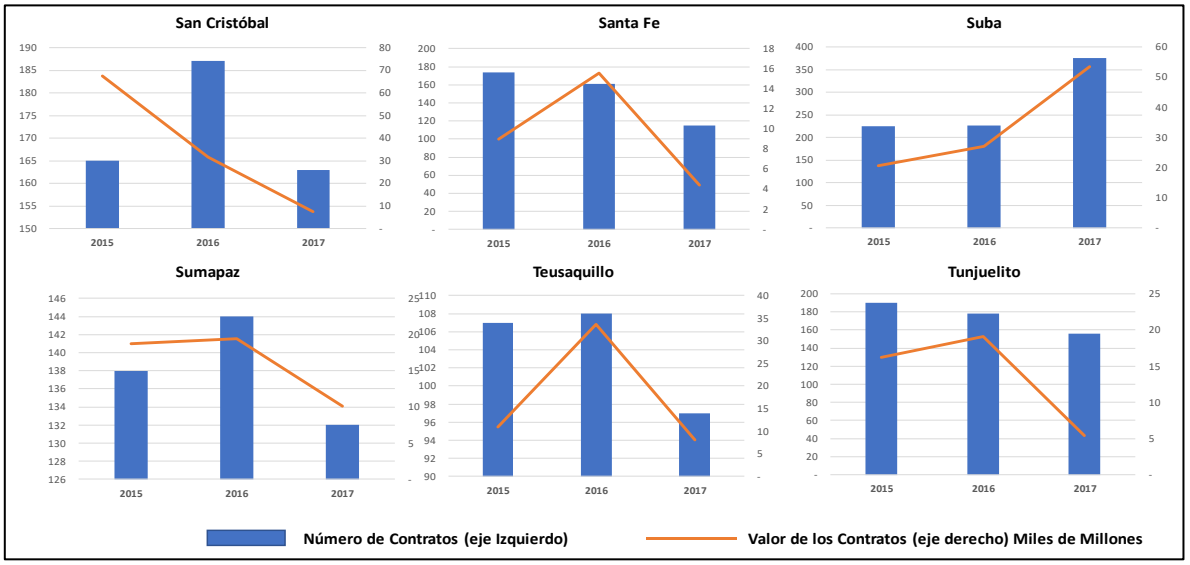
El país en términos generales ha mejorado sustancialmente el registro de las adquisiciones y contrataciones, y el Distrito Capital ha contribuido de forma muy importante a esta mejoría. En el registro de los FDL no se ve igual progreso debido básicamente al registro tardío o inoportuno, pero también a los esfuerzos de racionalización de la contratación en los FDL que ha hecho la Secretaría Distrital de Gobierno. La Gráfica 19 muestra el comportamiento del registro en el SECOP por localidad, en valor y número de contratos para los años 2015, 2106 y 2017[98]. Este comportamiento debe entenderse no solamente como muestra de la disciplina en el registro, sino también frente a las líneas generales dadas a los FDL desde la administración central, la disponibilidad de presupuesto y tener en cuenta que el corte de 2017 fue a 27 de diciembre y que es posible que haya habido registro tardío de la vigencia 2017, incluso que aun esté pendiente.

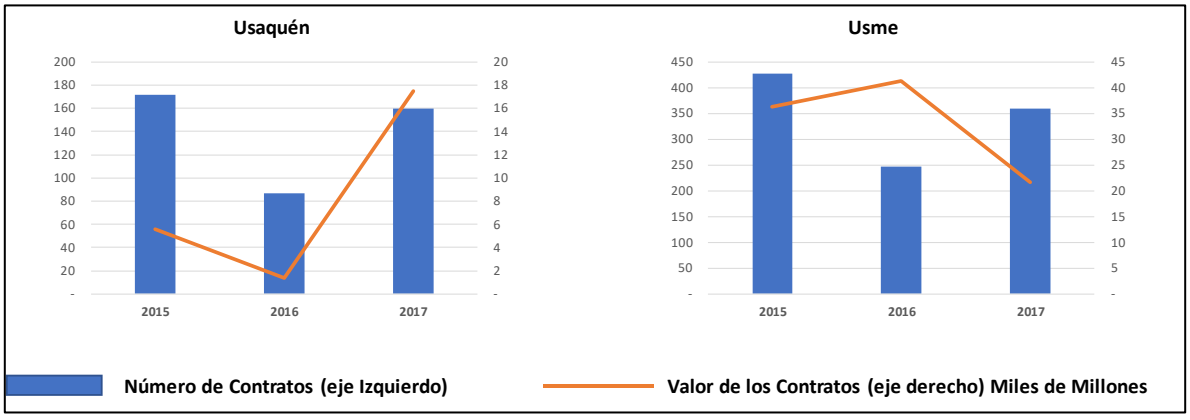
Gráfica 19. Evolución del registro en el SECOP por parte de los FDL de cada alcaldía local 2015, 2016 y 2017



98 Es importante tener en cuenta que la base de datos de registro del SECOP fue tomada el 27 de diciembre de 2017 en las horas de la mañana.







Fuente: *Elaboración propia a partir de información del SECOP*

Es claro que los FDL tienen un problema de subregistro y de registro inoportuno como lo muestra la Tabla 3 anterior. El valor de la ejecución presupuestal de los FDL en una vigencia menos (i) el valor de salarios y prestaciones. (ii) costo de servicios públicos domiciliarios y (iii) servicios de telefonía celular debe coincidir con el de los registros en el SECOP.

La decisión del Distrito y de la Secretaría Distrital de Gobierno de adoptar el Secop II en los FDL corregirá en gran medida estos inconvenientes pues al ser el Secop II una plataforma transaccional, el registro queda hecho a medida que se dan a conocer los procesos, los proponentes presentan sus ofertas, son adjudicados los contratos y firmados en línea.

b) Oportunidad del registro

La comparación del año de registro (Año de cargue) en el Secop I y la fecha de firma del contrato nos permite estimar el registro extemporáneo. Por ejemplo, en el año 2014 los FDL suscribieron 88 contratos registrados como de régimen especial, de los cuales 71 fueron registrados en 2015 y 17 en 2016.

En el análisis de la oportunidad del registro, es necesario tener en cuenta casos en los cuales hay diferencia entre el año de registro y el contrato por la aplicación del artículo 40 del Decreto 372 de 2010 que faculta a los FDL a continuar el proceso de selección abierto con disponibilidad presupuestal de un año y adjudicar y firmar el contrato en la vigencia siguiente. La información del registro en SECOP no permite identificar la aplicación de esta norma en los procesos de contratación registrados.

c) Registro incompleto

Al igual de lo que sucede en la mayoría de municipios del país, debido a la reciente incorporación del Secop en el país, en muchos registros de los FDL solamente aparece el contrato y no están registrados los Documentos del Proceso[99] como lo exige la normativa. Más allá de la exigencia normativa, los Documentos del Procesos ofrecen información vital para la competencia y para la gestión de conocimiento. Estos documentos deben contener el análisis de necesidades, los estudios de mercado, los términos y condiciones de la competencia, la justificación de por qué es una contratación directa cuando este es el caso, entre otras.

Por ejemplo, en algunos convenios interadministrativos tan solo se incorpora en el SECOP el documento de contrato, pero no los estudios previos ni información alguna sobre la ejecución de proyectos cuya cuantía puede ser importante.

En otras ocasiones el registro no incluye información básica de la identificación del contratista, y son muy pocos los registros que actualizan el estado del proceso de contratación. En general los registros de los FDL no incluyen informes de supervisión o información sobre la ejecución y gestión de los contratos y, como lo tratamos en detalle en este informe, no hay registro de los documentos que soportan la liquidación de los contratos.

99 Término definido en el Decreto 1510 de 2013 compilado por el Decreto 1081 de 2015.

Esta situación afecta seriamente la posibilidad de acceder de forma organizada a los datos del sistema de compra pública a través de datos estructurados, lo cual naturalmente afecta el acceso a la información[100]. Por ejemplo:

En ese sentido, se observan registros con información sobre la intención del FDL de celebrar contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, en los cuales se cuenta con el certificado de disponibilidad presupuestal pero no es posible saber si el contrato fue suscrito o no y si fue suscrito quien fue el contratista**.**

d) Errores en el registro del valor real de los contratos

Los errores de registro en el valor de los contratos hacen imposible hacer seguimiento a la ejecución del gasto. Estos errores son básicamente por falta de atención y de control de quien hace el registro, posiblemente porque no conoce la importancia y la responsabilidad del registro de los datos identificadores de un proceso de contratación en el SECOP. Algunos aspectos generales de esta problemática se observaron en relación con contratos de interventoría, elaboración de avalúos comerciales, y contratación de servicios personales, entre otros, en los cuales se identifican diferencias entre el valor definitivo del contrato registrado en el SECOP y el valor real de la contratación que se refleja en los documentos previos y el contrato.

Otro problema frecuente se observa en el registro de los contratos de comodato. El comodato es por definición legal un préstamo de uso y en consecuencia no hay una contraprestación, es usual establecer el valor del bien objeto de préstamo, pero ese no es el valor del contrato. De acuerdo a lo observado se identifican una variedad de errores de registro en este aspecto: (i) el registro dice que es un contrato interadministrativo cuando no lo es pues las juntas de acción comunal no son entidades estatales; y (ii) el valor del comodato debe ser 0 pero el registro refleja algún valor, el cual tampoco coincide con el valor del bien objeto de comodatos.

Una metodología útil para identificar errores en el valor es revisar los contratos con cuantías muy altas y con cuantías muy bajas, o las diferencias muy grandes entre el valor del proceso de selección y el del contrato.

e) Error en la causal de la contratación directa

La Ley 115 de 2007 establece las causales para permitir la contratación directa, información que es muy importante pues permite ver si la decisión de hacer un proceso de selección sin competencia está amparada por una causal o no.

- Urgencia manifiesta. Se observan registros en algunas alcaldías en una vigencia que corresponden a contratos celebrados en otra (registro tardío), clasificados como contratación directa al amparo de la causal de urgencia manifiesta aunque pueden no

100 En los registros es usual encontrar en la base de datos del SECOP celdas en blanco en el año de firma del contrato, no definido en el tipo de documento de identificación del contratista, en la razón social del contratista números que pueden corresponder al número del contrato o a la identificación del contratista.

corresponder a esta. Es importante que las Alcaldías Locales revisen la causal en estos casos.

- Arrendamientos o adquisición de bienes inmuebles. En el periodo en estudio hay 81 registros de contratos bajo la modalidad de selección directa en la causal de arrendamiento o adquisición de inmuebles. Sin embargo nos encontramos con errores de registro: (i) 7 contratos de comodato suscritos en 2015; (ii) 5 contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión que fueron mal clasificados, (iii) 4 contratos de compra venta de bienes muebles; (iv) 2 contratos de obra suscritos en 2015 y registrados de forma tardía; y (v) un contrato de arrendamiento de una camioneta para el despacho de una Alcaldía, suscrito en 2015. En consecuencia, hay 71 contratos que realmente corresponden a la contratación directa por ser de arrendamiento (70) o de adquisición de inmuebles (1). Al revisar los 70 contratos de arrendamiento vemos que la mayoría de los contratos son para el arrendamiento de bodegas para bienes incautados, bodegas de almacenamiento general, espacios de parqueo para vehículos y maquinaria pesada, inmuebles para casas de justicia, oficinas provisionales y espacios para actividades comunitarias y culturales.

- Convenios interadministrativos. En el periodo de análisis hay 481 registros de convenios interadministrativos, es decir negocios jurídicos entre entidades estatales. Sin embargo, en el registro hay errores que nos obligaron a depurar la base de datos para identificar los verdaderos contratos y convenios interadministrativos para los cual excluimos los contratos de los FDL con: (i) una junta de acción comunal; (ii) fundación, corporación o asociación; (iii) Naciones Unidas; (iv) personas naturales (evidentemente no son entidades estatales); y (v) contratistas no definido. Luego de la depuración del registro de convenios interadministrativos vemos que solamente 253 contratos fueron suscritos entre los FDL y otras entidades estatales.

- Encargos fiduciarios. Hay 15 registros de encargos fiduciarios todos de contratos suscritos con personas naturales lo cual muestra que es un error pues la causal está dada para la celebración de contratos con entidades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Financiera. La suma total del valor de estos contratos es $171 millones. En todos los casos estamos frente a contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión.

- Bienes y servicios del sector defensa. Es claro que los FDL no contratan bienes y servicios en el sector de defensa, compras típicas de las fuerzas armadas y la policía y de inteligencia. Sin embargo, aparecen 3 registros dos de ellos de comodatos con juntas de acción comunal en los que además hay un error de registro respecto del valor del contrato y el otro que es un contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión.

- Contratos con único proveedor. Hay 179 registros de procesos de contratación directa con causal de único proveedor. (i) 141 son contratos de comodato con juntas de acción comunal; (ii) 22 de prestación de servicios en donde hay varios errores de registro, pues está claro que solamente 5 debieron ser clasificados en esta causal; (iii) 10 de suministro y solamente

2 deben estar en esa categoría; (iv) 4 son "otro tipo de contrato", los cuales debieron ser el resultado de un proceso competitivo y no de una contratación directa; y (v) 2 son de compraventa y no son con únicos proveedores, uno es la adquisición de un Nissan y el otro licencias de Microsoft.

- Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión. El SECOP tiene 7.745 registros de contratación directa por la causal de servicios personales y apoyo, además de los contratos de este tipo que están registrados en régimen especial y en otras causales de la contratación directa. El análisis de estos contratos, vital para entender el gasto en apoyo a las labores misionales y administrativas de las alcaldías locales, no tiene suficiente evidencia por la calidad de los datos registrados por lo cual es necesario hacer aproximaciones y supuestos para efectos del análisis y las recomendaciones.

f) Problemas en la identificación del régimen de contratación

A pesar de que parece ser claro que el Estatuto General de Contratación es aplicable a la mayoría de los contratos que celebren los FDL y que en principio solamente los FDL no tienen actividad contractual fuera del Estatuto General de Contratación la siguiente es la información registrada como actividad contractual sujeta a un régimen especial:

Tabla 39. Total contratación con régimen especial

	2015		2016		2017	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Total	**132**	**$28.756 millones**	**61**	**$3.460 millones**	**7**	**$1.341 millones**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

La totalidad de estos registros tiene una falla en la clasificación de régimen especial. Hay 205 registros en otro tipo de contratos, 106 en comodatos, 17 en prestación de servicios, 2 en interventoría, 2 en obra y 1 en arrendamiento. Por ejemplo, hay adquisiciones en la bolsa mercantil que aparecen registradas como de régimen especial.

El uso de la categoría otro tipo de contratos parce ser la fórmula general, hay registro de convenios de colaboración y de asociación y contratos de prestación de servicios. Los contratos de comodato (106 registros) son para prestar equipo de cómputo a las juntas de acción comunal y cuatro a otro tipo de organizaciones (entidades sin ánimo de lucro). Claramente los contratos de prestación de servicios, arrendamiento y obra no son de régimen especial.

g) Falta de unidad en la identificación de los procesos de contratación, de los contratos y de los identificadores de los registros

Los FDL no tienen un acuerdo metodológico y de nomenclatura para el registro de datos en SECOP, por lo cual en un mismo FDL hay criterios distintos de numeración e identificación de procesos de contratación. La ausencia de esta metodología y nomenclatura dificulta el seguimiento de los procesos de contratación por parte de la Alcaldía Mayor, la Secretaría Distrital de Gobierno, la Contraloría Distrital y la ciudadanía en general.

Los sistemas de información como el SECOP tienen formularios que recogen los datos identificadores de la información cómo el nombre de las partes y la identificación, la modalidad de selección del contratista, la causal legal que sustenta la decisión sobre la modalidad de selección si corresponde, el valor del proceso competitivo, el valor inicial del contrato y el valor del contrato con adiciones, el estado del proceso (convocado, adjudicado, celebrado, terminado anormalmente, liquidado). De otra parte, no hay un acuerdo en la nomenclatura para identificar los procesos y los contratos que permita saber la modalidad de selección, el FDL y el año de inicio del proceso y de firma del contrato. Finalmente, hay dificultades por el uso variado de mayúsculas o minúsculas, tilde y por la inclusión de artículos en el nombre de entidades y contratistas.

h) Oportunidades de mejora

Los FDL deben hacer un esfuerzo por mejorar la calidad del registro de las vigencias 2016 y 2017 pues la información allí contenida es la base de los estudios de mercado de los procesos de contratación de los FDL de los próximos 2 o 3 años. Esto ofrece la oportunidad de hacer una depuración aleatoria de los registros para corregir los datos identificadores que contienen errores.

La decisión del gobierno distrital de desplegar el Secop II en los FDL hace que sea ahora más importante insistir en la necesidad de cuidado y atención en el registro. Los errores en sistemas transaccionales tienen consecuencias más complejas que en los sistemas informativos. Lo anterior requiere contar con un manual breve que permita ofrecer herramientas para estandarizar la forma de llamar los distintos conceptos para propósitos del registro el cual, a su vez, establezca una metodología de registro y una nomenclatura para la identificación de procesos y contratos. Así mismo se hace necesario solicitar a las distintas Secretarías distritales y órganos distritales revisar la información de compras y contratos exclusivamente en el SECOP como incentivo para el registro oportuno y correcto.

2. Contratación Directa

La contratación directa en la Ley 80 de 1993 es una modalidad excepcional del sistema de compra pública para escoger a un contratista, en contraposición a la regla general de la competencia. La Ley 1150 de 2007 establece expresamente las causales que facultan a las entidades estatales a seleccionar sus contratistas sin procesos competitivos. Estas causales son: (a) urgencia manifiesta; (b) contratación de empréstitos; (c) contratos interadministrativos; (d) contratos de bienes y servicios del sector defensa, DAS y que requieren reserva para su adquisición; (e) contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (f) encargos fiduciarios celebrados por las entidades territoriales cuando inician Acuerdos de Reestructuración de Pasivos; (g) la inexistencia de pluralidad de oferentes; (h) prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión o que

solamente puedan encomendarse a personas naturales determinadas; (i) arrendamiento o adquisición de inmuebles. Posteriormente, la Ley 1474 de 2011 dio alcance al literal (c) para establecer que el objeto del contrato debe estar relacionado con el objeto de la Entidad Estatal ejecutora, y la Ley 1753 de 2015 incluyó un literal (j) "contratación de bienes y servicios de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), que requieran reserva para su adquisición."

La contratación directa genera suspicacias por ser la modalidad de selección en la cual no hay competencia. Para efectos de este documento hemos tenido en cuenta el análisis efectuado por el Banco Mundial y Colombia Compra Eficiente[101] y en consecuencia, la mirada que hacemos a la contratación directa debe desagregar la contratación por cada una de las causales, reconocer el problema de ausencia de competencia pero sin estigmatizar la contratación directa como forma de solucionar, entre otras dificultades, las restricciones en el manejo del talento humano.

Las causales de contratación directa aplicables en la práctica a los FDL son (a) urgencia manifiesta; (b) contratos interadministrativos; (c) contratos para actividades científicas y tecnológicas; (d) inexistencia de pluralidad de oferentes; (e) prestación de servicios personales y apoyo a la gestión o que solamente puedan encomendarse a personas determinadas; y (f) arrendamiento o adquisición de inmuebles.

a) Urgencia manifiesta

La contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta requiere en primer término que la entidad estatal declare la urgencia, acto obligatorio en la etapa de planeación del contrato. Procede la urgencia manifiesta cuando la contratación busca remediar o evitar males inminentes, presentes o futuros, provocados por fenómenos o estados de excepción, situaciones de calamidad, fuerza mayor o caso fortuito o cualquier otra circunstancia similar que requiera intervención inmediata[102].

En los registros del SECOP de los FDL no es frecuente la contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta. Encontramos 2 registros bajo esta causal que vale la pena revisar y hacer los ajustes que sean necesarios.

b) Contratos interadministrativos

Es importante distinguir entre (i) los contratos entre entidades estatales en los cuales hay contraprestaciones mutuas, como la compra del servicio de conectividad de un FDL a la ETB; y (ii) los convenios interadministrativos en los cuales dos o más entidades estatales se asocian para cooperar en el cumplimiento de sus funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios a su cargo. Esta distinción es importante en el marco de las restricciones a la competencia y por eso vale la pena revisar cuando el proceso de contratación debe ser abierto al mercado con la posibilidad de que la entidad estatal también compita. Es de anotar que El SECOP no permite hacer la

101 Contratación directa en Colombia: Elementos de derecho internacional y consideraciones empíricas sobre su prevalencia, Grupo del Banco Mundial, Práctica Global de Buen Gobierno, 2014.

102 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera C, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C. 7 de febrero de 2011, Radicación 11001-03-26-00-2007-00055-00(34425)

diferenciación entre estas dos categorías puesto que estos contratos están clasificados como contratación directa con causal del Literal C (contratos interadministrativos).

La actividad que se manifiesta en contratos interadministrativos es importante en número, 481 registros por valor de $240 mil millones. En los registros hay errores de distintas magnitudes e impactos, como ya lo anotamos. La depuración inicial arrojó 253 contratos interadministrativos (entre entidades estatales) por $217.6 mil millones mientras que los demás registros, si bien aparecen cargados con tal denominación, no corresponden a esta categoría.

La Tabla 40 muestra las entidades estatales con las cuales los FDL han celebrado contratos interadministrativos 3 o más veces entre 2015 y 2017, de acuerdo con los registros del SECOP:

Tabla 40. Contratos interadministrativos de los FDL 2015, 2016 y 2017 con entidades estatales, con 3 o más registros en SECOP*

Entidad Estatal	Número contratos
Hospitales y Subredes	59
Universidad Distrital	50
472	20
ETB	15
Filarmónica	14
Aguas de Bogotá	14
Jardín Botánico	8
Canal Capital	5
Universidad Nacional	5
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	4
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	4
Superintendencia de Industria y Comercio	4
Secretaría Distrital de Integración Social	3
FONADE	3

** La tabla no contiene todos los registros, solo los contratos interadministrativos con entidades estatales con las que se ha contratado 3 o más veces.*

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

La distribución de los contratos interadministrativos en de materia salud pública muestra una oportunidad para que la Secretaría de Salud y las subredes revisen la forma de atender las necesidades de los FDL que están básicamente distribuidas en: (i) programas para población en situación de discapacidad; (ii) planes de prevención y promoción en salud; (iii) planes de salud sexual y reproductiva; (iv) control de plagas; (v) programas de adulto mayor; y (vi) control y prevención de enfermedades contagiosas. Para el efecto, un recuento de los contratos por cada subred y un inventario de las necesidades ayudarían a planear mejor estos procesos, estructurar mejor los contratos y hacer más eficiente el trabajo tanto para la subred como para los FDL.

Hay 66 registros de contratos con universidades por $88.359 millones:

(a) 50 son registros de contratos con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por $77.310 millones, más de la mitad de ese valor corresponde a un único contrato. 20 de los 50 registros son interventorías técnicas y administrativas, por valor de $18.817 millones. Los 30 contratos restantes corresponden a formación y capacitación, y consultoría (gerencia de proyectos y estudios) propiamente dicha.

(b) 16 contratos con otras universidades por $11.048 millones, 5 con la Universidad Nacional, 4 con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 3 con la Universidad de Cundinamarca y uno con las Universidades de Antioquia, Tolima, Surcolombiana y la Universidad Pedagógica. 11 contratos son de interventoría, 3 de formación y 2 de consultoría propiamente dicha.

Hay un tercer contrato con la Universidad de Cundinamarca que en el texto de los Documentos del Proceso es llamado convenio interadministrativo, pero está clasificado como contratación directa por prestación de servicios y apoyo a la gestión.

Vale la pena revisar los contratos suscritos con las universidades desde la posibilidad de ser sometidos a competencia en la cual las universidades pueden participar.

Los 20 contratos con 4-72 no son los únicos contratos con esta entidad. Los contratos con 4-72 son contratos de servicios postales o de mensajería pues es el propósito de esta empresa, pero identificamos un contrato con 4-72 registrado como servicios personales y apoyo a la gestión. Vale la pena revisar el sistema de correo que utilizan los FDL que no tienen convenio con 4-72 para el correo ordinario, pues 4-72 tiene el área de reserva definida en la Ley 1369 de 2009 y en consecuencia, los FDL están obligados a contratar el servicio postal (no la mensajería) con 4-72, así como el uso de mensajería de la TVEC.

En relación con los contratos celebrados por los FDL con el Jardín Botánico vale la pena establecer un modelo único de gestión y de seguimiento de estos contratos por parte del Jardín Botánico. En el registro de SECOP no hay información de seguimiento de estos contratos. Lo mismo puede decirse de los contratos suscritos con la Filarmónica, la mayoría de ellos para los centros orquestales.

c) Ciencia y tecnología

Encontramos 29 registros de contratos directos con la causal de desarrollo de actividades científicas y tecnológicas por valor de $6.720 millones. Es importante revisar si los FDL de acuerdo con sus funciones y competencias deben realmente contratar para de desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. Estos contratos son de prestación de servicios técnicos y administrativos para estructuración y seguimiento de proyectos. Entre los contratistas se destacan asociaciones y fundaciones y hay incluso un contrato con ETB y uno con el Jardín Botánico que debieron ser registrados en convenios interadministrativos pues incluso así son identificados en el texto del contrato.

d) Inexistencia de pluralidad de oferentes

La ausencia de pluralidad de oferentes es un riesgo para el sistema de compra pública y obliga a una aproximación estratégica. Hablamos de inexistencia de pluralidad de oferentes cuando: (a) en el mercado no hay multiplicidad de proveedores; (b) los bienes o servicios objeto del contrato deben ser compatibles con los bienes y servicios existentes en la entidad estatal y para estos no hay multiplicidad de oferentes (sistemas de información es el ejemplo más claro, caso de los sistemas de información de la DIAN y de la Secretaría de Hacienda); (c) ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse una persona determinada; o (d) los bienes, obras o servicios tiene los derechos exclusivos para el bien, obra o servicio objeto del contrato. Es importante revisar si estas situaciones están presentes en las categorías de bienes, obras y servicios que son objeto de los procesos de contratación de los FDL y, en consecuencia, si esta situación exime a los FDL de un proceso competitivo.

e) Servicios personales y apoyo a la gestión

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que celebran las entidades estatales son una modalidad de contrato estatal con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de una entidad pública. El reglamento señala que las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, y define que los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

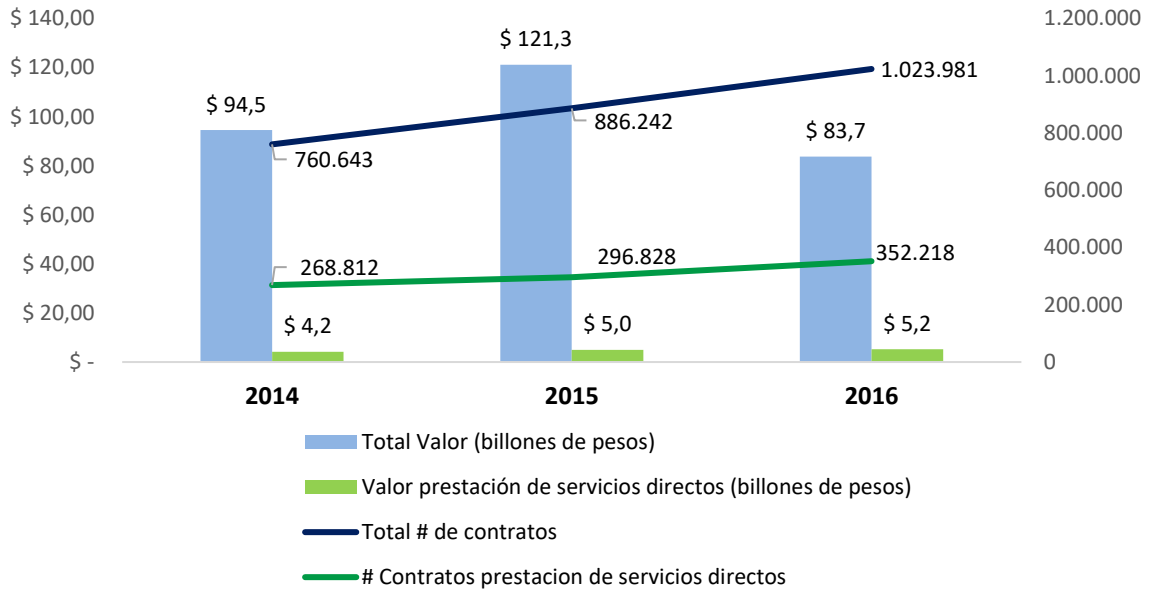
Estos contratos sólo pueden celebrarse con personas naturales cuando las actividades objeto del contrato no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en la entidad o en el caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores.

Para este análisis veremos de forma independiente los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión suscritos con personas jurídicas (172) y los suscritos con personas naturales (7.571). En estos últimos es importante tener en cuenta las restricciones de la nómina en las entidades estatales de Colombia, lo que ha hecho que la vinculación de personal se haga usando el sistema de compra pública y no solamente de acuerdo con la normativa del empleo público.

Los contratos con personas jurídicas tienen una gran variedad de objetos. Desde contratos de consultoría y de servicio de aseo y cafetería que debieron hacerse a través de procesos competitivos, hasta suscripciones y servicio de fotocopiado, así como procesos competitivos (bolsa) que están clasificados como contratación directa.

Los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión con personas naturales muestran el problema que existe a nivel nacional con el empleo público, así como las deficiencias señaladas en el Capítulo de Capacidad Administrativa de este documento. La Gráfica 20 muestra el peso de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión en la contratación directa en el total del sistema de compra pública de Colombia:

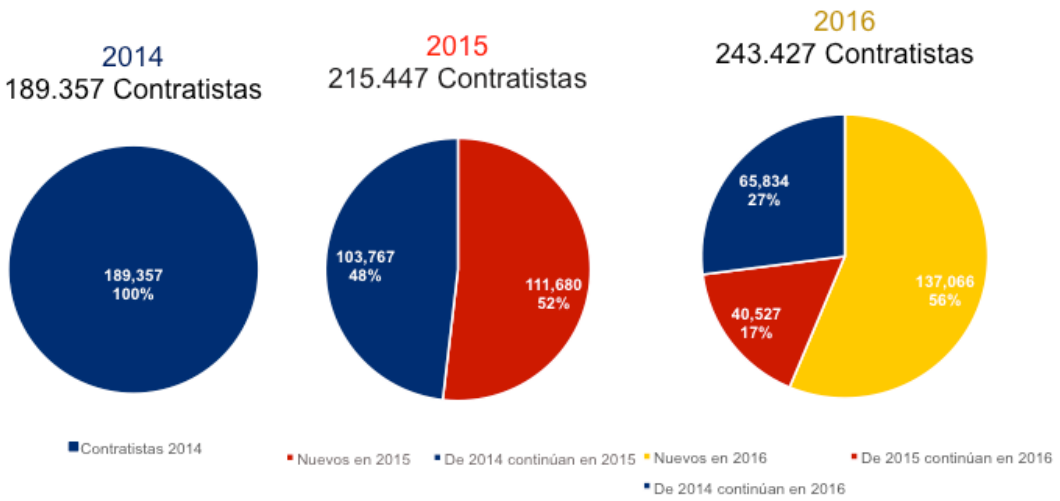
Gráfica 20. Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

La reincidencia de contratistas es muy alta. Los cambios de contratistas son evidentes en los cambios de administración del nivel nacional y local.

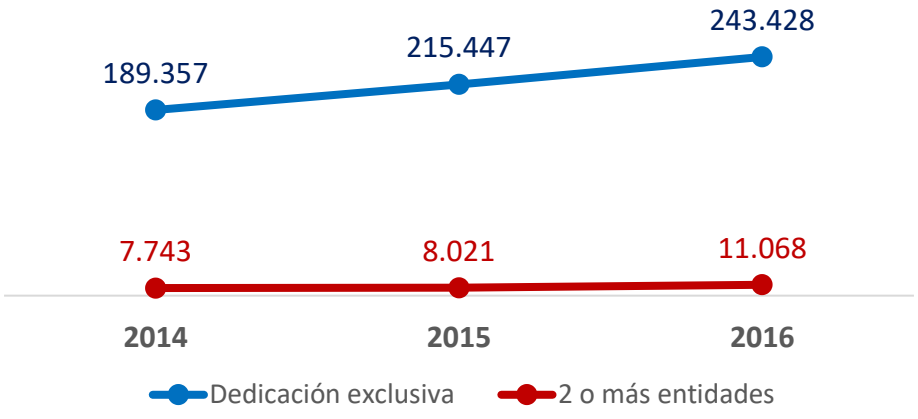
Gráfica 21. Reincidencia de prestación de servicios y apoyo a la gestión en Colombia (2014, 2015 y 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

Para efectos de determinar la dedicación exclusiva de un contratista es necesario revisar sus contratos con otras entidades estatales. Los errores de registro en universo relativamente pequeño de registros como son los de las FDL hacen que el análisis a nivel de FDL sea muy complejo. La siguiente gráfica muestra el comportamiento en el sistema de compra pública (incluye nivel nacional y territorial).

Gráfica 22. Dedicación exclusiva de contratistas de prestación de servicios y apoyo a la gestión en Colombia (2014, 2015 y 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

Las deficiencias de calidad de los datos registrados por los FDL en el SECOP no permiten hacer graficas como las anteriores para las localidades, pero si muestran que el mismo fenómeno ocurre

en los FDL. El tamaño de los FDL ofrece la posibilidad de hacer un trabajo controlado para organizar esta contratación, mejorar la información y los procesos.

Encontramos 7.396 registros de contratos de prestación de servicios personales y apoyo a la gestión; 2.140 suscritos en 2015, 2.135 suscritos en 2016 y 2.367 suscritos en 2017. Hay 484 contratos registrados en el periodo 2015-2017 pero que corresponden a contratos suscritos en vigencias anteriores.

La revisión de los objetos de estos contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión de los FDL confirman la necesidad de trabajar el tema desde el punto de vista del talento humano. Hay contratos para profesionales de distintos rangos de formación y experiencia para cubrir las actividades propias de los FDL (a) asuntos de planeación y gestión; (b) asuntos financieros, presupuestales y contables; (c) temas de compra pública; (d) asuntos legales de permisos y autorizaciones; (e) asuntos legales de defensa judicial; (f) asuntos de participación cívica y comunitaria. Hay contratos de tareas técnicas como (i) archivo y gestión documental; (ii) mantenimiento general de instalaciones; (iii) soporte en temas de telefonía y atención al público.

El plazo de estos contratos es muy variado, lo que genera ineficiencias en los procesos de contratación. En la revisión del SECOP no encontramos una escala de valores de estos contratos de acuerdo con formación y experiencia, lo cual es conveniente para efectos de garantizar un tratamiento igual a los contratistas.

El levantamiento de las necesidades de cada FDL debe permitir establecer los perfiles y competencias que requiere para su operación y funcionamiento, y llevar a cabo los procesos de reclutamiento de acuerdo con las necesidades de cada uno. Los documentos del proceso de contratación de estas personas deben incluir mecanismos que garanticen la gestión del conocimiento para minimizar el efecto de la terminación de esos contratos.

Este tema es de la mayor importancia si tenemos en cuenta que el 66% de los contratos registrados por los FDL es de prestación de servicios y apoyo a la gestión, porcentaje que realmente supera el 70% pues hay un número importante de registros de contratos de servicios personales y apoyo a la gestión registrados en régimen especial, en otras causales de contratación directa y en otras modalidades de selección de contratistas. En este sentido, en las entrevistas diferentes alcaldes locales la identificaban como la modalidad más utilizada:

> *"-Cuál es la modalidad de contratación que más se utiliza en la localidad?*
> *-Pues bueno, digamos que eso ya estadísticamente esta dicho que es la contratación directa por que ahí se contrata prestaciones de servicio." (Alcalde Local).*

> *"Si tú lo discriminas por cuál es el tipo de contratación, es la contratación directa de servicios profesionales, en cuanto al número, porque en cuanto a recursos no." (Alcalde Local).*

f) Arrendamiento y compraventa de inmuebles

Las especificaciones de los inmuebles requeridos por los FDL son comunes, por lo cual creemos conveniente elaborar documentos estándar para (a) arrendamiento de bodegas para bienes incautados y estudiar la posibilidad de tener bodegas compartidas por dos o tres localidades, lo cual puede reducir costos de seguridad, almacenamiento y logística, y lograr protocolos únicos de manejo de mercancía incautada; (b) arrendamiento de bodegas con otro destino; (c) arrendamiento de espacios para casas de justicia; y (d) arrendamiento de espacios de parqueo de vehículos y maquinaria pesada.

Es importante notar que de acuerdo con los registros del SECOP hay localidades que no tienen registros de arrendamiento y compraventa de bienes inmuebles. Es importante revisar si esto es cierto o es simplemente la ausencia de registro en el SECOP.

3. Necesidad de una aproximación a la planeación contractual desde un punto de vista estratégico

Dentro de los esfuerzos de la Secretaría Distrital de Gobierno para establecer mejores prácticas en la gestión contractual de los FDL se aprecia el diseño de contratos estándar y el uso de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, así como el establecimiento de criterios y líneas de contratación acotadas a través de la circular 005 de 2016 para la contratación a través otros instrumentos como las directivas ya mencionadas, las cuales muestran el camino adecuado para la estructuración estratégica de la contratación. Asimismo, la secretaría de Gobierno viene trabajando junto con el IDU en el programa de Pliegos Tipo donde que a la fecha se han enfocado en los contratos de maya vial y parques que se han implementado a partir de 2018. En esta y la siguiente sección se señalan oportunidades de mejora en este sentido y se ponen en evidencia otras estrategias que pueden unirse a las ya planteadas para lograr mejores resultados en la función de contratación.

La elaboración de los planes anuales de adquisición (deben ser publicados el 31 de enero de cada vigencia) y el seguimiento a los mismos es una muy buena oportunidad para vincular el plan de adquisiciones al plan de desarrollo local y a las funciones propias de las Alcaldías Locales y usar herramientas del aprovisionamiento estratégico para mejorar la función de compra de los FDL.

Las necesidades de bienes, obras y servicios de los FDL no son muy variadas y las categorías de los mismos tampoco, lo cual permite aprovechar fácilmente las metodologías del aprovisionamiento estratégico para la operación y funcionamiento de los FDL, para la contratación de obra pública y su interventoría y para los servicios adicionales que requieran.

Identificar las necesidades del plan de desarrollo, de la operación y funcionamiento del FDL y de las obligaciones de ley, organizarlas de acuerdo con la tipología de la necesidad propuesta (o cualquier otra metodología) pueden ayudar a construir mejores estudios de mercado, encontrar oportunidades para compra agregada o coordinada y generar especialidades en el equipo de la FDL para el diseño de las adquisiciones y la gestión de las mismas.

De otra parte, este trabajo de coordinación debe extenderse a la gestión de los contratos, elaborar herramientas para la supervisión, para el manejo de los conflictos, los pagos, la liquidación y para la gestión de los contratistas.

En este punto es importante mencionar la necesidad de que los supervisores de los contratos sean responsables de la gestión de las obligaciones de las partes, particularmente de la obligación de pago de los de FDL, lo cual es actualmente un cuello de botella en la gestión financiera de los FDL. De acuerdo con los planes anuales de adquisiciones y los registros del SECOP la actividad contractual de los FDL es básicamente la siguiente:

- Servicios y apoyo a la gestión.
- Servicios generales para la operación y funcionamiento tales como vigilancia, aseo y cafetería, papelería, conectividad, compra/arrendamiento de equipos de cómputo, licencias de software, consumibles de impresión, servicios de impresión, servicios de mensajería, mantenimiento de equipos y mantenimiento de instalaciones, vehículos, combustible, compra y recarga de extintores.
- Comodatos con las Juntas de Acción Comunal
- Apoyo a las Juntas de Acción Comunal.
- Arrendamiento de inmuebles para bodegas, oficinas y otras instalaciones de los FDL
- Servicios de intermediación de seguros y pólizas de seguros
- Estudios especializados
- Intervención en zonas de riesgo de deslizamiento o inundación.
- Programas de formación y gestión educativa y cultural.
- Programas de prevención y promoción en salud
- Actividades cívicas y comunitarias
- Obra pública
- Interventoría

La lista anterior es el resultado de la revisión de los registros del SECOP y muestra como el trabajo puede organizarse en 13 grupos y sus subgrupos, establecer metodologías para cada una de las etapas del proceso (planeación, selección, contratación, ejecución y liquidación/archivo expediente, cuando esta última es necesaria), elaborar estudios de mercado comunes, y generar habilidades y conocimiento para tener expertos en cada categoría. Lo anterior es posible organizarlo en el marco del programa de formación en aprovisionamiento estratégico y puede ser una de las tareas de coordinación de la Secretaría Distrital de Gobierno con el equipo de los FDL.

La aproximación desde el aprovisionamiento estratégico reconoce que el proceso de compra pública es un proceso lógico y secuencial enmarcado en la demanda de las entidades estatales y en la oferta de bienes y servicios para satisfacerla, que requiere de habilidades de negociación y comunicación, de trabajo en equipo y de un equipo interdisciplinario que nos permita combinar metodologías, técnicas y herramientas de análisis, gestión de conocimiento, procesos de seguimiento, aprendizaje,

revisión y mejora continua[103]. Para el efecto Colombia Compra Eficiente diseñó un programa de formación que busca transformar la función del comprador público a través de un proceso de aprendizajes a partir de: (i) análisis y entendimiento de qué necesito comprar (base histórica, necesidades, restricciones); (ii) estudio y comprensión de a quien le compro y donde compro (mercado de proveedores, tendencias y dinámicas del mercado); y (iii) determinación de cómo lo debo comprar (estrategia de compra para maximizar el valor por dinero (*value for money*). El curso ofrece herramientas aplicadas para el seguimiento de la gestión de compras, manejo de relaciones internas, técnicas de análisis, negociación y administración de relación con proveedores. Dado que los procesos de compra de los FDL están concentrados en pocas categorías (en comparación a otro tipo de entidades estatales) creemos conveniente evaluar si es procedente hacer este esfuerzo en los FDL.

El esfuerzo es demandante en tiempo pues el programa completo tiene 100 horas de duración, y en inversión pues requiere formadores, salón de clase y materiales, pero sus resultados pueden ser vistos en el corto plazo. De otra parte, el esfuerzo puede ser aprovechado para el Distrito Capital en general y puede llevar a que el Distrito forme sus formadores para garantizar la sostenibilidad del programa. En este sentido se recomienda realizar el diseño de un programa de formación para el Distrito en el que se incluya a los FDL y que los equipos de los FDL tomen los cursos de acuerdo con sus perfiles tomando como referencia el programa que Colombia Compra Eficiente impulsó. Asimismo, se recomienda aplicar el curso a los coordinadores de contratación de cada una de las localidades, en lo posible funcionarios que garanticen continuidad, para luego replicarlo en sus equipos. Esta necesidad se evidencia en el siguiente testimonio:

> *"Y en cuanto a la implementación del nuevo aplicativo del portal SECOP II, ahí sí no nos ha ido tan bien. Es un aplicativo que todavía la entidad no la tienen completamente, como quien dice, regulada y funcionando al 100%. (…). Es un poco complejo. Se hizo una capacitación, y se capacito a las personas que debían estar ahí como más en ese proceso de publicación, pero no es una herramienta tan amigable." (Alcalde Local).*

4. Oportunidades en compras coordinadas o agregadas

Las necesidades de bienes, obras y servicios de las localidades son muy similares lo cual ofrece una oportunidad para planear compras coordinadas o agregadas, más allá del uso de la TVEC. 12 de los 20 FDL utilizan la TVEC con regularidad. En el 2014 las FDL colocaron 15 órdenes de compra por $1.645 millones; en el 2015 las FDL colocaron 35 órdenes de compra por $2.724 millones; en 2016 colocaron 41 órdenes de compra por $2.427 millones; y en 2017, 79 órdenes de compra por 2.485 millones[104]. Naturalmente a medida que crece la oferta en la TVEC aumenta el número de instrumentos de agregación de demanda utilizados por los FDL.

Tabla 41. Número de órdenes de compra en la TV por FDL 2014 a 2017

103 Zuleta, María Margarita (2016) Le apostamos a la formación del comprador público. Columnas, Boletín digital 4 de 31 de agosto de 2016 de Colombia Compra Eficiente.

[104] Estas cifras varían de acuerdo con la fecha en la que son tomadas pues son afectadas por el valor final de la liquidación de la orden de compra.

FDL	2014	2015	2016	2017	Total
Usaquén	1	1	3	4	9
Chapinero	-		2	4	6
Santa Fe	1	-	2	6	9
San Cristóbal	1	2	2	14	19
Usme					
Tunjuelito	3	6	13	3	25
Bosa	-	2	1	7	10
Kennedy	3	5	5	5	18
Fontibón	-	5	4	9	18
Engativá					
Suba	2	3	2	14	21
Barrios Unidos					
Teusaquillo					
Los Mártires	1	4	3	4	12
Antonio Nariño					
Puente Aranda					
La Candelaria	-	1	1	3	5
Rafael Uribe Uribe					
Ciudad Bolívar					
Sumapaz	3	6	3	6	18
Total	**15**	**35**	**41**	**79**	**170**

Fuente: Elaboración propia

Los acuerdos marco o agregaciones utilizadas son las siguientes:

Tabla 42. Órdenes de compra de los FDL por agregación de demanda 2014-2017

Agregación de demanda	Número de órdenes de compra
Vehículos	29
Aseo y cafetería	28
Combustible	26
Grandes superficies	19
Consumibles de impresión	17
Papelería	16
Video vigilancia	10
SOAT	6
Arriendo ETP	6
Microsoft	4
Adquisición de computadores	3
Servicios de distribución	3
Intermediarios de seguros	2
ArcGIS	1

Fuente: Elaboración propia

Los FDL de Usme, Engativá, Barrios Unidos Teusaquillo, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Puente Aranda y Ciudad Bolívar no han utilizado la TVEC (a 27 de diciembre de 2017). Es importante conocer el motivo por el cual estos FDL no usan la TVEC aún y proponer las mejoras necesarias para que puedan beneficiarse de los instrumentos de agregación de demanda.

a) Seguros

La revisión de los registros del SECOP muestra que los FDL no tienen un plan de aseguramiento común, lo cual puede contribuir a hacer más eficiente tanto el aseguramiento como la contratación de intermediarios y la compra de pólizas. Este plan también permite identificar con claridad y de forma homogénea para todos los FDL cuáles son los riesgos que deben cubrir con pólizas y cuáles deben ser sus coberturas mínimas, tener más y mejor información del objeto o actividad asegurada, lo cual puede generar una disminución en el valor de las primas.

Los FDL contratan de tres maneras los seguros (a) plan de seguros integral que incluye el seguro de vida de los ediles; (b) el seguro de vida de los ediles de forma independiente; (c) pólizas todo riesgo para bienes inmuebles de forma independiente; (d) pólizas de responsabilidad de los funcionarios de forma independiente. No es claro si utilizan la intermediación de seguros de forma apropiada pues para los años 2015, 2016 y 2017 encontramos tres procesos de contratación de intermediario de seguros en Secop I y dos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

El gasto en aseguramiento es importante en términos estratégicos y económicos y una mirada central y coordinada es importante para garantizar que los FDL tienen el aseguramiento debido y exigido por la ley, y en condiciones apropiadas. Por lo anterior recomendamos (i) revisar la pertinencia del Acuerdo Marco de Intermediación de Seguros para los FDL, el cual es utilizado actualmente por una muy baja proporción de los FDL (10%) y sus resultados; (ii) elaborar inventarios de bienes asegurables de los FDL que no cuentan con ellos y actualizar los existentes; (iii) elaborar un plan de aseguramiento general para los FDL en el cual se determine el alcance de los seguros que cada FDL debe tener; (iv) comprar de forma agregada los seguros de vida de los ediles con un sistema que permita su vigencia desde la fecha de posesión hasta la fecha que determine la ley; (v) revisar el resultado del uso de los Acuerdos Marco de SOAT (10% de los FDL); (vi) estudiar por qué no hay acogida en la compra de seguros de vehículos en el Acuerdo Marco.

En el SECOP se encontró registro de que aproximadamente el 20% de las localidades cargan información de sus activos (inventarios actualizados de bienes muebles e inmuebles) para efectos de la póliza de todo riesgo. Es posible que las otras localidades tengan también estos inventarios, pero no hay evidencia de ello en el SECOP. Estos inventarios son vitales para entender las necesidades de contratación no solo para los seguros, sino para aseo, mantenimiento, vigilancia e incluso para asuntos financieros y administrativos (servicios públicos, impuestos).

b) Servicios Generales

Los servicios generales requeridos por los FDL son comunes y la compra agregada es una forma de mejorar la eficiencia del proceso y generar ahorros. La TVEC es un mecanismo para comprar de forma agregada pero las FDL y el Distrito pueden hacer ejercicios de compras coordinadas o agregadas y eventualmente utilizar para ello la TVEC.

Todos los FDL celebran contratos para adquirir el servicio de vigilancia con ciertas particularidades (medios tecnológicos incluidos o no, vigilantes con arma y sin arma, con perro y sin perro). Los procesos de selección para estos contratos son largos y complejos y el Distrito puede trabajar en una agregación de demanda a nivel local con el liderazgo de una de las Secretarías distritales.

Todos los FDL contratan servicios de apoyo logístico para eventos institucionales, servicio que puede ser contratado de forma coordinada, garantizando un número plural de contratistas por localidad y por tipo de evento, mejorando la eficiencia del proceso de compra. Hay numerosos registros de mantenimiento de equipos, tanto de oficina como de vehículos. Labor que puede ser organizada de igual forma.

La contratación de muchos servicios menores, por cuantías inferiores a 5 millones, son recurrentes y generan una gran cantidad de trabajo administrativo. Es comprensible que los FDL no quieran agregar este tipo de servicios, pero pueden crear mecanismos más simples de compra de los mismos como acuerdos generales con órdenes de compra a medida que el servicio es requerido.

c) Compra de bienes y servicios de tecnología, información y comunicaciones

La adquisición de bienes y servicios de tecnología, información y comunicaciones que requieren los FDL es estándar por lo cual no es eficiente que todas contraten de forma independiente estos bienes y servicios. Algunos de ellos están en la TVEC, pero otros pueden ser objeto de compras agregadas por parte de los FDL o del Distrito.

5. Comodatos

Los FDL celebran contratos de comodato con una alta frecuencia, con variedad de objetos y plazos. El registro de estos contratos tiene errores frecuentes como ya lo anotamos, lo cual puede ser corregido con una mirada diferencial y más amplia de la necesidad de estos contratos.

Los comodatos sobre bienes inmuebles deben ser tratados de forma diferente a la de los bienes muebles, y el tratamiento debe ser distinto dependiendo del plazo del comodato y del valor de los bienes prestados. El trabajo de documentar el comodato de un equipo de sonido por un plazo de horas o menos de 5 días no parece eficiente

Para el efecto, recomendamos un mecanismo diferencial. Un trámite expedito para prestar equipo básico de cómputo y de sonido a las juntas de acción comunal por periodos inferiores a 3 días, con formatos que incluyan las obligaciones del comodatario y las consecuencias por el incumplimiento de las mismas e instrumentar una garantía de devolución del bien que sea un incentivo real para la entrega. La elaboración de estos formatos debe estar precedida del análisis de las necesidades de las juntas de acción comunal en cuanto a estos comodatos, la disponibilidad de tales bienes, y hacer un esfuerzo para garantizar igual acceso a estos por parte de todas las juntas de acción comunal de la localidad. Para los comodatos sobre inmuebles, vehículos, y bienes muebles que tengan un valor significativo (valor sujeto a discusión sobre sí puede ser mayor a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes) recomendamos en primer término tener un inventario de los bienes muebles e inmuebles que el FDL ofrece o puede ofrecer en comodato y hacer un estudio de demanda de los mismos que sirva de apoyo para la revisión y actualización constante de los documentos estándar de los procesos de contratación de comodatos.

6. Campañas de formación, difusión, apropiación y socialización

Los FDL contratan con frecuencia apoyo para el fortalecimiento de organizaciones cívicas y comunitarias, campañas de formación, difusión, apropiación y socialización de políticas sociales,

culturales y deportivas. El SECOP muestra un número importante de registros de contratos para este tipo de campañas y actividades, con juntas de acción comunal, fundaciones y corporaciones, universidades, empresas y personas naturales, con muy pocos procesos competitivos.

A pesar de los esfuerzos del Distrito Capital, no vemos líneas claras sobre la identificación de la necesidad de estos servicios ni sobre la oferta de los mismos. Es importante que los FDL tengan claras sus necesidades de este tipo de campañas y conocer el mejor quien puede satisfacer tales necesidades dependiendo del tipo de campaña.

La frecuencia de estos contratos es alta por lo cual recomendamos hacer un levantamiento de estas necesidades, hacer un estudio de mercado que cubra los tipos y tamaños de campañas que sirva de apoyo para la contratación en cada FDL, y diseñar documentos estándar[105] para este tipo de contratación. Vale la pena estudiar la viabilidad de un mecanismo de contratación coordinado que permita una mejora continua del proceso de fortalecimiento de estas organizaciones y del proceso de contratación de los servicios.

7. Arrendamiento y adquisición de inmuebles

Además de lo mencionado en el punto de la contratación directa para esta contratación sobre los tipos de contrato de arrendamiento, vale la pena tener en cuenta que es necesario gestionar de forma adecuada el plazo de estos contratos para garantizar continuidad. Los contratos de arrendamientos de inmuebles registrados son en su mayoría para espacio de trabajo de los FDL y para plazos entre 6 meses y un año. La Secretaría Distrital de Gobierno podría establecer unos lineamientos claros frente al tipo de inmuebles que deben arrendar, clausulado del contrato, plazos mínimos y máximos de acuerdo con las necesidades. Es importante tener en cuenta que los FDL deben ocupar inmuebles que estén en regla y que los contratos a corto plazo pueden ser muy costosos para la administración. Para el efecto recomendamos tener un modelo de debida diligencia (*due diligence*) del inmueble y documentación estándar para el proceso de contratación.

8. Obra

Es común pensar que los contratos de obra pública tienen un gran peso en el sistema de compra. Esto es cierto respecto de su valor, pero no del número de contratos. De 11.462 contratos registrados por los FDL para 2014, 2015 y 2017, solamente 262 son contratos de obra pública, esto es el 2,33%, pero en valor es $616.932 millones que representan el 41% del valor de los contratos registrados por los FDL en ese periodo.

105 Los documentos estándar han sido llamados comúnmente pliegos tipo. Los documentos estándar para los procesos de contratación tienen una estructura única, los documentos del proceso de selección y el contrato en versiones de documentos maestros que deben ser completados de acuerdo con las condiciones propias de la situación particular, el arrendamiento de una bodega o de oficinas como ejemplo para este caso. ,

Los FDL hacen a través de obra pública básicamente lo siguiente: (a) construcción de instalaciones para oficinas (no es frecuente); (b) adecuación de oficinas; (c) adecuación de infraestructura urbana; (d) adecuación y rehabilitación de infraestructura educativa y comunitaria; (e) rehabilitación malla vial; (f) cerramientos; (g) intervención en áreas de deslizamientos o riesgo de inundación.

La iniciativa de documentos estándar promovida desde la Secretaría Distrital de Gobierno es muy útil para mejorar la eficiencia y la competencia en la contratación de obra pública de los FDL. Es necesario entender el alcance y la utilidad de los documentos estándar. Estas herramientas ayudan a la eficiencia de la administración pues con anticipación las entidades estatales establecen y comunican la estructura y el alcance de los documentos del proceso, estudios de mercado, documentos previos, pliegos de condiciones, formatos de oferta y de los contratos. Sin embargo, hay una cantidad de información importante y muy relevante que requiere ser definida en cada caso particular y dado que la contratación de obra pública de los FDL es muy similar es posible diseñar los documentos para cada una de las tipologías estableciendo rangos de valores para efectos de los requisitos habilitantes y las garantías. Por ejemplo, un Alcalde Local menciona:

> *"(…) el tema de los pliegos TIPO yo creo que es un caso de éxito impresionante que se va poder presentar y que es un precedente de esta administración". (Alcalde Local).*

> *"Genial. Me parece fantástico, es lo mejor, personalmente yo me siento tranquilo, me siento cubierto en caso de una investigación, en caso de que me llame un organismo de control a decir que ya la licitación estaba amarrada, yo voy a decir no pero un momentico, si utilice el formato tipo que me dio el IDU, me siento tranquilo porque cultura me avaló la licitación que hice de cultura, que los parques que vamos a arreglar y los parques que se van a construir el aval me lo dio el IDRD. (Localidad de Bogotá) es la localidad que más plata tiene para cámaras de seguridad, si ustedes miran todas las alcaldías tienen mil, ochocientos, mil, dos mil, nosotros tenemos más de tres mil quinientos millones de pesos para comprar cámaras de seguridad. Lo tenemos por Colombia compra eficiente, perfecto, que estén allá, yo quedo tranquilo, ¿por qué?, porque las cámaras de seguridad de la policía, fueron ellos los que dijeron cuáles eran las que necesitaban". (Alcalde Local).*

Los FDL pueden hacer un estudio de mercado común para los procesos de contratación para diagnóstico, rehabilitación, construcción y mantenimiento de la malla vial, en el cual incluyan requisitos habilitantes de acuerdo con los tipos de obra, especificaciones técnicas y un sistema para compartir metodologías de información de durabilidad de pavimentos y rehabilitaciones, información del sistemas de conducción de energía, acueducto y alcantarillado, y telecomunicaciones, el cual debe alimentar los registros de información para efectos de permisos y de manejo integral de estos sistemas. El estudio debe luego dar lugar a la revisión de los documentos estándar existentes y a la elaboración de documentos estándar para todos los Documentos del Proceso[106]. La misma tarea es recomendable para las obras cíviles en parques y en general en espacios públicos.

Otra opción es agregar demanda para obras de reparación y mantenimiento de vías estandarizando las condiciones técnicas por tipo de trabajo y haciendo en la fase de planeación las divisiones o lotes

106 Término definido en el Decreto 110 de 2013 hoy compilado por el Decreto 1082 de 2015.

necesarios para hacer manejable el proyecto desde el punto de vista administrativo y creando lotes que generen interés en el mercado y que garanticen que hay interesados para cada una de las divisiones o lotes. Estos aspectos deben ser cubiertos desde el estudio de mercado, el análisis de la demanda para efectos de la conformación de los grupos o lotes es indispensable. Existen antecedentes de agregación de demanda de obras en otras jurisdicciones. El nivel central a través del IDU con el soporte de la Secretaria de Gobierno puede diseñar estos procesos de agregación de demanda, coordinar y dirigir las licitaciones y luego diseñar el catálogo para que los FDL coloquen las órdenes de compra fácilmente. Es necesario solicitar a Colombia Compra Eficiente apoyo para el uso de la TV para estas agregaciones. Teniendo en cuenta que los Alcaldes Locales son delegados del Alcalde Mayor para efectos de la ejecución del gasto y la contratación, creemos que la instrucción de contratar obra pública de rehabilitación, construcción y mantenimiento de la malla vial a través de los instrumentos de agregación de demanda asegura la participación de los FDL en estos instrumentos.

9. Concurso de méritos - interventoría

Es claro que el interventor del contrato de obra pública debe ser seleccionado en un concurso de méritos. Para el efecto los FDL podrían agregar la demanda y facilitar así los procesos de contratación y unificar estándares. En el caso de seguir la recomendación de agregaciones de demanda para rehabilitación, construcción y mantenimiento de la malla vial, sería recomendable hacer agregaciones para las interventorías posiblemente con grupos o lotes distintos para que el interventor tenga la posibilidad de comparar dos o más contratistas. El procedimiento debe ser similar al descrito en el numeral anterior. De otro lado, en el ejercicio propuesto en el punto 3 vale la pena preguntarse qué tipo de consultoría requieren los FDL y, en caso de que haya necesidad de ella, es recomendable organizarla pues hoy esa contratación es dispersa.

10. Facultades y competencias para contratar de los FDL

La evolución de la función de compra de las Alcaldías Locales está marcada por la discusión teórica y política de la autonomía local y la centralización-descentralización, y en consecuencia, sobre cuáles deben ser sus competencias y atribuciones, particularmente frente al gasto público a través de compras y contrataciones. Más allá de la estructura de las UEL o de la estructura incorporada por el Decreto 101 de 2010 creemos que la atención debe estar en las capacidades de los FDL para gestionar la función de compra y en consecuencia la entrega de bienes, obras y servicios. El análisis efectuado por el Distrito en el año 2011 (Secretaría Distrital de Gobierno, Balance de implementación del Decreto 101 de 2010 (2011) p-38) muestra una mejoría en la ejecución de los recursos locales[107] pero en nuestra opinión mirar el tema desde la perspectiva exclusiva del porcentaje de ejecución con base en los compromisos presupuestales, es una mirada incompleta, pues no mira la gestión de los contratos, la eficacia de los mismos, ni los costos o sobre costos asociados a ellos.

107 Antanas Mockus 2001- 88,4%, 2002 - 91,4% y 2003 -91,7%; Luis E. Garzón 2004-88,0%, 2005-88,0%, 2006 94,9% y 2007-96,9%; y Samuel Moreno 2008-91,5%, 2009 – 93,5% y 2010-97,9%.

Creemos que el desafío está en estructurar el acompañamiento técnico a nivel sectorial y organizar la función de compra en cada localidad de acuerdo con la categoría de bienes, obras o servicios objeto de los procesos de contratación. Esto es posible pues el número de contratos celebrados al año por las localidades y registrado en el SECOP es manejable y las categorías de bienes, obras y servicios están muy concentradas.

Por ejemplo, el FDL de Kennedy es el que tiene más contratos registrados en el SECOP para 2017 (355 y uno corresponde al doble registro de una orden de compra en la TVEC) y Los Mártires y Barrios Unidos son los que menos registros tienen (81)[108]. La organización adecuada de las categorías de estos procesos de contratación y el apoyo y coordinación con las Secretarías distritales y las demás entidades del gobierno distrital central son una oportunidad para organizar la función de compra en las localidades. La tipología de contratos tampoco es variada (i) arrendamiento, (ii) comodatos; (iii) compraventa, (iv) suministro, (v) consultoría, (vi) interventoría; (vii) obra pública; (viii) otro tipo de contrato; (ix) prestación de servicios; y (x) suministro. Aunque como ya lo hemos dicho, hay dificultades por la calidad de registro, esta información nos muestra la importancia de la oportunidad que hay para organizar esta función desde el aprovisionamiento estratégico. Tomemos Puente Aranda que es un FDL que está en el promedio respecto del número de contratos registrados como suscritos en 2017 y veamos el comportamiento por tipo de contrato para los años 2015, 2016 y 2017:

Tabla 43. Comportamiento por tipo de contrato en Puente Aranda

PUENTE ARANDA	Número de Contratos			Porcentaje de Contratos		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Arrendamiento	1	1	1	0,61%	0,63%	0,85%
Compraventa	11	4		6,71%	2,53%	0,00%
Consultoría		1		0,00%	0,63%	0,00%
Interventoría	3	3		1,83%	1,90%	0,00%
Obra	7	3	1	4,27%	1,90%	0,85%
Otro Tipo Contrato	22	6	1	13,41%	3,80%	0,85%
Prestación Servicios	116	140	112	70,73%	88,61%	95,73%
Suministro	4		2	2,44%	0,00%	1,71%
Total	**164**	**158**	**117**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del SECOP

En 2015 en el tipo "otro tipo de contratos" están clasificados contratos para organización de vacaciones recreativas, carnavales, festival de baseball, escuela de formación artística, formación musical, deporte extremo; operar y mantener zonas de wifi; y prótesis dentales. Este comportamiento fue corregido y en 2016 hay 6 registros en "otro tipo de contratos", 5 de ellos convenios interadministrativos, 3 con la Universidad Distrital, 1 con Computadores para Educar y 1 con la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente ESE. El contrato que no es un convenio interadministrativo es para la compra de la póliza de vida de los ediles. Los convenios con la Universidad Distrital son (i) interventoría para un contrato de obra pública; (ii) ejecución (SIC) de la

108 Para 217 el número de contratos registrados en el SECOP por los FDL es el siguiente: Kennedy 355; Suba 336; Engativá 225; Usme 210; Fontibón 168; Ciudad Bolívar 146; San Cristóbal 144; Tunjuelito 132; Rafael Uribe Uribe 126; Puente Aranda 117; Sumpaz 115; Santa Fe 109; Usaquén 106; Antonio Nariño 105; Bosa 101; La Candelaria 97; Chapinero 93; Teusaquillo 92; Barrios Unidos 81; y Los Mártires 81.

escuela de formación artística; y (iii) realizar el proyecto de guardianes ambientales. El convenio con Computadores para Educar es para la entrega e instalación de equipos de cómputo y formación para la apropiación y uso de los equipos. El convenio con la subred es para promoción y prevención en salud para la población adulta y adulta mayor. En el año 2017 solamente hay un contrato con la Fundación Batuta.

En prestación de servicios vemos una reducción en el número de contratos en términos absolutos, aunque como hubo una reducción en el número total el peso de los contratos de prestación de servicios en el total de la contratación crece. La organización de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión de acuerdo con la función contratada como ya lo propusimos, permite organizar más del 80% de los contratos de cada FDL.

Este ejemplo busca mostrar que la función de compra en cada FDL requiere organización y estructura, aprovechar las oportunidades de agregación y coordinación, pero no supone un gran esfuerzo en análisis de gasto de categorías dispersas o de multiplicidad de tipos de contrato. Por lo cual, trabajar en formación del equipo para la variedad de objetos contractuales, organización de la información y de los registros puede dar resultados muy rápidos. Para validar este aspecto, en las entrevistas realizadas se obtuvieron las siguientes opiniones:

> *"Qué debilidades monumentales he encontrado yo, que las alcaldías locales deberían tener la posibilidad de estructurar equipos ágilmente para poder hacer los procesos de contratación, las oficinas de planeación no tienen la competencia de formular todas esas líneas de inversión, yo la verdad he intentado con uno, dos, tres perfiles diferentes en cada y no hay quien sea experto en tanta cosa, entonces empezando por ahí la planeación es muy débil en la alcaldías locales, es una planeación que no es rigurosa técnicamente." (Alcalde Local).*

> *"(…) lo ideal sería tener un sistema robusto, unificado, tal insisto pues gente formada además para manejar esos sistemas y para mantenerlos actualizados, un sistema de esa naturaleza necesita prácticamente un encargado para manejar esto en cada localidad (…) hoy no hay un responsable." (Alcalde Local).*

4.3.1.2 Seguimiento Físico y Presupuestal de la Contratación y Acumulación en Obligaciones por pagar

Seguimiento

En relación con el seguimiento a la contratación, la Secretaría de Hacienda Distrital tiene a su cargo asegurar que la programación presupuestal tenga coherencia fiscal, que esté alineada con el Plan

de Desarrollo Distrital y que logre cumplir con los lineamientos legales del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996[109]).

De esta forma se busca que los contratos de todo el distrito estén alineados con las metas del PDD. Desde este punto de vista, la unidad de programación y seguimiento de los recursos para efectos de la contratación de los FDL es el rubro presupuestal, el cual se homologa con los ejes y programas determinados en cada Plan de Desarrollo Distrital. El rubro presupuestal cuenta con una codificación previa que clasifica la naturaleza de los componentes del presupuesto para permitir el desarrollo del proceso de programación y ejecución presupuestal a través del Sistema de Presupuesto Distrital (PREDIS). En línea con lo anterior, los procesos contractuales se deben registrar en el PREDIS con el rubro presupuestal que van a afectar, a fin de expedir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP y el Certificado de Registro Presupuestal (CRP). Estos certificados viabilizan la etapa contractual y legalizan el contrato desde el punto de vista financiero.

Es de resaltar que a diferencia de los rubros de funcionamiento e, incluso los de Ingresos, los rubros de inversión varían cada vez que inicia una nueva administración distrital. Esta variabilidad limita las posibilidades de evaluación de la ejecución presupuestal, de los objetivos de gasto y de la misma gestión contractual más allá de una administración. Adicional a lo anterior la no existencia de un código único que permita identificar los contratos para asociarlos a los rubros y a los programas y proyectos dificulta aún más el seguimiento desde las plataformas del PREDIS y el SEGPLAN.

El seguimiento físico y financiero a la ejecución de los contratos, una vez se expide el CRP, recae en la Secretaría Distrital de Planeación y la de Gobierno. La primera se sirve del POAI para vincular los contratos a los programas y proyectos respectivos del PDD y los PDL dentro del SEGPLAN, sin embargo, el avance de los programas y asimismo el de los contratos se realiza a través de la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión - MUSI que luego es cargada en el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital, -SEGPLAN.

La MUSI se actualiza en cada una de las localidades, a través de procedimientos mayoritariamente manuales, con el acompañamiento de funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación, quienes se sirven de los reportes de avance financiero de los contratos del PREDIS. Esto con el fin de que el avance reportado por las localidades en el POAI y en las metas de los proyectos tenga soporte en el avance financiero de los contratos asociados. Como señala en el capítulo de planeación, el proceso manual de actualización de la MUSI genera riesgos asociados a la calidad y pertinencia de la información que allí se reporta. Además, la actualización de la MUSI se realiza cada tres meses, por lo que no se cuenta con información en tiempo real sobre el avance físico – financiero de los contratos. Esto evidencia la falta de interoperabilidad entre el PREDIS y el SEGPLAN, que además debería vincular la información que se registra en el SECOP a través de un código único por contrato; de hecho, la existencia de la MUSI se justifica como un mecanismo subóptimo para resolver la necesidad de vincular esta información.

109 Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

En ese sentido, la MUSI fue un esfuerzo enorme que ha realizado la Secretaría Distrital de Planeación, gracias al cual hoy es posible realizar, aunque de manera imperfecta, un seguimiento a la ejecución de los proyectos tomando como información de referencia el soporte de avance de los contratos. No obstante, la solución estructural del problema, que por lo demás refleja una buena práctica internacional en esta materia, es un Sistema Único de Gestión Financiera Publica Integrada, lo que se conoce como un ERP, soportado en herramientas tecnológicas de última generación. El Distrito Capital no cuenta aún con un Sistema integrado de estas características. Aunque se están dando pasos en esta dirección por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital, la visión es aún muy parcial, y se limita a resolver los problemas más inmediatos de beneficio para esta Secretaría (ej. módulos de presupuesto, contabilidad, ingresos) sin considerar aun, de manera integral todos los otros elementos.

El seguimiento a la ejecución contractual que realiza la Secretaría Distrital de Gobierno, por su parte, se realiza con base en la información financiera reportada por el PREDIS y los reportes que hacen cada una de las Localidades a través de libros de Excel. En estos últimos se indica la caracterización de los contratos y la relación de estos con el avance financiero. Este procedimiento, nuevamente, también es manual. A partir de este, la secretaría realiza un ranking mensual de las localidades en cuanto a compromisos de inversión y en relación con el saldo de las obligaciones por pagar al 1 de enero de la vigencia. Este reporte se remite a las localidades con las recomendaciones del caso.

Los procedimientos manuales de registro, carga, vinculación y reporte de la información financiera, física y contractual reflejan los distintos intereses de las principales Secretarías distritales responsables: Hacienda (presupuesto), Planeación (inversión y resultados del PDD), y Gobierno (Contratos de las localidades). Pero, así mismo, reflejan la desconexión que aún existe entre estos procesos y entidades y las limitaciones fácticas que enfrentan las localidades con miras a facilitar y mejorar su gestión. Así, por ejemplo, aunque, la Secretaría Distrital de Gobierno avanza en el diseño de una herramienta de información más adecuada para hacer seguimiento a los contratos, es de vital importancia que el PREDIS, que cuenta con la información presupuestal y de pagos, reporte en tiempo real la información y que se vincule con lo registrado en el SECOP.

Según los funcionarios de la Secretaría Distrital de Gobierno, se ha solicitado a la Secretaría de Hacienda Distrital reportes con las características del tipo de contrato y su estado legal, pero a la fecha no se ha logrado una respuesta al respecto. Asimismo, reportan la gestión, no exitosa, de lograr vincular en tiempo real la información contractual con el SECOP

En suma, buena parte de los inconvenientes reseñados en cuanto a la contratación en todas sus etapas se debe a la inexistencia de un sistema integrado de información unificado e interoperable que ligue la planeación y la ejecución real del presupuesto y los contratos, a través de identificadores o clasificadores de programas presupuestales. En otras palabras, se requiere información que ligue en forma directa el avance financiero de los contratos que reporta el PREDIS con el avance de las metas que reporta el SEGPLAN, integrando a estos la información contractual que reposa en el SECOP según los programas distritales y sus proyectos asociados.

Debido a estas limitaciones, por ejemplo, los procesos contractuales tardíos de una vigencia también afectan la contratación de la siguiente -en los proyectos que tienen como horizonte más de un año, que son la mayoría. Cuando un proyecto tiene un horizonte de cuatro años y si se cumple con el principio de anualidad, requiere 4 contratos, uno por año. El hecho de que el primer contrato se haga en los últimos meses de la primera vigencia implicará que el segundo contrato, que tendrá el mismo objeto del primero, sólo podrá ser firmado una vez se haya acabado el primero, es decir los últimos meses de la segunda vigencia y ese ciclo seguirá hasta que el proyecto finalice.

Una forma de resolver la ejecución plurianual de los contratos es la figura de las vigencias futuras[110] que existe dentro de la normatividad distrital en el decreto 372 de 2010 (Sistema Presupuestal Local} . sin embargo su uso no ha sido muy extendido por las Localidades, en parte porque requiere la autorización de las Juntas Administradoras Locales – JAL En este sentido sería óptimo revisar la pertinencia de impulsar el uso de esta herramienta u otra figura dentro de la gestión presupuestal del Distrito, pues fortalecería la planeación financiera y los procesos contractuales, además de reducir el saldo de las obligaciones por pagar ya que permitiría que las inversiones plurianuales se planearan y ejecutaran con horizontes que no se vean afectados por el principio de anualidad, lo cual disminuiría las obligaciones por pagar, pues los parte de recursos que hoy pasan a la siguiente vigencia no se clasificarían como Obligaciones por Pagar sino como Vigencias Futuras, normalizándose el registro de esos recursos, que en todo caso serían nuevos, pues el cúmulo actual de obligaciones por pagar debe seguir siendo gestionado como actualmente se realiza.

Líneas de Inversión y dispersión de la Contratación

Otro aspecto a tener en cuenta en los procesos de contratación, es la multiplicidad de usos a los que es posible destinar los recursos de los FDL. Si bien entre los planes de desarrollo distritales de la anterior y la actual administración distrital se pasó de 42 a 19 usos potenciales, lo que representa una reducción del 54%, los mismos siguen siendo demasiados, en particular, si se tiene en cuenta que, a nivel de la contratación, estos pueden subdividirse, a su vez, en infinidad de tipos o sub usos contractuales (ej. construcción, ampliación, mantenimiento).

El Distrito ha avanzado en la focalización de los recursos de los FDL y así mismo de la contratación a través de la implementación de las Líneas de Inversión que desde 2008 se han posicionado como un instrumento que "define de manera transitoria las tareas que deben realizar las Alcaldías Locales para la prestación de bienes y servicios con los recursos de los FDL" (CONFIS, 2016) en virtud de la falta de definición normativa de las competencias locales.

En este sentido, la Directiva 005 de 2016 estipula que el 85% de los recursos de los FDL deben ser invertidos en malla vial, espacio público, espacio peatonal, parques, seguridad, convivencia, IVC, subsidio tipo C y fortalecimiento institucional (incluyendo en este último el pago de honorario a

[110] "Las autorizaciones para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras son un mecanismo mediante el cual el CONFIS o la DGPPN por delegación de éste, según el caso, aprueban comprometer anticipadamente los presupuestos futuros" Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Ministerio de Hacienda 2011. "Son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias posteriores, y se clasifican en ordinarias o excepcionales. Sin perjuicio de lo anterior, como regla general, la autorización para la asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras, en su monto máximo, el plazo y las condiciones, debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)" Instructivo Trámite Vigencias Futuras - Departamento Nacional de Planeación. 2015

ediles), lo cual ya suma más de 9 usos para la contratación local. El 15% restante de los FDL debe ser invertido en otras 9 líneas, que son menos específicas que las anteriores y que, por tanto, en la práctica, dan lugar a una multiplicidad de usos y tipos de contratos. La directiva 012 de 2016, que reglamenta la contratación de los FDL confirma esta situación.

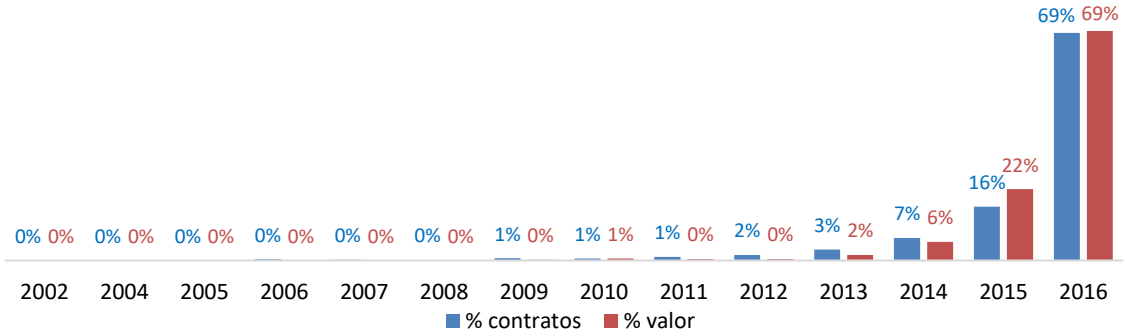
Lo anterior aumenta el grado de dispersión de los tipos de contratos y procesos de selección, lo que a la postre limita la calidad en la gestión contractual, presiona la carga operativa de las localidades y disminuye el impacto que los recursos invertidos. En suma, para mejorar la calidad y pertinencia de la contratación, así como reducir la carga operativa para las localidades es necesario acotar el número de usos que hoy tienen los FDL.

Acumulación de Recursos en Obligaciones por Pagar

Tomando la base de datos que desarrolla la Dirección para la Gestión Local de la Secretaría Distrital de Gobierno actualizada a 30 de septiembre de 2017, donde cruza información presupuestal del PREDIS con información sobre el avance contractual que cada una de las localidades reporta periódicamente para hacer seguimiento a las Obligaciones por Pagar en cada uno de los FDL, se puede determinar que las localidades deben ejecutar no sólo los contratos de cuentas por pagar de la vigencia inmediatamente anterior, sino también gestionar los contratos de vigencias más antiguas cuyos contratos aún presentan saldo en obligaciones por pagar.

En enero de 2017, por ejemplo, 6.392 contratos tenían saldos en obligaciones suscritas hasta 15 años atrás (Gráfica 23Gráfica 23). Si bien las Obligaciones por Pagar en cada año se concentran principalmente en las contrataciones realizadas en las vigencias más próximas, se destaca el largo periodo de terminación y cierre de muchos de estos contratos que, de acuerdo con los datos obtenidos, se remite incluso a 2002.

Gráfica 23. Porcentaje de contratos y obligaciones por pagar a 1 de enero de 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

Por localidades, de los 6.392 contratos con saldos en obligaciones por pagar Kennedy con 620 y Engativá con 521 concentran el mayor número de acumulaciones. Ciudad Bolívar, por su parte, si bien presenta un número inferior (403), concentra la mayor proporción en monto de las apropiaciones pendientes de pago, más de $132 mil millones (18%).

Las localidades que tienen menores valores de apropiación asociados a los contratos con obligaciones por pagar son La Candelaria, Barrios Unidos y Chapinero, que además tienen el menor número de contratos (Tabla 44).

Tabla 44. Número de contratos por Localidad que presentaron obligaciones por pagar a 1 de enero de 2017

LOCALIDAD	CONTRATOS	EN EJECUCIÓN	LIQUIDADO	PERDIÓ COMPETENCIA	PROCESO DE LIQUIDACIÓN	SIN ACTA DE INICIO	SUSPENDIDO	APROPIACIÓN
KENNEDY	620	7%	66%	0%	27%	0%	0%	99.883.750.574
ENGATIVA	521	6%	79%	0%	13%	0%	1%	35.519.365.585
SUBA	472	5%	69%	4%	22%	0%	0%	22.616.486.794
CIUDAD BOLIVAR	403	7%	63%	0%	28%	0%	1%	132.468.044.484
RAFAEL URIBE	378	10%	65%	0%	24%	0%	1%	54.768.484.602
USAQUEN	372	3%	74%	0%	23%	0%	0%	24.516.741.157
FONTIBON	366	5%	78%	1%	16%	0%	0%	22.891.897.703
USME	348	9%	4%	0%	85%	0%	3%	67.828.532.822
PUENTE ARANDA	347	10%	78%	1%	11%	0%	0%	23.373.500.283
BOSA	343	6%	55%	2%	34%	0%	2%	59.515.211.126
TUNJUELITO	320	3%	86%	0%	10%	0%	1%	23.103.528.687
SAN CRISTOBAL	295	12%	11%	0%	77%	0%	0%	47.425.462.337
ANTONIO NARIÑO	281	10%	53%	0%	37%	0%	1%	15.687.962.879
SANTA FE	241	5%	3%	0%	91%	0%	0%	17.887.811.778
LA CANDELARIA	229	7%	77%	0%	15%	0%	0%	12.213.898.749
TEUSAQUILLO	199	5%	84%	0%	11%	0%	0%	33.999.457.017
MARTIRES	195	7%	79%	1%	12%	0%	1%	22.310.309.104
CHAPINERO	182	3%	14%	0%	84%	0%	0%	14.136.032.587
SUMAPAZ	147	7%	81%	0%	12%	0%	0%	16.569.080.671
BARRIOS UNIDOS	133	5%	72%	0%	23%	0%	0%	12.578.374.175
TOTAL	6392							759.293.933.115

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

De los contratos de los Fondos de Desarrollo Local -FDL a los que la Secretaría Distrital de Gobierno, realizó seguimiento a enero de 2017, más de 2.000 estaban en proceso de liquidación con saldos por pagar que, en total, en septiembre de 2017, alcanzaron los $120 mil millones. Si se tiene en cuenta que el valor de suscripción de esos contratos fue de $175 mil millones, el saldo sin desembolsar a septiembre de 2017 representaba 70% del valor (Tabla 45). lo cual indica una falta de cultura de pago oportuno y liquidación contractual por parte de los administradores de los FDL. Estos mismos contratos en liquidación representaban el 31% de los contratos totales a inicio de este año y dentro de estos, Usme, Santa Fe y Chapinero concentraban el 80%.

Tabla 45. Estado de los Contratos de los FDL con obligaciones por pagar a 1 de enero de 2017

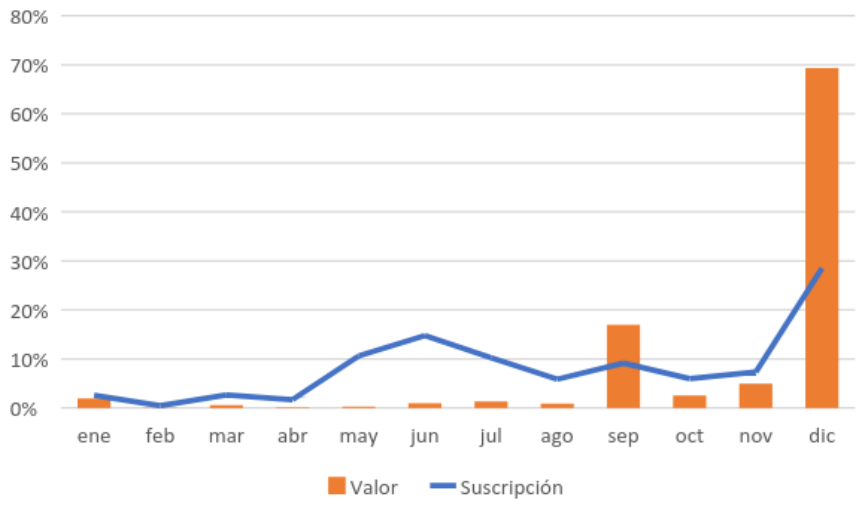
ESTADO ACTUAL	Número de contratos	Valor de los contratos	Saldo por ejecutar a 30 de sep. de 2017
EN EJECUCIÓN	417	434.993.777.782	317.385.453.054

LIQUIDADO	3.885	102.729.303.262	0
PERDIÓ COMPETENCIA	36	1.152.739.218	1.152.739.218
PROCESO DE LIQUIDACIÓN	2.005	175.217.030.751	123.364.738.157
SIN ACTA DE INICIO	7	2.975.540.018	2.975.540.018
SUSPENDIDO	42	42.225.542.084	28.330.837.769
TOTAL GENERAL	**6.392**	**759.293.933.115**	**473.209.308.215**

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

El análisis para una vigencia, por su parte, muestra que de 4.352 contratos firmados en 2016 y que generaron saldos por pagar a 2017, sólo 818 tienen información sobre el mes en que se realizó la contratación. De estos, más cerca de 35% fueron suscritos entre mayo, junio y julio, por un valor no superior al 3% del total. Esto significa que alrededor de 292 procesos contractuales tienen un valor asociado promedio del orden de los 6 millones de pesos (Gráfica 24).

Gráfica 24. Mes de contratación y valor asociado de 818 contratos suscritos en 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la SDG

Solo en diciembre de ese mismo año se suscribió el 28% del total de contratos, pero su valor representó el 70% del total contratado en 2016 con saldos en obligaciones por pagar en 2017. Lo anterior permite constatar una dinámica de contratación recurrente que indica que al acercarse el final de la vigencia se aumentan los procesos de contratación, no sólo en número de contratos, sino en el monto asociado. En referencia a este aspecto, en las entrevistas constataron este hecho:

> *"(…) es evidente que nunca vamos a contratar un proceso de malla vial en marzo o en mayo, porque ese proceso de licitación pública mínimo son 3 meses, más unos meses que esta incluidas las etapas de planeación de ese mismo proyecto. Entonces por lo general es a partir del segundo semestre, pero sí en las 2 últimas vigencias hemos visto que es el último trimestre, por X o Y situaciones que en algún momento estaba expresando, que es que en el nivel central nos exigen la revisión de todos los procesos y nos dan unas viabilidades para adelantar esas contrataciones." (Alcalde Local).*

> *"Correcto, ese pico de contratación obedece, en mi criterio, a una mala planeación, y ese pico de contratación se da todos los años en los meses de noviembre y diciembre." (Alcalde Local).*

El informe de la Secretaría Distrital de Gobierno sobre el avance de la inversión de los FDL a octubre de 2017 confirma este comportamiento. De lo disponible en esta vigencia ($873 mil millones) sólo se ha comprometido el 25%; es decir que en los próximos meses se deberá comprometerá el 75% restante, lo que nuevamente reforzara el traspaso y acumulación de contratos con obligaciones por pagar para la siguiente vigencia. Este ciclo se repite, año tras año lo que aumenta los saldos en obligaciones por pagar en cada vigencia.

La Tabla 46 presenta una síntesis de los principales hallazgos en cuanto a contratación de los Fondos de Desarrollo Local.

Tabla 46. Principales hallazgos en la Contratación de los FDL

DIMENSIÓN	Principales hallazgos
Contratación de los Fondos de Desarrollo Local	• A pesar de los inconvenientes, se registra un esfuerzo por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno para mejorar la gestión del proceso de contratación a través de circulares. • Se evidencia un proceso de acompañamiento a la contratación por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno y de las Secretarías sectoriales para las líneas de inversión de la circular 005 de 2016 que representa el 85% de la contratación. • Subregistro de Contratos en el SECOP por valor cercano a los 100 mil millones, (15%) del total de los FDL, a pesar de que tres localidades presentan sobreregistros de contratos, lo cual muestra errores. en el registro de la información con base en los logros ya establecidos por la Secretaría Distrital de Gobierno se evidencia la necesidad de una aproximación procedimental y no estratégica del al sistema de compra pública. • Errores en el registro en el SECOP: registro incompleto, errores de valor, errores en la causal de contratación directa, problemas en el régimen de contratación. • Registro tardío en el SECOP. • Oportunidad de crear una única nomenclatura para identificar procesos de contratación y contratos • Oportunidad para crear un manual de descriptores de los objetos de los contratos para facilitar su búsqueda y análisis para nombrar e identificar a las partes. • El seguimiento puede mejorar con la interoperabilidad, articulación o comunicación de las plataformas informáticas del sistema de compra pública con los sistemas presupuestales y de tesorería del Distrito, lo cual facilitaría el seguimiento (PREDIS, SECOP y SEGPLAN), para lo cual la nomenclatura es indispensable. • La transición al Secop II ofrece una oportunidad para mejorar la oportunidad y la calidad de los datos registrados. • Oportunidad de mayor uso de la TVEC. • Oportunidad de agregación de demanda o compras coordinadas a nivel del distrito en bienes, obras y servicios no incluidos en la TVEC bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital de Gobierno. • Posibilidad de estructurar la necesidad de servicios personales y apoyo a la gestión de acuerdo con el tipo de apoyo requerido (financiero, administrativo, legal, talento humano, soporte) y el nivel de profesionalización o tecnicidad requerido, el proceso de selección, y la necesidad de documentar los aprendizajes. • Para organizar mejorar los comodatos es importante diseñar sistemas ágiles de préstamos de equipos menores. • La Secretaría Distrital de Gobierno puede profundizar su estrategia de pliegos tipos en arrendamiento de inmuebles incluyendo un formato de due diligence del inmueble. • Es recomendable un inventario de las relaciones contractuales con las juntas de acción comunal para establecer criterios claros para establecer cuando el contrato es con juntas de acción comunal, cuando con fundaciones o asociaciones y cuales los criterios de competencia. • Se requiere avanzar en las propuestas de la Secretaría Distrital de Gobierno en cuanto a la profundización de campañas de formación, difusión, aproximación y socialización de la contratación local. • Revisar la función de supervisión e incluir la responsabilidad del seguimiento a los pagos y a la liquidación del contrato, cuando hay lugar a ella. • Oportunidad para mejorar la coordinación de la contratación de los FDL con el nivel local.

	• Oportunidad de avanzar hacia clasificadores presupuestales programáticos que no varíen con el cambio de gobierno para hacer mejor. • Hay un saldo importante en Obligaciones por Pagar, lo cual es resultado de falta de orden en las facturas derivadas de los contratos, falta de cultura de pago y retrasos en la liquidación de contratos • Posibilidad de focalizar más la inversión de los FDL y así mismos los contratos a través de ejercicio como la circular 005 y la depuración de competencias. • Oportunidades para que el personal relacionado con la contratación en las localidades se capacite en mejores prácticas contractuales. • Posibilidad de focalizar más la inversión de los FDL y así mismos los contratos a través de ejercicio como la circular 005 y la depuración de competencias. • Oportunidades para que el personal relacionado con la contratación en las localidades se capacite en mejores prácticas contractuales.

Fuente: Elaboración propia

4.3.2 Análisis Normativo

La contratación de los FDL está regulada, principalmente por el Decreto 1421 de 1993 , las Leyes 80 de 1993 , 1150 de 2007 y 1474 de 2011 , y el Decreto 1510 de 2013 , así como por el Decreto Distrital 714 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital), el Decreto Distrital 372 de 2010 , el Decreto Distrital 101 de 2010 , la Resolución 226 de 2014 , la Directiva 12 de 2016 , la Directiva 005 de 2016 , la Circular 002 de 2016 y el Manual de Contratación Local (adoptado por la Secretaría Distrital de Gobierno).

La normativa del sistema de compra pública incluye los manuales y guías expedidas por Colombia Compra Eficiente, los cuales constituyen un lineamiento que debe ser tenido en cuenta en desarrollo del Decreto Ley 4170 de 2011 y del título V del Decreto 1510 de 2013.

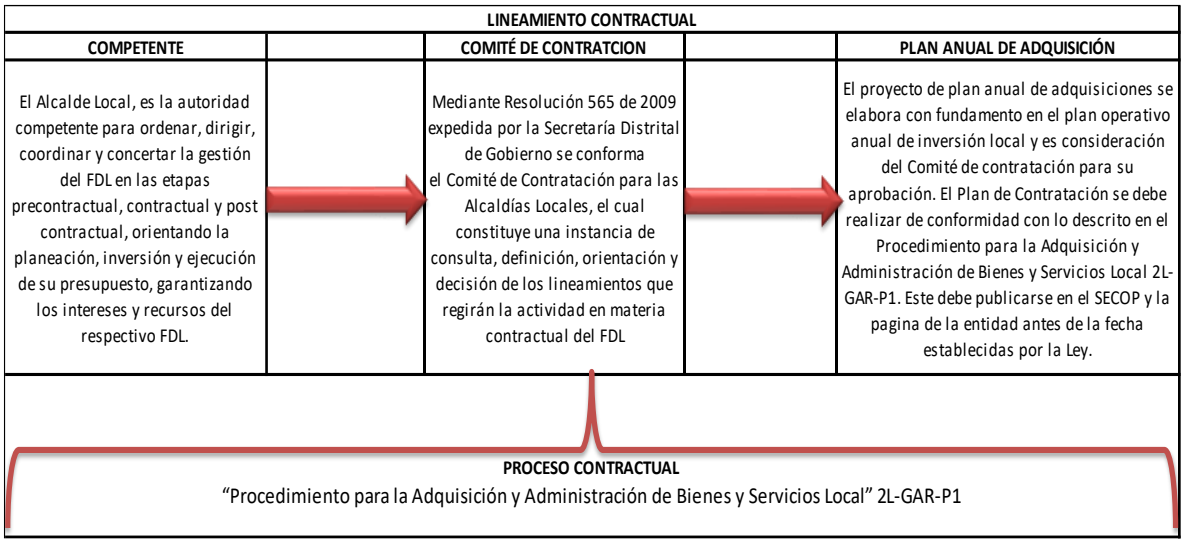
Finalmente, el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 092 de 2017 y la Guía para la contratación con entidades sin ánimo de lucro rigen los convenios de colaboración que celebren los FDL. La normativa mencionada junto con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 rigen los contratos de asociación.

El Alcalde Mayor por medio del Decreto Distrital 101 de 2010 (artículo 8) delegó en los Alcaldes Locales, la facultad de contratar, ordenar los gastos y pagar con cargo al presupuesto de la vigencia de los FDL.

Las funciones y atribuciones delegadas comprenden las actuaciones de todas las etapas del proceso, desde la planeación hasta la liquidación de los contratos o convenios, incluyendo las decisiones y actos necesarios en el proceso de contratación. Esta delegación cubre la firma de contratos y convenios, la aprobación y firmas de los documentos del proceso, incluyendo el manejo del proceso de selección y la designación de responsables, evaluadores y de los comités de evaluación, si hay, actas, modificaciones y adiciones en plazo o valor, la designación de supervisores, actas de avance, terminación y liquidación, cuando corresponde, y las demás actuaciones que deban realizarse en las etapas del proceso de contratación para la planeación, selección, contratación, ejecución y liquidación de los contratos o convenios.

El proceso de contratación está incorporado en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) como el "Procedimiento para la Adquisición y Administración de Bienes y Servicios Local" 2L-GAR-P1 que hace parte del proceso de apoyo denominado "Gestión y Adquisición de Recursos" de la Secretaría Distrital de Gobierno. El objetivo del proceso es "suministrar y administrar los bienes y servicios que la Entidad requiera para el cabal cumplimiento de su misión, a través de la eficiente ejecución de los recursos financieros". La Gráfica 25. Lineamiento general contractual a nivel local derivada del Manual de Contratación Local muestra el proceso.

Gráfica 25. Lineamiento general contractual a nivel local



Fuente: Elaboración propia

El artículo 2 del Decreto 579 de 2011111 dispone que la Secretaría Distrital de Gobierno fomentará e implementará mecanismos de asistencia y acompañamiento técnico a las Alcaldías Locales en el ejercicio de la facultad delegada mediante el artículo 8 del Decreto Distrital 101 de 2010.

Esta regulación se desarrolla alrededor de la consideración de los FDL como personas jurídicas de derecho público, esto es, como entidades estatales en los términos del artículo 2, numeral 2,112 de la Ley 80 de 1993 y de la definición de entidad estatal contenida en el Decreto 1510 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015. En consecuencia, las alcaldías y los FDL deben respetar los principios del sistema de compra pública, las modalidades de selección de contratistas establecidas en la ley, las normas de supervisión y gestión de los contratos, y las de liquidación de los mismos. Además de los principios señalados en la Ley 80 de 1993, transparencia, economía y

111 Por medio del cual se deroga el Decreto Distrital 341 de 2010.

112 Artículo 2. De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. (...)

responsabilidad, las entidades estatales deben conocer el concepto de valor por dinero (*value for money*) en el sistema de compra pública y para el efecto deben tener claridad sobre los objetivos que pretenden al comprar en el mercado un bien, obra o servicio y evaluar de forma continua si estos objetivos son alcanzados[113]. El concepto de valor por dinero es una nueva forma de aproximarse a la eficiencia, la rendición de cuentas y la equidad en la administración pública, buscando reformas basadas en el concepto de valor público, y no en reglas o incentivos utilizados generalmente reformar la administración pública[114].

El concepto del valor por dinero en el sistema de compra pública no es nuevo en Colombia. La Corte Constitucional en sentencia C-300 de 2012 afirmó: "La doctrina expresa que una de las principales motivaciones de la participación privada en proyectos de concesión –especialmente de infraestructura- es obtener mayor valor por el dinero, es decir, mayores servicios por la misma cantidad de dinero, lo que hace que este tipo de proyectos redunde en ahorros para la entidad contratante y prácticas más eficientes."[115]

La aproximación al sistema de compra pública debe ser la de un proceso consecuencial con actividades propias de cada etapa del mismo y que debe estar enmarcado en el plan de desarrollo, el plan de acción de la entidad estatal y el cumplimiento de su misión.

Tabla 47. Etapas del Procesos de Contratación y actividades o documentos

Etapa	Actividades
Etapa de Planeación	○ Plan Anual de Adquisiciones ○ Estudios de mercado ○ Estudios y documentos previos ○ Proyecto de términos y condiciones (borrador del pliego)
Etapa de Selección	○ Ajustes y modificaciones a los términos y condiciones ○ Presentación de ofertas ○ Evaluación de las ofertas ○ Adjudicación
Etapa de Contratación	Firma del contrato Registro presupuestal Constitución, entrega y aprobación de garantías Verificación cumplimiento de obligaciones de seguridad social Verificación de pago de estampillas y otras imposiciones sobre el contrato

113 HM Treasurry (2006) Value for Money Assesment Guide.
114 O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. Australian journal of public administration, *66* (3), p 353-366.
115 Corte Constitucional, Sentencia de 25 de abril de 2012, C-300 de 2012.

Etapa de Ejecución	Constitución de patrimonio autónomo si hay lugar a ello Pago de anticipo, si hay lugar a ello. Designación del supervisor. Seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del contrato. Verificación de las entregas de bienes o servicios y del avance de las obras. Pagos.
Terminación	Liquidación cuando hay lugar a ello Verificación de garantías de calidad y estabilidad Verificación de las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras, cuando hay lugar a ello. Cierre del expediente

Fuente: Elaboración propia

En la etapa de planeación, desde la elaboración del PAA, la entidad estatal debe empezar a definir la modalidad de selección apropiada para la compra del bien o el servicio o para la ejecución de la obra. Las entidades estatales deben privilegiar la competencia pues la contratación directa es una excepción. Las modalidades de selección competitivas son (i) licitación pública; (ii) selección abreviada; (iii) concurso de méritos; y (iv) mínima cuantía. La ley establece causales para cada una de las modalidades de selección y es importante que en los documentos del proceso la entidad estatal explique la decisión de escoger una u otra modalidad de selección. En consecuencia, los alcaldes locales deben sujetarse a los procesos y procedimientos contenidos en la normativa con sujeción a la regulación presupuesta distrital.

La Secretaría Distrital de Gobierno, en el ejercicio de seguimiento a la gestión contractual local, ha evidenciado que las autoridades locales hacen uso, mayoritariamente de la modalidad de contratación directa como principal modalidad contractual, lo cual genera un efecto de atomización contractual, conforme se ha mostrado en la sección anterior. Las localidades están en posibilidad de usar con más regularidad mecanismos competitivos como la selección abreviada, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y de las bolsas de productos, así como aprovechar oportunidades para la agregación de demanda en las localidades y en el Distrito.

De otra parte, existe la posibilidad de mejorar la eficiencia en las contrataciones de mínima cuantía en primer término profundizando el uso de las Grandes Superficies en la Tienda Virtual del Estado Colombiano y diseñando mecanismos de compra coordinada.

En cuanto a la dimensión presupuestal sobre la que se soporta la contratación local, es preciso indicar que el Alcalde Mayor, en desarrollo del Decreto 714 de 1996, que conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, expidió el Decreto 372 de 2010, el cual reglamenta y precisa las directrices y controles que los FDL deben cumplir en el manejo presupuestal. De manera particular, se definen en estas normas las disposiciones relacionadas con la elaboración, programación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto de los FDL.

Conforme al citado Decreto 372, el Sistema Presupuestal Local está constituido por el Presupuesto Anual de los FDL y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), que es el conjunto de proyectos de inversión clasificados por programas de acuerdo con la estructura del Plan de Desarrollo Local

Vigente, y que debe guardar concordancia con el Plan de Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Distrital. En relación con el Presupuesto Anual Local, el artículo 2 del Decreto 372 prevé que se trata del instrumento a través del cual se ejecuta el Plan de Desarrollo Local. En este se estiman los ingresos, se define el monto máximo de gastos y las apropiaciones a ejecutar en la vigencia fiscal respectiva.

Como principio del Sistema Presupuestal Local, el señalado Decreto (artículo 3) dispone que después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. Esta regla se complementa con la autorización conferida a las Juntas Administradoras Locales (artículos 32 a 34) para comprometer vigencias futuras, ordinarias o excepcionales, a iniciativa del Alcalde Local, previa aprobación del CONFIS Distrital.

En cuanto a la ejecución presupuestal, el Decreto 372 (artículo 23) precisa que la ejecución pasiva corresponde al proceso mediante el cual se adquieren compromisos y ordenan gastos que cumplan con los requisitos señalados en las disposiciones vigentes y se afecta de forma definitiva el presupuesto de gastos. Es decir, la ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago. Sin embargo, el artículo 28 del citado decreto prevé que los gastos causados y debidamente registrados con cargo a los presupuestos de los FDL que no se paguen en la vigencia respectiva, deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como obligaciones por pagar. De este modo, toda Obligación por Pagar que no sea incluida en el presupuesto deberá ser financiada con cargo al proyecto o rubro que le dio origen, o en el evento en que cambiaran los proyectos incluidos en el POAI, a un proyecto o rubro con el que guarde afinidad y que toda adición a contratos de años anteriores se atenderá con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en curso.

Estas autorizaciones presupuestales facilitan una ejecución presupuestal anualizada, con la opción de vigencias futuras, y ejecución pasiva que conlleva causación en el gasto y pago del compromiso. Sin embargo, conforme se ha indicado previamente en esta sección, no se identifica una vinculación entre la ejecución presupuestal y el nivel de ejecución efectiva del contrato respectivo, lo cual genera, de manera indirecta, rezago presupuestal, mediante la acumulación de obligaciones por pagar. A lo indicado coadyuva, de manera indirecta, la previsión contenida en el artículo 28 relativa al tratamiento de las obligaciones por pagar, la cual debe considerar disponer de un límite en la siguiente vigencia para el pago de esas obligaciones, so pena de que caduque la apropiación o se generen sanciones para el representante legal. Igualmente resulta contradictoria en términos de anualidad, la regla relativa a que la adición a contratos de años anteriores se atenderá con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en curso. Es decir, esta autorización afecta los principios de planificación y programación integral que el mismo Decreto 372 prevé.

Lo indicado coadyuva, además, a contrariar o hacer impráctica la utilización del programa anual mensualizado de caja (PAC) como instrumento de ejecución de los gastos del presupuesto de la Localidad. Esto en la medida que no cumple su función principal de definir el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta para atender los gastos del Presupuesto de los FDL, debilitando así el control sobre los pagos sujetos a los montos aprobados. Es decir, en la práctica, no opera efectivamente el instrumento de disciplina en los pagos, vinculado al ejercicio real de los

compromisos presupuestales, rol esencial del PAC, así este se halle previsto en el artículo 29 del Decreto 372 de 2010.

4.3.3 Análisis de Procesos

Los procesos y procedimientos asociados a esta dimensión se recogen en el proceso de Gestión Corporativa Local, a partir de la actualización del mapa de procesos adoptado en la Resolución 0162 del 16 de febrero de 2017. Este proceso hace parte del Macroproceso de Gestión Corporativa, cuyo líder es el Subsecretario de Gestión Institucional.

El proceso de Gestión Corporativa Local es un proceso de apoyo, que está orientado específicamente a la administración y contratación de bienes y servicios que requiere la Alcaldía Local para el cumplimiento de su misión. Lo anterior, se evidencia en el objetivo de dicho proceso, el cual se presenta en la Tabla 48.

Tabla 48. Identificación del proceso Gestión Corporativa Local

Identificación del proceso	
Tipo de proceso	Apoyo
Líder	Alcalde local
Objetivo	Adquirir, administrar y suministrar los bienes y servicios que la entidad requiere para el cabal cumplimiento de su misión, a través de la eficiente ejecución de los recursos financieros, físicos y ambientales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la caracterización del proceso suministrada por la Oficina Asesora de Planeación

La caracterización del proceso no se encuentra disponible en la página web de la SDG, sin embargo, el análisis se realiza sobre esta caracterización suministrada por la Oficina Asesora de Planeación, dado que es la última versión trabajada que incluye los cambios que se han venido presentando en el proceso. A continuación, se presentan las actividades definidas para el proceso, según el ciclo PHVA.

Tabla 49. Actividades del proceso Gestión Corporativa Local[116]

Clasificación	Actividad	Dependencias relacionadas
H	Elaborar estudios y documentos previos de los procesos contractuales establecidos en el PAA.	Subsecretaría de Gestión Local Subsecretaría de Gestión Institucional Dirección para la Gestión del Desarrollo Local Sectores centralizados en el Distrito
	Actualizar documentos técnicos de soporte del proyecto de inversión	NA
	Expedir Certificado de Disponibilidad Presupuestal	NA

116 Sólo se incluyen las actividades correspondientes al "Hacer" del ciclo, con el fin de centrar el análisis en las actividades de implementación del proceso.

H	Seleccionar y contratar proveedores de bienes, servicios y obras para la legalización de documentos relacionados, expedición de CRP y acta de inicio de los compromisos adquiridos.	Dirección para la Gestión del Desarrollo Local Subsecretaría de Gestión Institucional Subsecretaría de Gestión Local Dirección para la Gestión Policiva
	Entregar bienes, servicios y obras adquiridos	NA
H	Reprogramación del Plan Anual Mensualizado de Caja - PAC	NA
	Autorización de los pagos acordados contractualmente y de las demás obligaciones que tenga la Alcaldía Local.	NA
	Recibir, administrar, controlar y custodiar recursos físicos, tecnológicos y documentales	Dirección Administrativa
H	Realizar registros contables de los hechos económicos.	NA

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la SDG

Como se observa en la Tabla 49la caracterización incluye actividades generales y también actividades específicas (sombreadas en naranja). Tal como se menciona en una sección anterior, es recomendable plantear los procesos por niveles, esto es, ir de lo general a lo particular (por niveles), de esta forma se plantea el proceso general de inicio a fin (nivel 2) y posteriormente se desagregan las actividades generales planteadas al nivel de detalle deseado (nivel 3) e incluso cuando se considere necesario se puede llegar a un nivel 4 de desagregación.

Esto es importante en un proceso como éste, ya que se evidencian problemas para obtener los resultados esperados y facilitar un seguimiento adecuado a la contratación de los FDL. Se destaca que se están implementando acciones para garantizar el buen desarrollo del proceso y el seguimiento que se requiere. En este sentido, se recomienda revisar el proceso teniendo en cuenta estos parámetros y las decisiones que se han tomado en el marco de la mejora en la implementación y seguimiento del mismo.

La Oficina Asesora de Planeación informó que se contaba con un total de ochenta y nueve (89) documentos vigentes y trece (13) en elaboración, en el proceso de Gestión Corporativa Local, los cuáles se clasifican de la siguiente forma (Tabla 50).

Tabla 50. Documentos del proceso de Gestión Corporativa Local

Tipo de documento	Cantidad
Caracterización	1
Matriz de riesgos	1
Procedimientos	1
Formatos	39
Instrucciones	20
Manuales	4
Para unificar	23
Nuevos en proyección	13
Total	**102**

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la SDG

De acuerdo con la información que se encuentra cargada en la página web de la Secretaría Distrital de Gobierno, con corte a 30 de noviembre de 2017, se pudieron consultar tres (3) manuales y un (1) procedimiento, adicionalmente se relacionan dos (2) procedimientos que se encuentran en proceso de elaboración, suministrados por la Oficina Asesora de Planeación. Estos documentos se listan a continuación, indicando su estado, de acuerdo a lo reportado por esta oficina.

Tabla 51. Procedimientos del proceso de Gestión Corporativa Local

No.	Procedimiento	Versión	Fecha de la última versión	Estado del documento (OAP)
1	GCO-GCL-M001 Manual de Contratación Local	3	27/07/2014	
2	GCO-GCL-M002 Manual de Política Contable	2	22/12/2014	
3	GCO-GCL-M003 Manual de cajas menores	1	04/09/2013	
4	GCO-GCL-P001 Procedimiento para la Adquisición y Administración de Bienes y Servicios Local	3	06/09/2013	El documento se encuentra en actualización.
5	Instructivo para la elaboración y actualización del plan anual de adquisiciones			El documento se encuentra para aprobación.
6	Procedimiento de ingreso, egreso y permanencia de bienes de propiedad, planta y equipo			El documento se encuentra para aprobación.
7	Procedimiento de ingreso y egreso de bienes en inventario:			El documento se encuentra para aprobación.
8	Instructivo para la elaboración de estudios previos			Instructivo nuevo.
9	Instructivo de contratación directa.			Instructivo nuevo elaborado.

Fuente: elaboración propia a partir de los procedimientos incluidos en la Intranet de la SDG y suministrados por la Oficina Asesora de Planeación

En lo que respecta a los manuales de este proceso, según lo informado en entrevista[117] con los líderes de la Oficina Asesora de Planeación que han acompañado el proceso de actualización del Subsistema de Gestión de Calidad, el Manual de Política Contable se ha venido trabajando con el acompañamiento de la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), sin embargo, el trabajo quedó en espera debido a que la SDH está trabajando en un Manual de Política Contable para el Distrito, lo cual afecta directamente a este documento. Con respecto al Manual de Contratación y Supervisión, se está actualizando desde el nivel central y se está esperando que se termine este trabajo, que también tendrá incluido el tema de SECOP II que se empezó a utilizar este año, y cuando esté terminado deberá ser aplicado en las Alcaldías Locales. Con respecto a los procedimientos de contratación se están trabajando procedimientos espejo a los que se aplican en la SDG, el trabajo para ajustar estos procedimientos para las Alcaldías Locales consiste en definir los roles y responsabilidades en esta última para las actividades definidas, dadas las diferencias de la organización interna que atiende el tema en el nivel central y local.

El proceso también se ha ido actualizando mediante la inclusión de instructivos para la gestión de contratación como el instructivo de diligenciamiento de los estudios previos y el instructivo para el

117 Entrevista realizada el 16 de noviembre de 2017, en las instalaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno.

plan anual de adquisiciones. Asimismo, se elaboró un instructivo para la contratación directa con el fin de llevar a un mayor nivel de detalle esta actividad del procedimiento de Adquisición y Administración de Bienes y Servicios Locales. También se menciona en la misma entrevista, que para las Alcaldías Locales no existe un procedimiento para el funcionamiento del Comité de Contratación Local, solamente se basa en la Resolución 565 de 2009, el cual no es lo suficientemente detallado y ocasiona a veces que se den interpretaciones con respecto a su funcionamiento en las diferentes Alcaldías Locales. Se considera importante realizar una revisión de esta resolución y diseñar un procedimiento que permita delimitar de una manera adecuada los roles y las funciones de este comité que permitan mejorar en el nivel local la implementación del proceso de contratación.

Con respecto al procedimiento para la Adquisición y Administración de Bienes y Servicios Local, se observa que el procedimiento cubre todo el ciclo del proceso (desde la actividad inicial, hasta el pago y liquidación del contrato). Sin embargo, se resalta que se han venido tomando acciones para desarrollar el proceso a un nivel más detallado, enfocándose en las actividades que han considerado más importantes; sin embargo, y dados los problemas que se han evidenciado en términos de la planeación contractual, se considera importante enfocarse en los temas de planeación y presupuestación de los Fondos de Desarrollo Local, y desarrollar el proceso de tal forma que se fortalezcan estas actividades y redunden en un proceso de contratación más ordenado, buscando la eficiencia en la ejecución de los recursos del Fondo de Desarrollo Local.

A pesar que a nivel de documentación, la Oficina Asesora de Planeación, ha venido implementando metodologías que le han permitido avanzar en el desarrollo de este proceso, según lo informado por la misma oficina, todavía persisten inconvenientes debido a las diferencias que existen en el manejo de los Fondos de Desarrollo Local y el manejo de la contabilidad y pagos de cada una de las Alcaldías Locales, por lo que se considera de suma importancia que en un corto plazo se den los lineamientos tanto en materia contable como en materia contratactual, para poder dar inicio a la implementación de los nuevos procedimientos, y definir a partir de estos lineamientos que otros procedimientos deben ser diseñados para fortalecer este proceso en las Alcaldías Locales.

En este caso, el reto se presenta en la definición de los controles que deben ser aplicados, que por un lado deben ser diseñados de tal forma que cumplan su función de forma eficiente y que por el otro no se conviertan en cuellos de botella que impidan una ejecución adecuada del proceso, y por ende el incumplimiento de los objetivos propuestos, que en este caso es la ejecución eficiente de los recursos. Asimismo, es importante que se defina una estructura de personal tipo, que tenga la capacidad técnica y administrativa para implementar los procesos y procedimientos definidos de este proceso y de esta forma se garantice una eficiente ejecución de los recursos financieros.

4.4 Planeación y Participación

4.4.1 El problema

Bogotá es una aglomeración que requiere integralidad y visión de conjunto en su desarrollo y acelerado proceso de expansión. Al mismo tiempo, requiere especificidad territorial y atención diferencial de las diversas necesidades locales, según sus particularidades y problemáticas propias. De ahí que el desarrollo global del Distrito, por un lado, y el progreso económico y social de las localidades, por el otro lado, se encuentren estrechamente relacionados entre sí, y con la manera en que se gestiona la planeación de las políticas e intervenciones sobre el territorio distrital, lo cual incluye la programación y asignación de las inversiones, así como su armonización con el ordenamiento del uso del suelo, según sus vocaciones y potencialidades.

El modelo de gestión de las localidades en cuanto a la planeación y participación refleja las singularidades de la configuración sub distrital establecida desde la constitución y el D.L 1421 de 1993. Según esta configuración, las localidades son al mismo tiempo subdivisiones administrativas del distrito capital, y demarcaciones territoriales con sus propias autoridades, cuerpos colegiados, competencias (propias y delegadas), e instrumentos de gestión. En desarrollo de esta particular configuración, el modelo de planeación local del distrito se inspira en las figuras y arreglos del Sistema Nacional de Planeación (establecido por la Constitución y desarrollado por la Ley 152 de 1994), y ha sido objeto de desarrollo propio a través de múltiples instrumentos jurídicos entre los que se incluyen, principalmente, el Acuerdo 12 de 1994, el Acuerdo 13 de 2000 y los Decretos 340 de 2007, y 101 de 2010, entre otros[118]. (Recuadro 5).

Recuadro 5. Planeación y participación: principales elementos del modelo de gestión local

De acuerdo con el marco normativo general, el modelo de planeación local puede caracterizarse según su alcance y objetivos, componentes e instrumentos, y según sus procesos y procedimientos de formulación, aprobación, ejecución y S&E; considerando en estas etapas los mecanismos y espacios para asegurar la participación ciudadana y la coordinación de las distintas instancias distritales y locales. En cuanto a su *alcance y objetivos*, el modelo de planeación actual establece para las localidades la obligación de formular sus propios planes de desarrollo lo cual, en teoría significa definir integralmente la prospectiva, la coordinación, y el marco para el seguimiento y la evaluación de los ámbitos económico, social, ambiental, etc., dentro de sus demarcaciones. Con ello explícitamente se equipara a la localidad con una entidad territorial y se "sugiere" el objetivo, y la competencia, de planear y orientar estratégicamente el desarrollo local en su conjunto.

Los *componentes e instrumentos* para hacerlo, en lo fundamental, incluyen un plan de desarrollo en los términos establecidos por las normas nacionales; compuesto por una parte general (que incluye un diagnóstico y las políticas y acciones para resolver los principales problemas

118 Un análisis a profundidad de los instrumentos jurídicos que regulan el marco de planeación y participación se presenta en la sección 4.4.2 de este capítulo sobre marco normativo.

identificados), y un plan de inversiones que programa indicativamente, para un periodo de 4 años, las inversiones necesarias para llevar a cabo lo propuesto en la parte general. De acuerdo con el modelo, las inversiones se financian, principalmente, a través de un esquema de transferencias distritales que se canalizan, a cada localidad, a través un Fondo de Desarrollo Local. A través de este instrumento financiero se deben programar y ejecutar los recursos para el financiamiento de las Inversiones contempladas en el Plan de Desarrollo Local.

En relación con los *procesos y procedimientos*, corresponde a la alcaldía local formular el Plan de Desarrollo Local para lo cual debe coordinar el trabajo técnico con las dependencias locales y distritales, y asegurar la participación ciudadana local y de los sectores sociales, poblacionales, económicos y políticos, en sus diferentes etapas. Para garantizar la coordinación de los PDL con el nivel distrital y en lo local, en todas sus etapas, se cuenta como principal espacio con los Consejos Locales de Gobierno, los cuales son presididos por el alcalde local y cuentan con la participación de representantes del nivel distrital. No obstante, también existen múltiples espacios sectoriales e intersectoriales en los cuales se adelantan labores de coordinación específica.

En cuanto a la participación, en línea con el modelo de las entidades territoriales, se establecen en lo local los Consejos Locales de Planeación y, en adición a estos, como un espacio propio, los denominados Encuentros Ciudadanos. A través de estas dos instancias, principalmente, se debe adelantar la socialización, concertación, y validación de los contenidos del PDL, con la ciudadanía y sus organizaciones representadas, previo a su aprobación y adopción.

Por último, corresponde a la alcaldía local tramitar y lograr la aprobación del PDL por parte de las Juntas Administradoras Locales –JAL, previo aseguramiento de la participación ciudadana. Son estas últimas, a manera de lo que sucede en una municipalidad con sus cuerpos colegiados, las encargadas de adoptar formalmente los planes que se aprueben. La ejecución del plan y las labores de seguimiento y evaluación del mismo, así como la rendición de cuentas sobre sus avances recaen sobre la alcaldía local.

En principio el modelo de planeación local contempla los elementos básicos asociados al ejercicio de esta función en línea con una adaptación del marco nacional a las localidades del Distrito. Si bien para propósitos analíticos es posible describir este modelo en sí mismo, como un proceso independiente y auto contenido, tal como lo establecen, en líneas generales, las normas. En la práctica el ejercicio de la planeación local trasciende este ámbito puesto que, como se señaló, las localidades, territorial y administrativamente, hacen parte del Distrito Capital como una unidad. Como tal, esta última requiere armonizar e integrar los distintos objetivos, componentes, enfoques e instrumentos de planeación, y establecer una única hoja de ruta que oriente estratégicamente, con visión supra local, el desarrollo de la ciudad y el de sus distintas demarcaciones territoriales.

En ese sentido, lo primero que es necesario resaltar es que, en las últimas dos décadas, Bogotá ha logrado avances muy notorios en el desarrollo de su institucionalidad y en el fortalecimiento de los

procesos e instrumentos técnicos y tecnológicos encaminados a lograr ejercicios robustos e integrados de planeación, de acuerdo a estándares tanto nacionales como internacionales. Se destacan entre otros aspectos, el desarrollo y consolidación de una gran capacidad técnica en la Secretaría Distrital de Planeación –SDP -en la cual recae, en particular la responsabilidad de coordinar la formulación del PDD y el POT, y la de brindar apoyo técnico a las entidades distritales y locales en el desarrollo de la función. Un avance similar se observa en la Secretaría Distrital de Gobierno, en particular, en el desarrollo de sus capacidades e instrumentos para orientar y apoyar los ejercicios de planeación local y hacer seguimiento a la gestión de las localidades, incluyendo la ejecución de los recursos y acciones enmarcadas en los PDL. Ambos aspectos han configurado una estructura institucional sólida sobre la cual la actual administración ha venido identificando oportunidades de mejora e incorporando ajustes para perfeccionar los instrumentos, redoblar las capacidades, modernizar las herramientas tecnológicas y adoptar estándares de última generación, particularmente los de la OCDE y la nación.

Con ese propósito, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos 2016-2020 incorporó por primera vez lineamientos para la adopción de un enfoque territorial más completo e integral, con el cual caracterizó seis zonas de la ciudad, e identifico la visión y las estrategias particulares para cada una de ellas. Esto con el fin de "definir y gestionar modalidades de intervención estratégica diferenciada en función de la dinámica de los territorios locales … (y)… presentar una relectura de la visión de ciudad, de las problemáticas y las soluciones consignadas. desde la escala local" (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014 pp. 584 y 767) [119]. En el mismo marco, la administración actual viene trabajando en la modernización de la gestión de la información y los sistemas para la planeación y el seguimiento a la gestión local, en particular, a través de las mejoras al SEGPLAN y el desarrollo del Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional –SIPSE. Junto a lo anterior, a través de la SDG y la SDP, la administración central se encuentra definiendo opciones normativas para racionalizar y fortalecer la incidencia de las instancias de participación local y para mejorar la coordinación entre el distrito y las localidades.

En consideración de los avances logrados, y con el fin de identificar opciones de mejora que construyan sobre lo construido, el análisis en esta dimensión se enfoca en la planeación local como parte de un proceso más amplio enmarcado tanto en el Sistema Distrital de Planeación[120] como en el Sistema Distrital de Coordinación[121]. Bajo esa óptica, a continuación, se examina el ejercicio de planeación en su conjunto a través de tres ámbitos diferenciables, pero estrictamente relacionados: i) los principales instrumentos y elementos constitutivos del ejercicio de planeación del desarrollo en sus distintas etapas; ii) los procesos de coordinación y participación asociados al mismo; y iii) el modelo de gestión y las instancias existentes.

119 En el gobierno nacional, la adopción de este enfoque fue una de las recomendaciones de la OCDE como parte del proceso de acceso del país a este organismo. Ver al respecto OCDE (2014), *OCDE Territorial Reviews: Colombia 2014*, OCDE Publishing. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en*

120 Contemplado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

121 Creado por el artículo 32 del Acuerdo 257 de 2006

i) Planeación del desarrollo

En el Distrito Capital y sus localidades, el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) y los Planes de Desarrollo Local (PDL), en armonía con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), son los instrumentos que definen la hoja de ruta de la ciudad. Por tanto, su adecuada formulación, articulación, ejecución, y seguimiento y evaluación, de forma armónica y complementaria, son aspectos determinantes del avance de la ciudad, en cumplimiento de los fines del Estado.

La existencia de vacíos de articulación y complementariedad en los instrumentos de planeación entre niveles de gobierno es una característica frecuente en Colombia a nivel de la nación, los departamentos y municipios. En parte esto se debe a la complejidad propia de lograr una perfecta alineación entre ejercicios comprehensivos, que se efectúan por separado en diferentes momentos del tiempo y, en parte también, a la falta de previsiones normativas, de metodologías, y de procesos y procedimientos que faciliten a los responsables de cada administración lograrlo adecuadamente. A esto se suman, también las debilidades de capacidad técnica que pueden existir en algunas de las instancias, en particular en las áreas responsables del proceso de planeación, y también las restricciones de información y sistemas que proporcionen los insumos de información que requiere el proceso, de forma adecuada y oportuna. Con frecuencia esto se traduce en una menor concreción de los planes en acciones y proyectos, lo que puede retrasar la resolución de los problemas identificados.

El caso de Bogotá y sus localidades no está exento de estos problemas y, de hecho, estos también expresan sus propias particularidades. En ese sentido, a pesar de los avances y fortalezas del ejercicio de planeación Distrital, aun es necesario consolidar un proceso que asegure una mayor complementariedad entre el PDD y los PDL, y que articule en mejor medida los procesos de preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos. A partir del análisis realizado, varios aspectos pueden contribuir a explicar esta necesidad:

Por un lado, a nivel de los planes de desarrollo, el ejercicio de planeación y programación de las inversiones tradicionalmente ha seguido un enfoque sectorial. Esto en respuesta, particularmente, a la organización estatal y la especialización de funciones para la provisión de bienes y servicios de las dependencias. Esta aproximación, común también a la nación y al resto de gobiernos subnacionales del país, solo ha empezado a ser complementada con un enfoque territorial más explícito muy recientemente -hace dos gobiernos en la nación, y desde esta administración en el Distrito Capital-. Lo anterior, como resultado de reconocer la necesidad de considerar con mayor alcance las diferencias territoriales y sus características en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo.

En efecto, en el documento de Revisión Territorial: Colombia 2014, realizado por la OCDE, se destaca que a pesar de los avances normativos y de contar con una institucionalidad relativamente sofisticada en materia de planeación, solo hasta hace poco el enfoque sectorial predominante

empezó a ser complementado con un enfoque territorial efectivo[122]. Al respecto el documento señala, algunas de las dificultades que un débil enfoque de este tipo conlleva, en particular, para la programación y asignación de los recursos toda vez que la territorialización de las inversiones tiende a realizarse de "arriba hacia abajo", más como un proceso operativo ex post de la planeación, es decir, una vez se han decidido los programas y montos presupuestales por sectores. Lo anterior en contraste con un enfoque combinado que integre la perspectiva de "abajo hacia arriba" es decir, en el que las decisiones de inversión contemplen en mayor medida las características, ventajas, potenciales y otras consideraciones de equidad y sustentabilidad ambiental de las regiones o las localidades (OCDE, 2014, p. 9)[123].

En el caso de Bogotá, como se señaló, el actual Plan de Desarrollo incorporó una dimensión territorial con la cual se identificaron brechas sociales y económicas de desarrollo y patrones diferenciales para las zonas norte, noroccidental, centro, centro occidental, sur occidental, y sur de la ciudad (Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020, p.403). Pero también se debe resaltar que algunas entidades distritales en razón a la naturaleza de sus funciones (ej. IDU, Secretaría de Movilidad) operan enfoques territoriales diferentes y cuentan con instrumentos sofisticados para ello. Sin embargo, puesto que este tipo de operación no es general, y dado que la adopción de este enfoque a nivel del PDD es aún una primera aproximación, el mismo todavía agrupa varias localidades en las cuales, aunque de forma general pueden capturarse algunos elementos comunes, a nivel individual, aun no es posible granular en mayor medida las diferencias. Esto limita diferenciar con mayor precisión o detalle las intervenciones de desarrollo establecidas en el Plan Distrital, lo que conlleva para buena parte de sectores la formulación de lineamientos comunes para configuraciones territoriales que pueden requerir aproximaciones muy diferentes entre sí como puede ser el caso, en la zona sur, de Rafael Uribe y Sumapaz, o de Chapinero y Suba en la zona norte, por ejemplo.

Un elemento adicional de importancia que relieva la necesidad de avanzar en la dirección de una mayor territorialización en la planeación, es el hecho de que la definición de las líneas de inversión, si bien considera criterios diferenciales para atender consideraciones como la rural o los proyectos estratégicos con respaldo social, aun podrían contemplar otros aspectos diferenciales de la configuración territorial según localidad. Así, por ejemplo, hay localidades en las cuales las necesidades de mantenimiento de la malla vial son menos relevantes (ej. Teusaquillo) pero las disposiciones establecen la obligatoriedad de destinar el mismo 50% de los recursos de los FDL a ese objeto, mientras que en otras localidades las necesidades viales en esos u otros usos pueden ser mayores. En el mismo sentido, al interior de las localidades, especialmente las más grandes, también puede ser necesario incorporar criterios territoriales en la asignación de los recursos de los FDL, esto es, al interior de las mismas líneas de inversión. Esto puede requerir criterios basados en puntajes, por ejemplo, según brechas por UPZ o cualquier otra demarcación a fin de reflejar en mayor medida las necesidades diferenciales del territorio local y fortalecer la equidad en la asignación de la inversión intra localidad.

122 OCDE (2014), *OCDE Territorial Reviews: Colombia 2014*, OCDE Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en

123 Para un análisis más completo sobre la importancia del enfoque territorial en la planeación de la inversión ver: Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government" adoptado el 12 de marzo de 2014 en los países integrantes de la OCDE. (OCDE, 2014)

A lo anterior se suma la relativa inestabilidad de los criterios de asignación que conllevan las líneas de inversión ya que los mismos pueden ser modificados por cada administración. Este aspecto, es preciso recalcarlo, ha contribuido de forma muy importante en esta administración a reducir la dispersión que caracterizo a los recursos de los FDL en pasadas administraciones, resultado que no debe ser soslayado. Sin embargo, en el largo plazo la posibilidad de modificar las asignaciones en cada cambio de administración y en función de criterios diferentes de prioridad, si bien otorga flexibilidad de corto plazo a la administración central de turno, produce instabilidad en las reglas de asignación de la inversión local y puede restar continuidad a los esfuerzos de inversión en áreas en las cuales se identifique la necesidad de realizar esfuerzos de más de largo plazo. En este caso, como ha sido evidenciado por las evaluaciones de impacto al Sistema General de Participaciones –SGP, por ejemplo, uno de los aspectos que más ha contribuido a lograr convergencia y cerrar las brechas en educación, salud y agua potable en el país es justamente la continuidad en el tiempo de las reglas de distribución, manteniendo, para necesidades no cubiertas específicamente, asignaciones de libre destinación. Esta es desde luego una opción que podría considerarse hacia futuro, y en el caso de prioridades distritales comunes a grupos de localidades que requieran esfuerzos focalizados y continuos de inversión para mejorar los impactos de largo plazo.

Otro aspecto puntual que contribuiría a fortalecer el enfoque territorial en la planeación tiene que ver con la verificación y cumplimiento de los requisitos de los proyectos en cuanto a contemplar las consideraciones previstas en el POT vis a vis lo previsto en el PDD y los PDL, durante el proceso de programación de la inversión. En este sentido, se hace necesario cualificar la sección de las fichas de proyectos (EBI-D y EBI-L) del Banco Distrital de Programas y Proyectos de Inversión –BDPPI, y su valoración por parte de las oficinas de planeación, para profundizar el análisis de conexión entre los instrumentos de planeación y gestión del suelo. En la actualidad buena parte de las fichas de proyectos solo incorporan la definición “vinculado o no vinculado” al POT y, en esa medida, un análisis más completo, aplicado al conjunto de la inversión sectorial distrital podría permitir una mayor armonización entre estos instrumentos de planeación, reforzando el enfoque territorial de la misma. En el mismo sentido, continuar los avances logrados en materia de geo-referenciación de los proyectos de inversión previstos en el PDD, el PDL y el POT para lograr una panorámica completa y articulada de la inversión en el territorio según todas sus fuentes y en el marco de una plataforma integrada del Sistema de Inversión Pública son pasos que permitirían avanzar de manera importante en esta dirección.

Junto a lo anterior, en la actualidad las normas que establecen el alcance y los procesos, y asignan competencias de planeación distrital y local (Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) aún se centran en la definición de lineamientos y reglas para la planeación y la prestación de servicios sectorialmente. En ese sentido, las mismas tampoco incorporan el actual enfoque de la planeación distrital en cuanto a la perspectiva territorial incluido en el PDD actual, ni son concordantes plenamente en estos aspectos con otras disposiciones como el Decreto 340 de 2007 o el Decreto 101 de 2010 en los cuales se regula la coordinación y articulación de acciones en las localidades. Esta situación impide contar con un marco normativo totalmente armónico y actualizado con base en un enfoque unificado, lo cual también obstaculiza la articulación y complementariedad de acciones entre el Plan de Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Locales y el Plan de Ordenamiento Territorial. Esto

hace que en ocasiones se presenten problemas de coordinación de las intervenciones en el territorio entre las entidades distritales y entre estas y las autoridades locales.

> *"uno pudiera tener en el plan de desarrollo del distrito capítulos por localidades, donde todo el ejercicio de prioridades, de lineamientos de política en cuanto a esa localidad se defina en general en ese plan de desarrollo distrital. Contando con instancias de participación y donde los alcaldes locales tengan un rol activo en ese proceso de definición junto con la administración distrital, donde usted casi que tendría una estructura territorial del plan de desarrollo del distrito, para que luego quede en cabeza de la localidad, más de implementación y de las Secretarías de implementación, de control, en fin. Pero no de los ejercicios que hoy generan una dicotomía". (Héctor Riveros – Exsecretario de Gobierno de Bogotá).*

Por otro lado, si bien, en teoría, el plan distrital debe ser el marco de referencia para la formulación de los planes de desarrollo local, en la práctica, el ejercicio de formular un "plan de desarrollo local" no es consistente con las competencias que tiene la localidad en materia de desarrollo. En la distribución de competencias actual estas funciones recaen en los sectores del distrito, con lo cual los alcaldes locales en la práctica no tienen la posibilidad de influenciar directamente variables de desarrollo como la pobreza, la educación, la salud, etc. Debido a esto, los recursos con que cuenta la localidad tampoco guardan relación con la dimensión de las tareas y retos que comúnmente se abordan en estos aspectos en un plan de desarrollo. En ese sentido, la denominación "Plan de Desarrollo Local" plantea una cierta ambigüedad que resulta problemática pues sugiere un alcance que en la práctica las localidades no tienen ya que, como se ha anotado, las mismas no son municipios.

> *"(…) a futuro en el largo plazo, no debiera haber un plan de desarrollo local, como existe hoy porque el alcalde local no tiene competencias en los frentes. Pero si debería haber un ejercicio muy riguroso de diagnóstico y de propuestas de política para cada localidad desde el plan de desarrollo distrital, que le defina esto que usted está diciendo. Es que no hay una clara identificación de las necesidades. Si yo tengo desde el plan de desarrollo distrital bien identificadas las necesidades de la localidad, renqueadas si se quiere, pues ese es el marco de referencia para que el alcalde con los fondos que tiene pues identifique proyectos que vayan en la línea de pegarle a esas prioridades". (Alcalde Local).*

Teniendo en cuenta, como se señaló, que el PDD aún no permite diferenciar del todo la formulación y ejecución de intervenciones territoriales a nivel de localidad, que las normas y los procedimientos de planeación relevantes aún se rigen prevalentemente por una aproximación sectorial, y que las localidades no cuentan con competencias para planear los aspectos del desarrollo social y económico dentro de sus demarcaciones, en la práctica se configuran "brechas" de planeación en la aproximación hacia las localidades. Esto por cuanto hay temas que no alcanzan la especificidad requerida en el Plan de Desarrollo Distrital al tiempo que las localidades no tienen competencias ni instrumentos para abordarlos en sus Planes de Desarrollo Local. Nótese que esto no sucede en los municipios (modelo en el que se inspira la planeación local del distrito), ya que en estos los aspectos no cubiertos por el plan de desarrollo nacional o departamental pueden ser totalmente abordados por el ejercicio de planeación municipal debido a que hacen parte de sus competencias y, "en principio", cuentan con los recursos e instrumentos para ello.

Como resultado, se configura una situación en la cual, en la práctica no solo la planeación del desarrollo local no logra cubrir todos los aspectos del territorio de la localidad con la especificidad o alcance requeridos en algunas dimensiones del desarrollo local, sino que, al mismo tiempo, aspectos propios de las competencias locales resultan insuficientemente abordados en los planes. Esto es particularmente relevante en ámbitos de la gestión local como la inspección, el control y la vigilancia, la inversión de los FDL, la contratación o la participación ya que estos no hacen parte sustantiva, de forma sistemática y formal, de los ejercicios de planeación local. Se destaca que estos últimos, de acuerdo con las competencias locales, debieran contemplarlos explícitamente.

Al respecto, se evidencia, igualmente, que las normativas que regulan la planeación distrital y local no establecen disposiciones expresas que ordenen y regulen la incorporación de estos aspectos en los PDL, ni tampoco se identifican metodologías y procesos que faciliten este abordaje de forma uniforme para todas las localidades, como parte de los ejercicios de planeación local. Esta situación genera un vacío de orientación estratégica sobre competencias y problemas propios de las localidades aspecto que limita guiar su ejecución de acuerdo a estrategias diferenciadas que permitan optimizar su gestión y medir y controlar sus resultados, en particular a partir de diagnósticos específicos, indicadores y metas acordes con la naturaleza de estas problemáticas en lo local.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa la necesidad de lograr una mayor complementariedad de contenidos entre el PDD y los PDL fortaleciendo en estos últimos la planeación estratégica de la gestión relativa a las competencias locales. Lo anterior cobra relevancia al tenor de lo ordenado por el artículo 322 de la Constitución Política y por el artículo 61 del D.L. 1421, según los cuales compete a las autoridades distritales garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad, al tiempo que, a las autoridades locales, según estas mismas normas, les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio; asuntos que, como se ha ya anotado, no hacen parte del PDL.

A los aspectos planteados arriba, contribuye una alta informalidad y debilidad de la estructura organizativa de las áreas de planeación local, y también la falta de precisión en la definición de su alcance y funciones, en consistencia con los requerimientos propios de la gestión de las localidades. Contrario a lo que sucede en las dependencias públicas en general, las áreas de planeación de las alcaldías locales son altamente informales ya que las localidades no cuentan con una “estructura organizacional” formalmente establecida. Debido a esto, estas áreas tampoco tienen precisas funciones en cuanto a la articulación técnica de los procesos de planeación de las tareas propias en la formulación del plan de desarrollo local (ej. IVC, Contratación, etc.,), y en cuanto a buscar la articulación y complementariedad de este último con el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Ordenamiento Territorial, entre otras. Por la misma razón, funciones estratégicas clave para la planeación y la localidad como el seguimiento y la evaluación de resultados de las políticas que se ejecutan en el territorio local, y la gestión de la información tampoco es claro que recaigan de forma uniforme en estas áreas en todas las localidades. En buena parte de los casos, las principales

actividades de estas instancias se centran en labores de organización interna de la alcaldía, relativas al funcionamiento y los procedimientos administrativos[124].

La informalidad de las estructuras de planeación también se refleja en la falta de personal de planta con la calificación necesaria para el desarrollo de las funciones de prospectiva, seguimiento y evaluación, o gestión de la información, y las labores especializadas que conlleva la planeación. El análisis cualitativo adelantado permitió constatar esta situación por parte de los alcaldes locales en los siguientes términos:

> *"…lo que sí debería tener la localidad es una oficina de planeación muchísimo más seria, no quiero decir que no lo sea, pero sí muchísimo más fortalecida, a que voy con esto, las localidades en promedio tienen uno o máximo dos funcionarios de planta en las oficinas de planeación… en el caso de Suba este año fueron 90,000 millones de pesos para planear ejecución, el resto de gente por prestación de servicios, es gente que viene y va… pero para que los recursos puedan ser bien invertidos el principio básico que debe ser tenido en cuenta es el de planeación, entonces yo creo que las oficinas de planeación deberían tener funcionarios de planta y no uno ni dos, porque es que no es solo el tema de formular, luego hay que hacer un seguimiento, y luego hay que hacer una liquidación, si, entonces las oficinas de planeación creo que deberían estar muchísimo más fortalecidas". (Alcalde local).*

Esta situación ha sido reconocida de tiempo atrás por los estudios técnicos sobre las capacidades de las alcaldías locales realizados por la Universidad del Rosario[125], por la Universidad Nacional[126] y por las mismas las entidades del Distrito[127]. Entre otros aspectos, estos estudios han señalado las deficiencias en la provisión de cargos para las áreas de planeación, destacando en particular su relación con la necesidad de mejorar la gestión de los proyectos y la posibilidad de lograr mejores niveles de dirección, apropiación y continuidad en la gestión local. Los aspectos relativos a la organización funcional y del personal se desarrollan con mayor detalle en la sección de capacidades y organización de las alcaldías locales.

ii) Participación y coordinación en la planeación local y distrital

En consistencia con lo anterior, la articulación de los ejercicios de planeación distrital y local también requiere un marco metodológico único con calendarios de preparación integrados y armónicos, de forma que se facilite la coordinación y se permita lograr una adecuada sincronía e integración en los tiempos y procesos de preparación, participación y aprobación, como partes de un solo proceso. En la actualidad, de acuerdo con las normas, la preparación y aprobación del Plan Distrital y, los Planes de Desarrollo Local se encuentran des-sincronizados, y se conciben en alto grado como procesos independientes por lo que es difícil que los PDL, a través de sus mecanismos de participación,

124 Universidad Nacional –DAPD. 2006. (Apéndice 1)
125 Universidad del Rosario (2010).
126 Universidad Nacional-DAPD (2006).
127 Departamento Administrativo del Servicio Civil (2003); y FAINBOIM, Israel, et al (2000).

proporcionen insumos suficientes y oportunos al proceso de preparación del PDD, en particular en cuanto a diagnósticos y prioridades para las estrategias que se deban desarrollar en las localidades.

El origen de esta situación se encuentra en el esquema actual de planeación previsto en los acuerdos distritales 12 de 1994 y 13 de 2000. El primero, Estatuto Orgánico de Planeación de Bogotá, regula el proceso de planeación distrital en consonancia con los mandatos del D.L. 1421, de la Ley 152 de 1994 y de las demás normas sobre la materia. El segundo reglamenta la participación ciudadana en los procesos de aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo local. El encaje de estas dos normas no ha sido pacífico y, tras casi dos décadas, ha evidenciado sus dificultades.

Son varias las complicaciones que se derivan de este arreglo institucional, condensadas en tres aspectos: i) falta de sincronía entre los procesos de planeación locales y distrital; ii) baja efectividad del proceso participativo; y iii) debilidad institucional y conflictos en las instancias locales de planeación.

La Contraloría Distrital se ha referido a la falta de sincronía entre los procesos locales y el distrital, al anotar que hay un "desfase en las etapas que son posteriores al del Plan de Desarrollo Distrital PDD así: aunque empiezan a regir a partir de la fecha de su sanción que coincide con el primer año de gobierno, los PDL son posteriores al PDD, la ejecución de estos PDL empieza solo hasta el 1 de enero del año inmediatamente siguiente a su adopción con una duración de cuatro años que los hace finalizar en el primer año de gobierno de la siguiente Administración" (Contraloría de Bogotá D.C., 2017. p. 50). Algunos analistas han recalcado este hecho, advirtiendo que "las localidades presentan así un desfase de por lo menos un año en la ejecución o materialización de las propuestas de su desarrollo local respecto del gobierno Distrital" (Bohórquez, 2008, p. 9).

Debido a esta simultaneidad en los tiempos de formulación, los insumos que se recopilan para los planes locales no se pueden aprovechar de manera debida por parte del Plan Distrital. Así, tal como se menciona en otras secciones de este diagnóstico, los insumos de los Encuentros Ciudadanos, no pueden ser aprovechados en el Plan de Desarrollo Distrital ya que finalizan cuando se ha presentado el Plan de Desarrollo Distrital al Concejo y, al mismo tiempo, el Acuerdo 13 establece que estos solo deben ser insumo para el Plan de Desarrollo Local. De esta manera, la información recopilada en estos Encuentros tiene una influencia limitada en el Plan de Desarrollo Distrital, principal instrumento de planeación del desarrollo de la ciudad. De este modo, las referencias territoriales en este último cuentan solo parcialmente con la información recogida en los planes locales, lo que acentúa las asimetrías entre uno y otro.

En síntesis, los procesos locales de participación no nutren el proceso distrital, al tiempo que éste no orienta suficiente y oportunamente el desarrollo de los primeros: "se trabaja sobre programas, proyectos y un presupuesto del que se desconoce su cuantía, cuestión que lleva a que ya desde el diseño haya incongruencias que se reflejan en la limitada eficacia de estos espacios. Por otra parte, los tiempos de permanencia de los alcaldes locales y de posesión de las JAL llevan a que el alcalde saliente inicie un proceso participativo del cual no formará parte en la fase final, y el alcalde entrante

continúe un proceso del cual él estuvo ajeno en su desarrollo inicial, lo mismo para las JAL" (Schneider *et al.*, 2014, p 72). En este mismo sentido se ha señalado cómo "el proceso se efectúa en forma inversa: los proyectos de desarrollo local no sirven como insumo para formular el plan de desarrollo distrital, y en consecuencia no se ajusta el plan del distrito para responder a las necesidades reales de la población de las Localidades, sino que se realiza el ajuste de los programas y proyectos locales al plan de desarrollo distrital" (Universidad del Rosario, 2010). Al decir de un alcalde local:

> *"hay un factor importante que hay que resaltar y es que esos espacios de participación como son los encuentros ciudadanos no son efectivos, no son eficientes (…) porque la gente no conoce el plan de desarrollo, la gente no conoce las líneas de inversión" (Alcalde Local).*

Para minimizar estos problemas, como se comentó anteriormente, las Secretarías de Gobierno y Planeación, junto con el IDPAC, expidieron la circular 005 de 2016 en la que, entre otras cosas, unifican las metodologías de los encuentros ciudadanos, se dan las fechas para la remisión del Plan de Desarrollo Distrital y las Líneas de Inversión del FDL a las localidades y se sugiere a los Consejos Locales de Planeación que sean el marco de la referencia de las discusiones para la construcción del PDL. Con ello se buscó que en los Encuentros Ciudadanos los arreglos se establezcan de acuerdo con líneas claramente definidas, de alcance local.

Lo anterior sin duda constituye un avance importante en el proceso de coordinación entre el distrito y las localidades en la construcción de los PDL y en la búsqueda de generar mejor información e insumos para la participación en la formulación del PDL. No obstante, aún se deja de lado la incorporación de insumos participativos de las localidades en el PDD, por lo que se desaprovecha un espacio que puede servir para re-enfatizar y consolidar la dimensión territorial incorporada por la actual administración en el PDD además de fortalecer los instrumentos de validación de este último y de las estrategias sectoriales en las localidades a las que la participación ciudadana podría brindar mayor fortaleza y legitimidad.

Adicionalmente, a pesar de los avances que representó la circular 005, los encuentros ciudadanos siguieron recogiendo estrategias que desbordan las responsabilidades y capacidad de ejecución de los alcaldes locales. En este sentido, se cuenta con Planes Locales de Desarrollo en los que los objetivos, metas y actividades difícilmente pueden ser movilizados por los encargados de la formulación, lo que los convierte en instrumentos con baja capacidad de orientación estratégica, desbalanceados y con un alcance que va más allá de sus posibilidades. Lo anterior se refleja, entre otras cosas, en el cumplimiento de los mismos. De acuerdo con la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión (MUSI) 2017 – 2020, con corte a septiembre de 2017 el porcentaje de avance de los 20 planes locales no superaba el 5,8%.

Por otro lado, dado que al final del proceso es necesario ajustar las decisiones de los Encuentros Ciudadanos a los alcances definidos por el PDD, el proceso participativo se diluye en las instancias posteriores y las prioridades acordadas por la comunidad, tras un largo proceso, no necesariamente se traducen de manera clara y efectiva en los respectivos planes. Esto a pesar del mandato del artículo 18 del citado Acuerdo 13, de conformidad con el cual "las decisiones concertadas y

aprobadas en los Encuentros Ciudadanos no podrán ser modificadas por las autoridades de planeación local". La deliberación ciudadana resulta sometida a procesos de revisión en las instancias políticas de representación local y en las dependencias técnicas del sector central.

Dicho condicionamiento del proceso local en relación con las decisiones de la administración distrital también propicia duplicidades e ineficiencias. Así sucede por ejemplo cuando las instancias locales asumen compromisos y tareas del sector central, ya sea a través de la cofinanciación de proyectos o de la financiación directa de asuntos de responsabilidad de dicho sector. En estos casos los costos de transacción aumentan, los tiempos se dilatan y se dispersa el esfuerzo institucional. De este modo, bajo la formalidad y apariencia de una decisión local se terminan atendiendo responsabilidades de la administración central. Esto, naturalmente, no se traduce en beneficios locales, ni en una adecuada gestión pública distrital. Se tiene entonces que

> *"(…) llegan unos encuentros que ya tienen las líneas preestablecidas, por parte de la administración distrital, que van a desconocer la mayoría de las cosas que allí digan porque la gente dice que lo prioritario es que haya productividad y las líneas o los porcentajes de inversión local de las líneas de inversión dicen que no se ocupan los alcaldes locales de productividad, entonces se pone la gente a hablar necedades". (Alcalde local).*

En consecuencia, dicha desalineación conduce a un círculo vicioso de frustración y decreciente credibilidad en los correspondientes procesos e instancias. Que la información recopilada localmente no pueda ser usada para la definición de las estrategias del Plan Distrital de Desarrollo le resta relevancia e incidencia al proceso de participación al tiempo que se pierde una oportunidad de dar mayor validación y robustez al enfoque territorial del PDD.

iii) Modelo de gestión e instancias de participación y coordinación

Las debilidades presentadas en los Encuentros Ciudadanos tienen un reflejo inmediato en las instancias de participación local. Es de esperar que las instancias de participación de las localidades nutran los Encuentros Ciudadanos y que la calidad en la participación en ellas se refleje en los niveles de organización. Sin embargo, en el momento se cuenta con un modelo en el que la atomización, proliferación y baja capacidad de las instancias hace difícil que la participación sea incidente.

Recuadro 6. Participación: principales elementos del modelo de gestión local actual

En su conceptualización el modelo de participación de las alcaldías locales busca maximizar la representación de diferentes grupos sociales y lograr la mayor incidencia posible en las decisiones locales. Con ese propósito se han creado múltiples espacios locales en los que se espera que los alcaldes locales participen activamente para acercar la participación a las decisiones de diferentes asuntos de carácter local.

El modelo se caracteriza por un tratamiento homogéneo de las instancias, sin jerarquías o limitaciones en su campo de acción, con especial celo de su autonomía y no intervención en su alcance y espacios de decisión. Las instancias son creadas por diferentes entidades a través de diversos actos administrativos, de acuerdo a las necesidades coyunturales de cada actor: así el Concejo, a través de acuerdos, la Administración Distrital, a través de decretos distritales, las juntas administradoras locales, a través de acuerdos locales, las alcaldías locales, a través de decretos locales; y las secretarías distritales, a través de resoluciones tienen la potestad de crear instancias con las características señaladas de acuerdo a sus necesidades. Fruto de lo anterior se estima existen, en promedio, 25 instancias de participación por localidad

En concordancia con su autonomía, las instancias no tienen un alcance claro y en numerosas ocasiones deciden más allá de sus funciones, así mismo, la rendición de cuentas a los ciudadanos pertenecientes a sus grupos de interés es discrecional y, cuando se hace, se realiza de forma desregulada. Por último, la citada autonomía implica una serie de reglas de operación propias para su desarrollo, lo que se traduce en instancias desarticuladas en tiempos y modos, que hacen difícil la integración y la articulación de sus discusiones y decisiones entre ellas.

Por otra parte, las instancias y actores locales del proceso de planeación participativa adolecen de una marcada debilidad institucional. Alcaldes locales, juntas administradoras locales, consejos locales de planeación y encuentros ciudadanos son piezas de un rompecabezas de difícil encaje. Se presentan tensiones políticas entre dichas juntas, consejos y encuentros en relación con la representatividad y los roles de cada cual. De ahí que la proliferación de instancias actual contribuya a profundizar estas tensiones. A su vez, la baja participación de instancias representativas de la comunidad local ha facilitado que muchos de estos espacios sean controlados por los actores políticos locales y que a algunos de ellos asistan de manera recurrente las mismas personas[128]. En palabras de un Alcalde Local:

> *"(…) no hay instancias, hay un grupo de personas dedicadas a participar que no son más de 20, que están en todas las instancias, son las mismas 20 personas en todas las 35, y siempre son pidiendo cosas y no por interés general, sino por interés particular". (Alcalde Local).*

128 De conformidad con la Encuesta Bienal de Culturas (2015) más del 88% de la población mayor de 13 años no participa en encuentros ciudadanos. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, 2015. La Secretaría Distrital de Gobierno subraya en un documento interno de trabajo que la abundancia de instancias de coordinación y participación "no ha redundado en una mayor cultura cívica, ni en un mayor porcentaje de ciudadanos y ciudadanas apropiados de las políticas públicas en los territorios. Por el contrario, en ocasiones, el alto número de instancias locales ha disminuido la incidencia de la participación ciudadana, además de producir dificultades administrativas para las autoridades locales, las cuales destinan recursos considerables para atender las mismas sin que esto se materialice necesariamente en la toma de decisiones en beneficio de los ciudadanos" (Secretaría Distrital de Gobierno, 2017).

Un detallado estudio de la Corporación para el Control Social (CONTRIAL) ha hecho observaciones similares sobre el proceso de planeación participativa en Bogotá, destacando "la necesidad de adecuar, por ejemplo, la composición de los consejos de planeación, incluyendo otros miembros como representantes de grupos o poblaciones que hasta ahora no han tenido representación, los procedimientos del proceso participativo, el cronograma en el tiempo, y las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del proceso de planeación (instancias y autoridades territoriales de participación), (Corporación para el Control Social - CONTRIAL, 2017). Este análisis, agrupado en 7 factores relativos a actores, recursos y procedimientos, y una serie de clústeres en los que se agrupan las localidades según los resultados del estudio, es un insumo importante para un rediseño del proceso.

Esta dificultad es aún mayor en la perspectiva de la proliferación de instancias de participación referida en el apartado de competencias y funciones. Como resultado de la falta de un esquema de coordinación local equivalente al distrital previsto en el Acuerdo 257 de 2006, se ha producido una inflación descontrolada y desarticulada de espacios locales. En este sentido, en opinión de un alcalde local:

> *"(…) hay que racionalizarlas, porque se ha venido evidenciando que son demasiadas instancias de participación, que, si hacía el alcalde y no los preside, se debe disponer de un funcionario o un contratista para que asistan a cada uno de los comités y de las instancias de participación. Entonces son importantes, pero sí se deben de racionalizar". (Alcalde Local).*

Así, de acuerdo con información recolectada por la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal - IDPAC, con base en la Circular 016 de 2016, se indica que en 2017 se contaba con 575 instancias locales de coordinación y participación. Es decir, un promedio de 28,75 instancias por localidad, lo que de darse una reunión de las instancias una vez al mes, implica que un alcalde local promedio debe presidir 1.3 reuniones de las instancias de participación y coordinación cada día hábil del mes. Debido a ello se ha derivado la inevitable práctica de delegaciones por parte de los alcaldes, cuando ello resulta posible, con el problema de que "con frecuencia estos delegados carecen del poder de decisión que se requiere, razón por la cual el Alcalde (representado en el funcionario) no juega un papel protagónico dentro de los procesos de participación. Esto incide negativamente en la imagen del Alcalde ante la ciudadanía, tanto como en la creencia común de que la participación del ciudadano "no es escuchada" por las autoridades" (Universidad del Rosario, 2010).

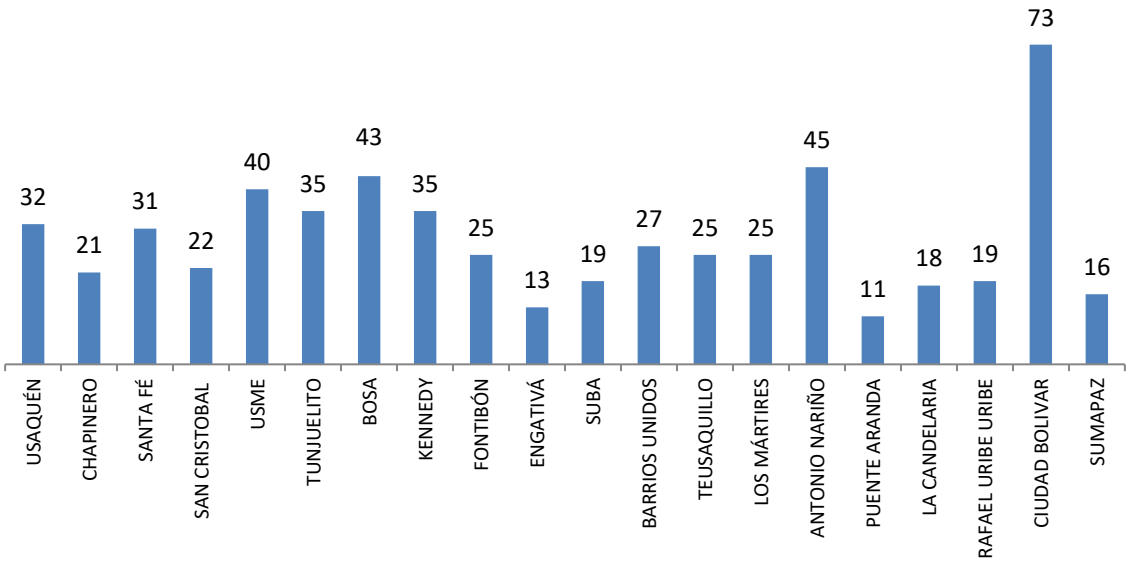
De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Distrital 503 de 2011, la participación tiene el objetivo de "…desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, (…)". Para que esta participación sea efectiva se requiere de una articulación de las instancias que permitan formular propuestas representativas de grupos de ciudadanos articulados. En el presente, en el Distrito se han multiplicado las instancias de participación sin producir una mayor incidencia en las políticas públicas distritales. Las múltiples instancias existentes actúan de forma desarticulada, sin metodología general y sin orientación sobre el alcance. Esto

reduce la efectividad de la participación y desincentiva a los ciudadanos a participar en este tipo de espacios, lo que produce un agotamiento de la participación local.

Adicionalmente, el amplio número de instancias participativas tiene repercusiones sobre la capacidad de gestión de las alcaldías locales que deben presidirlas. Como se ha visto, en consejos, comisiones, comités y mesas de trabajo se adelantan gestiones de socialización, consulta y decisión de manera dispersa y en veces redundante. El citado diagnóstico de la Universidad del Rosario señala al respecto que "existen prejuicios entre los dos niveles de la administración en el sentido de la ineficiencia, falta de transparencia e idoneidad profesional y ética, lentitud en los procesos, que han generado diversas instancias y alternativas para decidir sobre los asuntos locales que, que normalmente agudizan en vez de resolver los problemas. Por ejemplo, la proliferación de consejos consultivos y comités de asesoría" (Universidad del Rosario, 2010). Anota también que "aunque la coordinación con los organismos que gestionan programas sectoriales puede ser de gran utilidad para la ciudad en su conjunto, en algunos casos ocurre que la sobreabundancia de comités sectoriales compromete a tal punto las capacidades de acción de la Localidad, que los asuntos propiamente locales, territoriales, pasan a un segundo plano" (Universidad del Rosario, 2010).

La Gráfica 26 muestra las instancias por localidad, que van desde 11 en Puente Aranda hasta 73 en Ciudad Bolívar.

Gráfica 26. Número de instancias locales de coordinación, participación y mixtas



Fuente: Elaboración propia a partir de Información suministrada por la SDG

Un informe de la Secretaría Distrital de Gobierno y el IDPAC resumió las dificultades de la participación de la siguiente manera:

a) *No hay claridad sobre el alcance de las diferentes instancias de participación, en este sentido no hay una organización jerárquica o funcional lo que produce que no haya claridad en las instancias y todas reclamen capacidades decisorias, generando confusión y frustración en el momento en que las demandas no son atendidas.*

b) *A nivel institucional por la falta de claridad en las funciones de las instancias no es claro qué entidades deben asistir a cada instancia, o qué nivel de funcionarios. De esta forma, se tiene que las instancias no se articulan con los sectores distritales y cuando lo hacen los funcionarios que asisten no tienen capacidad de decisión, por lo que no pueden responder a los retos que plantean las instancias.*

c) *Las instancias son creadas por diferentes entidades a través de actos administrativos, a saber: (i) el Concejo, a través de acuerdos, (i) la Administración Distrital, a través de decretos distritales, (iii) las juntas administradoras locales, a través de acuerdos locales, (iv) las alcaldías locales, a través de decretos locales; y (v) las secretarías distritales, a través de resoluciones. Esto incrementa los problemas de coordinación y genera los siguientes problemas:*

- *"En ocasiones los miembros que participan de la instancia no identifican cual es el acto administrativo que crea la instancia.*
- *No existe un acto administrativo para la conformación de ciertas instancias.*
- *La fuerza jurídica de algunos de los actos administrativos que conforman las instancias no genera obligaciones para el conjunto de los integrantes que son relacionados en su composición, por lo que el peso del manejo de la instancia suele recaer en el sector administrativo que lidera la instancia o que hace las veces de la secretaría técnica en la misma.*
- *En términos de composición en los actos administrativos de conformación o creación no se reconocen funciones permanentes y específicas para los integrantes. En algunos casos se evidencia que las instancias que nacen por un Decreto Distrital y que tienen un sentido sectorial definen como sus integrantes a las instituciones de su sector. Sin embargo, en muchos casos los actos administrativos establecen en la composición de las instancias a representantes de la mayoría de las instituciones sin mayor justificación, lo cual debilita el trabajo, puesto que vuelven etéreas las responsabilidades y funciones de los integrantes, o porque en muchos casos no hay claridad en la forma en que se debe participar.*
- *La naturaleza de varias de las instancias locales está especialmente referida al trabajo en torno a una Política Pública, especialmente en la función de garantizar la implementación de la política en el nivel local. Sin embargo, se evidencia que en muchos de estos espacios hay una desconexión y falta de articulación entre los lineamientos de los actos administrativos de la política pública y el acto administrativo que establece la instancia". (IDPAC y SDG, 2017, p. 7)*

d) *Actualmente la mayor parte de las instancias de participación trabajan de forma desarticulada, con rendiciones de cuentas precarias y poca comunicación entre ellas. Adicionalmente, las instancias no cuentan con un proceso de planeación sistematizado que les permita responder a necesidades de largo plazo, así no se da la exigencia de construir planes de acción que permitan hacer seguimiento a las actividades. En este sentido, se han vuelto espacios reactivos que atienden las necesidades de corto plazo, lo que, sumado a la falta de capacidad de las alcaldías locales para gestionar las necesidades administrativas de las mismas, desemboca en un bajo impacto de cada una.*

e) *La comunicación de las instancias con los ciudadanos que no hacen parte de ellas es escasa, no hay ejercicios de rendición de cuentas que permitan el control social de las mismas, no hay documentación que permita hacer seguimiento a la trazabilidad de las decisiones, o que permitan hacer seguimiento a propuestas entregadas a las autoridades locales o distritales.*

f) *Si bien las secretarías técnicas convocan a la instancia, disponen de los espacios y llevan las actas, no hay claridad sobre su rol en el seguimiento de las acciones que se acuerden, así como a la evaluación de los mismos, convirtiéndolas en gestores operativos de los espacios, con baja injerencia en la potenciación de las instancias.*

g) *Al no existir mecanismos claros de definición de los representantes de cada instancia, en algunas ocasiones los intereses particulares de quienes la componen impiden que las diferentes instancias se articulen, definan su alcance, y establezcan planes de acción para el mediano y corto plazo. Así, algunas instancias han sido cooptadas por intereses particulares lo que disminuye su capacidad de incidencia sobre los problemas de la comunidad.*

Por otro lado, a pesar de las disposiciones sobre presupuestos participativos previstas en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Decreto Distrital 503 de 2011 y la Ley 1551 de 2012, la ciudad no ha establecido un esquema que permita avanzar en esta materia con reglas claras. Los encuentros ciudadanos se ven desdibujados por las razones anotadas y la política pública de participación incidente se ve finalmente diluida.

En síntesis, con el esquema actual no se logra ni una planeación efectiva ni una participación incidente. En el primer caso se produce, por el contrario, una planeación deficiente que no responde a las necesidades verdaderamente locales ni a una articulación encaminada al desarrollo integrado de Bogotá. En el segundo caso, se genera un sucedáneo de participación que no se traduce realmente en empoderamiento ciudadano, con lo cual aumenta la frustración en relación con los espacios y mecanismos participativos.

iv) Análisis de competencias

Los problemas de competencias en el proceso de planeación participativa se manifiestan en dos aspectos:

1. En lo referente a la formulación de los planes de desarrollo local y distrital, no se han definido claramente los roles y alcances de los encuentros ciudadanos, lo que lleva a que se desborden las solicitudes de los ciudadanos.

2. Tal como se presentó en los apartes anteriores, la proliferación de actos administrativos para la creación de instancias y la posibilidad de que diferentes entidades los emitan genera dificultades para la articulación.

   Asimismo, las competencias en materia de participación de las entidades, ciudadanía e instancias locales presentan vacíos en cuanto a la definición de responsabilidades y alcance de las mismas. Esto conduce a que las responsabilidades se disipen, sin nadie que realice acciones adecuadas de planeación y seguimiento de los logros de las mismas.

Asociado a los procesos de planeación y participación, las localidades participan de la construcción del Plan Distrital de Desarrollo mediante su presencia en el Consejo Territorial de Planeación, en el cual tiene asiento un representante de cada Junta Administradora local y un representante de cada Consejo de Planeación Local. No obstante, y de conformidad con los problemas generales ya referidos, esta participación es insuficiente para una debida articulación entre los niveles distrital y local.

A nivel de la localidad en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Local participan diversos actores como el alcalde local y la Junta Administradora Local, los ciudadanos a través de los encuentros y el Consejo Local de Planeación. Este último es instancia de planeación local y tiene las siguientes funciones:

a. Diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad.
b. Proponer alternativas de solución a las necesidades estructurales y sectoriales de la localidad.
c. Organizar, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, mediante la organización de foros informativos, seminarios, talleres y audiencias públicas, encuentros ciudadanos u otros mecanismos, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.
d. Ejercer el seguimiento a la ejecución de Plan de Desarrollo local.
e. Evaluar los informes presentados por el alcalde local de acuerdo con lo estipulado en el presente acuerdo.
f. Formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local, elaborado por el Alcalde Local, en concordancia con la concertación realizada en los Encuentros Ciudadanos.

Tiene también las siguientes atribuciones:

a. Darse su propio reglamento.

b. Dividir el territorio de la localidad en sectores, para la realización de los encuentros ciudadanos, procurando que cada uno corresponda a conceptos sociales y de desarrollo urbanístico homogéneo.
c. Fijar la metodología de los encuentros ciudadanos.
d. Señalar las fechas para la realización de los encuentros ciudadanos y determinar el lugar de reunión.
e. Requerir a las autoridades locales de planeación informes sobre el avance del Plan de Desarrollo Local.
f. Recomendar a las autoridades de Planeación Local los ajustes necesarios para garantizar la debida Ejecución del Plan de Desarrollo Local.
g. Organizar el Banco de Proyectos Locales.

Como puede verse, esta instancia de planeación local tiene un importante conjunto de competencias y funciones en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del plan de desarrollo local. Ello, sin embargo, contrasta con su debilidad institucional, especialmente para efectos del proceso de seguimiento y control de la ejecución de los planes a lo largo del respectivo periodo constitucional. Su efectividad, tal como sucede en el caso de los encuentros ciudadanos, es en consecuencia limitada. De esta forma la instancia y espacios de participación de la comunidad se ven negativamente condicionadas por el arreglo institucional vigente.

En materia de planeación y participación es posible anotar que se cuenta con una regulación que define unas funciones relativamente claras en y encauza la interlocución de diversos actores locales. Esta claridad, sin embargo, resulta inoficiosa a la luz de los referidos problemas de inconsistencia y desarticulación entre los procesos locales y distrital. En otras palabras, las dificultades no se derivan de unas competencias y funciones imprecisas, sino de un diseño institucional más amplio que conduce a que el cumplimiento de las mismas se traduzca, en todo caso, en resultados no óptimos en términos tanto técnicos como políticos (Tabla 52).

Tabla 52. Alcance de instancias / actores local

INSTANCIA / ACTOR LOCAL	ALCANCE
Consejos de planeación local	• Instancias de planeación en las localidades. • Entes consultivos (estudios, conceptos, recomendaciones). • Coordinación de los encuentros ciudadanos. • Seguimiento y control de los planes locales.
Encuentros ciudadanos	• Espacios de participación ciudadana. • Participación de la comunidad, en diálogo con las autoridades y la instancia de planeación local, para definir planes y programas de interés público para ser tenidos en cuenta en la elaboración del plan de desarrollo local. • Acompañamiento en la ejecución de los planes locales a través de las comisiones de trabajo.
Alcaldes locales	• Autoridad de planeación.

	• Estructuración la propuesta inicial del proyecto de los planes de desarrollo local. • Convocatoria a la ciudadanía para la conformación de los consejos de planeación local y encuentros ciudadanos, e instalación los mismos. • Presentación de los proyectos de planes ante los consejos de planeación local y los encuentros ciudadanos. • Presentación de los proyectos de planes definitivos ante las juntas administradoras locales. • Ejecución, seguimiento y control de los planes locales. • Apoyo administrativo y logístico a los consejos de planeación local.
Juntas administradoras locales	• Autoridad de planeación. • Adopción de los planes de desarrollo local. • Vigilancia, seguimiento y control de los planes de desarrollo local.

Fuente: Elaboración propia

Así pues, la situación actual supone a la vez un desafío y una oportunidad: el desafío de propiciar un consenso distrital sobre la necesidad de un ajuste integral en materia de planeación participativa; y la oportunidad de rescatar la dimensión de participación para la planeación del desarrollo distrital y local.

La Tabla 53 presenta una síntesis de los principales hallazgos o áreas de oportunidad identificados en el diagnóstico de planeación y participación.

Tabla 53. Problemas u oportunidades de mejora para la dimensión de Participación y Planeación

Dimensión	Principales hallazgos
Planeación y Participación	• Bogotá tiene avances notorios en sus instrumentos y capacidades de planeación particularmente en la SDP a nivel distrital y la SDG en apoyo a la planeación local. • En línea con estándares internacionales, la administración viene modernizando los instrumentos y enfoques de planeación, fortaleciendo capacidades locales, y desarrollando herramientas tecnológicas de última generación. • Con ese propósito, el PDD 2016-2020 incorporó por primera vez un enfoque territorial más completo e integral • Se viene modernizando la gestión de la información y los sistemas para la planeación y la gestión local a través del SEGPLAN y el SIPSE. • La SDG y la SDP avanzan en la identificación de opciones para racionalizar y mejorar la incidencia de las instancias de participación y coordinación. • Las líneas de inversión han contribuido de forma importante a reducir la dispersión que caracterizo a los recursos de los FDL en el pasado. • Es necesario lograr mayor complementariedad entre el PDD y los PDL para fortalecer aproximación diferencial y cerrar brechas de planificación en lo local • Hay espacio para profundizar el enfoque territorial en los ejercicios de planeación Distrital y locales en línea con estándares nacionales e internacionales

	• Las líneas de inversión podrían incorporar mayores criterios de territorialización para considerar necesidades más específicas y fortalecer equidad en la asignación al interior de localidades (ej. Brechas por UPZ con criterios basados en puntajes) • Se podría dar más estabilidad a algunos criterios las líneas de inversión para dar continuidad a los esfuerzos de inversión y mejorar impactos de largo plazo. • Se puede cualificar la verificación de requisitos en la programación de la inversión en las fichas (EBI-D y EBI-L) del Banco de Proyectos –BDPPI en cuanto a las consideraciones del POT frente lo previsto en el PDD y los PDL • Es necesario profundizar los avances en geo-referenciación de los proyectos de inversión del PDD, el PDL y el POT para lograr una panorámica completa de la inversión en el territorio independiente de la fuente • Se requiere avanzar en la implementación de la plataforma integrada del Sistema de Inversión Pública para modernizar la planeación de la inversión • Es importante ajustar y armonizar las normas que regulan la planeación distrital y local (Acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) y los Decretos 340 de 2007 y 101 de 2010 de acuerdo a estándares internacionales y el enfoque del actual PDD. • Es necesario fortalecer la orientación estratégica de los asuntos propios de las localidades (ej. ICV, contratación, participación) ajustando los contenidos del PDL para incluirlos de forma sustantiva y formal en los ejercicios de planeación. • Hace falta una metodología de elaboración de los PDD y los PDL como parte de un solo proceso para asegura complementariedad y cobertura • Es central dar formalidad y fortalecer la “estructura” organizativa y de planta de las áreas de planeación local, y precisar su alcance y funciones • Se hace necesario armonizar e integrar los calendarios de preparación del PDD y los PDL para que los encuentros ciudadanos proporcionen insumos de doble vía al proceso de planeación distrital y local complementando la circular 005 de 2016 • Es posible racionalizar el número de instancias de participación y coordinación alrededor de los Encuentros Ciudadanos y los Consejos Locales de Gobierno para mejorar su incidencia y reducir la carga operativa sobre los alcaldes • Se requiere definir un método y reglar los procesos de creación y operación de instancias de participación estableciendo con claridad su alcance, la selección de y designación de los participantes y la rendición de cuentas sobre sus resultados.

Fuente: Elaboración propia

4.4.2 Análisis Normativo

En esta dimensión el problema guarda una estrecha relación con el arreglo normativo en los términos ya señalados. Es precisamente un desarrollo normativo distrital disonante y desarticulado el que da pie a las inconsistencias en los tiempos, fechas y armonía de los procesos de planeación y participación. Como ya se advirtió, se presenta un problema circular derivado del actual proceso de planeación participativa y que tiene con dos caras: la falta de planeación en temas propios de las localidades, de los cuales no se ocupa ni el plan distrital ni los planes locales, y, paradójicamente, la planeación en asuntos que superan las competencias y recursos locales.

En consecuencia, la solución pasa por una reforma del actual andamiaje jurídico; sin perjuicio, claro está, de otros aspectos que también demandan atención, como los referentes al fortalecimiento de la capacidad administrativa y fiscal de las instancias y actores locales asociados al proceso. En este sentido, es preciso fortalecer el proceso de planeación distrital a través de un enfoque territorial que articule de manera adecuada y oportuna los insumos de los procesos locales de planeación participativa, con reglas claras, actores precisos y tiempos definidos. Para ello es necesario establecer metodologías, estándares y mecanismos de coordinación adecuados. Buena parte de este esfuerzo se puede realizar a través de ajustes normativos en ejercicio de las competencias de la administración central, especialmente de las secretarías de planeación, de hacienda y de gobierno.

El actual arreglo normativo está estructurado alrededor de las siguientes normas principales:

Tabla 54. Normatividad relacionada con la dimensión de Participación y Planeación

NORMA	ALCANCE
D.L. 1421 de 1993	Establece las competencias de aprobación de los planes de desarrollo distrital y locales.
Ley 152 de 1994	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
Ley 1551 de 2012	Establece normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Acuerdo 012 de 1994	Estatuto de Planeación del Distrito Capital.
Acuerdo 013 de 2000	Regula el proceso participación ciudadana en los planes de desarrollo local.
Acuerdo 257 de 2006	Establece las normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades del Distrito Capital.
Decreto Distrital 739 de 1998	Establece los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo local.
Decreto Distrital 190 de 2004	Compilación relativa al plan de ordenamiento territorial.
Decreto Distrital 503 de 2011	Establece la política pública de participación incidente.

Fuente: Elaboración propia

Los aspectos medulares de este marco normativo son los referentes a la anotada inconsistencia entre los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000. No hay solución a los problemas diagnosticados que no implique una modificación integral de estas normas. Esta tarea, sin embargo, no es sencilla, dada la significancia política del tema en los escenarios locales y la multiplicidad de actores que participan en los mismos. Los fallidos intentos de reforma a lo largo de los últimos años dan cuenta de ello. La actual dispersión y desarticulación de instrumentos jurídicos debe superarse a través de la definición de un esquema integral e integrado de planeación participativa distrital y local.

Las principales restricciones normativas se concentran en el nivel distrital y suponen una interlocución con el Concejo de la ciudad. Las demás normas relacionadas son referentes que, de

hecho, dan pautas para una revisión normativa como la sugerida en asuntos tales como los presupuestos participativos y la debida articulación entre los distintos planes.

4.4.3 Análisis de Procesos

Los procesos y procedimientos asociados a esta dimensión se recogen en el proceso de Gestión Pública Territorial Local, a partir de la actualización del mapa de procesos adoptado en la Resolución 0162 del 16 de febrero de 2017. Este proceso hace parte del Macroproceso de Gestión Territorial, cuyo líder es el Subsecretario de Gestión Local.

El proceso de Gestión Pública Territorial Local es un proceso misional, que está orientado a las actividades de planeación local y participación ciudadana, y enmarca también a la dimensión de territorialización de la inversión. El análisis realizado de la documentación contenida en este proceso (consultada en la Intranet y suministrada por la Oficina Asesora de Planeación), tal como se menciona anteriormente, indica que el proceso está poco desarrollado, dado que los procedimientos que incluye se limitan a recoger o a describir en un paso a paso, la reglamentación contenida en el Acuerdo 13 de 2000[129] y el Decreto 340 de 2007[130]. Más allá de esto, no existe una profundización o despliegue del cómo se deberían desarrollar aspectos particulares mencionados tanto en el Acuerdo 13 como en el Decreto 340; por ejemplo, en cuanto a funciones y atribuciones definidas para el Consejo de Planeación Local y Consejo Local de Gobierno en estos decretos, encuentros ciudadanos, instancias de coordinación y participación local, entre otros. Sin embargo, es importante también tener en cuenta, que este desarrollo estaría limitado por los lineamientos de las entidades del nivel central en las diferentes actividades del proceso. Por tanto, en este caso es necesario diseñar y documentar procedimientos a un nivel más detallado de los aspectos que se consideren clave para fortalecer el proceso de planeación estratégica local, tales como formulación del plan de desarrollo local, metodologías para la realización de encuentros ciudadanos y otras formas de participación local, desarrollar de forma más detallada cómo deben funcionar los Consejos Locales de Gobierno, más allá de la forma en la cual se deben convocar y realizar las sesiones, entre otros. En este sentido, el proceso de actualización que se viene realizando ha incorporado elementos adicionales al procedimiento de funcionamiento de Consejos Locales de Gobierno, pero se considera que se debe trabajar más en este aspecto.

Por lo anterior, en este caso al igual que en la dimensión de la territorialización de la inversión, el reto se presenta en el cómo sortear las limitaciones impuestas por la normatividad actual que rige los procesos de planeación y participación en las localidades, de tal forma que brinden herramientas a los Alcaldes Locales para intentar iniciar un camino que, en el corto plazo, contribuya a disminuir el impacto del problema esencial en esta dimensión: planeación desarticulada y participación sin incidencia; como se menciona antes en esta sección, la solución a los problemas diagnosticados implican una modificación integral de esta normatividad.

129 Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

130 Por medio del cual se reglamentan los Consejos Locales de Gobierno, y se dictan otras disposiciones.

4.5 Territorialización de la inversión

4.5.1 El problema

De acuerdo con la OCDE 2014[131], a pesar del avance normativo nacional, hasta hace poco dentro de la planeación de políticas públicas colombianas había predominado el enfoque sectorial, lo que implicó un sesgo hacia la creación de programas y proyectos que, si bien buscaban dar respuesta a las necesidades poblacionales organizando los recursos en términos de rubros y metas globales, no tenían en cuenta suficientemente que la ejecución de los recursos se hace en el territorio, lo cual limitaba el impacto y alcance de los objetivos planteados.

Tal como se señala igualmente en la sección de planeación, lo anterior produce que la territorialización de recursos, en la mayoría de los casos, se realice como un proceso ex post de la planeación, es decir, una vez se han decidido los programas y montos presupuestales de manera sectorial, se dividen y localizan geográficamente metas y recursos, en una dinámica de "arriba hacia abajo", lo cual, con frecuencia puede dejar por fuera muchas de las necesidades de las personas en sus territorios, sus características, dinámicas y obligaciones. De acuerdo con el Concejo de la OCDE sobre la Efectividad de la Inversión Pública a través de los Niveles de Gobierno[132], las decisiones de inversión pública deben estar basadas en las características, ventajas, potenciales y otras consideraciones de equidad y sustentabilidad ambiental de las regiones o las localidades. (OCDE, 2014, p. 9). Es decir, que la distribución y asignación de los recursos públicos, particularmente las inversiones como parte de los ejercicios de planeación, deben contemplar también, como complemento, un proceso de "abajo hacia arriba".

Con base en las recomendaciones de la OCDE planteadas los documentos referenciados, el PND 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) dio un paso hacia la adopción de estándares internacionales de planeación, incorporando dentro de sus bases documentales un concepto nuevo de territorialización el cual, "se sustenta, de un lado, en la definición de diagnósticos precisos sobre las disparidades y las potencialidades regionales y, de otro lado, en la materialización explicita de tales diagnósticos en la formulación y priorización de lineamientos de política, cursos de acción e inversiones específicas con metas cuantificables" (Bases PND 2014-2018).

Para materializar esta nueva visión el PND incorporó en una sola herramienta denominada "Los Diálogos Regionales del Plan Nacional de Desarrollo" un proceso con espacios de participación, consulta y validación en el que se incluyó a las regiones, departamentos, subregiones y municipios, lo cual permitió recibir de primera mano, en al menos 60 espacios[133], las necesidades de las personas y organizaciones sociales y económicas en sus territorios para así incorporarlas al PND, de tal forma que el Gobierno nacional logró hacer un planteamiento de planeación para el desarrollo colombiano

131 Ver OCDE (2014), *OCDE Territorial Reviews: Colombia 2014*, OCDE Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en

132 "Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government" adoptado el 12 de marzo de 2014 en los países integrantes de la OCDE. (OCDE, 2014)

133 "El Plan se construyó con base en un proceso participativo en el que hubo 33 encuentros regionales (uno por cada departamento más Bogotá) y 27 diálogos temáticos adelantados con diversos sectores de la sociedad y la economía. Adicionalmente, se tuvieron en cuenta los comentarios de la sociedad civil, representada por el Consejo Nacional de Planeación, y de quienes tuvieron a bien hacer llegar al Departamento Nacional de Planeación sus puntos de vista." (DNP, 2015 p 5)

con orientación a resultados y una estructura territorial con un enfoque de cierre de brechas. (DNP, 2015)

Ahora bien, a nivel distrital el Plan Distrital de Desarrollo – PDD 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos" (Acuerdo 645 de 2016) permitió avanzar en la incorporación de estándares internacionales hacia la territorialización de la planeación y de la inversión en las localidades. El artículo 123 del referido acuerdo señala que "La Administración Distrital diseñará e implementará una Estrategia de abordaje territorial que promueva la atención integral de las problemáticas sociales prioritarias, la participación ciudadana y comunitaria, el fortalecimiento de la gestión local y la convivencia, la paz y la reconciliación, en el marco de la garantía de derechos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población." Con base en este enfoque y el decreto 219 de 2013, el PDD 2016-2020 identifica seis zonas agrupando localidades según características socioeconómicas similares[134] para establecer diagnósticos particulares a cada una y plantear un ejercicio de cierre de brechas a través de la "orientación estratégica de los recursos de la administración distrital por localidad" (Alcaldía Mayor de Bogotá. 2016. P. 400).

Antes de la implementación del PDD 2016-2020, el Decreto 340 de 2007 que establece los Consejos de Desarrollo Local como "una instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, así como de la acción de las entidades distritales en lo local, la territorialización de la política distrital en las localidades, y el seguimiento y control de su ejecución" (Decreto 340, art 1) también formuló una aproximación al concepto de territorialización de la inversión. Este último ha servido de herramienta legal para establecer los procedimientos que la materializan en los siguientes términos: "el diseño, aprobación y aplicación de criterios de distribución territorial de los recursos y las políticas de los sectores central, descentralizado y el de las localidades, de modo que se priorice la intervención pública entre las distintas localidades" (Decreto 340 de 2007, art 1). Se trata de un concepto que, aunque avanza en la dirección de territorializar la inversión de mejor manera, aún carece del elemento básico de partir de las necesidades y características particulares de los territorios, con base en diagnósticos y políticas diferenciales, para ubicar los recursos. En este sentido el concepto del artículo 123 del PDD 2016-2020 es más desarrollado que el del decreto 340 de 2007, lo cual demuestra el compromiso de la actual administración de poner a Bogotá en sincronía con los estándares actuales de territorialización de la inversión.

En cuanto a la operacionalización de la territorialización de la inversión, la Alcaldía se basa legalmente en el Decreto 101 de 2010 que tiene por objeto "promover el fortalecimiento progresivo de las Alcaldías Locales y pretende el establecimiento de un esquema eficiente, eficaz y efectivo de la gestión territorial de las Alcaldías Locales y de las entidades distritales en las localidades" (Decreto 101 de 2010, art 1). De forma implícita, el artículo 9 del Decreto 101 de 2010 también expresa un

134 Zona Norte: Usaquén, Chapinero, Suba. • Zona Noroccidental: Fontibón, Engativá, Barrios Unidos y Teusaquillo. • Zona Centro: Santa Fe, Los Mártires y La Candelaria. • Zona Centro Occidental: Kennedy, Puente Aranda y Antonio Nariño. • Zona Sur Occidental: Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar. • Zona Sur: San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme, Sumapaz. Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 p 400.

concepto y una orientación general para adelantar la territorialización de la inversión de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local – FDL.

En este se señala que el Presupuesto que financia los FDL "tendrá un anexo que precise, los criterios de distribución territorial de la inversión, de acuerdo con la estructura establecida en el Plan de Desarrollo Local (programas, proyectos y metas), la localización de la inversión en el territorio en función de la naturaleza del bien o servicio ofrecido con los recursos locales", (Decreto 101 de 2010, art 9). En el mismo sentido, el artículo 14 establece que "Las entidades del sector central y descentralizado de la Administración Distrital, a partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de este decreto, deberán preparar un anexo en el que identifiquen qué proporción de sus recursos es territorializable y se establezca para cada una de las localidades, los objetivos, estrategias, programas, proyectos, metas y resultados esperados de su acción en la localidad".

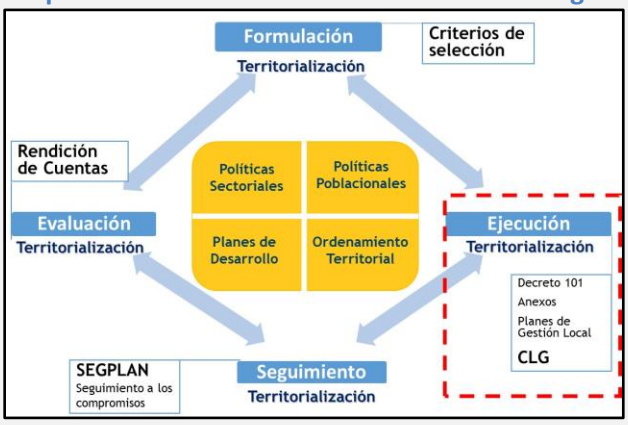
En resumen, en la actualidad tanto las Localidades como las entidades del distrito deben territorializar la inversión sobre la cual tienen competencias. Igualmente, los anexos en los cuales se documenta el proceso, incluyendo los criterios usados, en teoría deben ser aprobados por cada uno de los Consejos Locales de Gobierno de las localidades.

Con base en el Decreto 101 de 2010, la Secretaría de Planeación Distrital y la Secretaría Distrital de Gobierno publican los lineamientos sobre los cuales se debe hacer la territorialización, incluyendo los criterios que se deben usar para hacer las estimaciones; estos últimos se aplican en cada vigencia, hasta que se modifican con una nueva versión. Actualmente, la comunicación externa No. 2-2015-33372 define tales lineamientos y con ellos las localidades y las entidades distritales realizan la territorialización de la inversión.

Recuadro 7. Principales elementos del modelo de Territorialización de la Inversión actual

La conceptualización que realiza la Secretaría de Planeación Distrital sobre el proceso de territorialización de la inversión en el distrito se basa en el ciclo de la gestión Pública y muestra el modelo actual de gestión local en este tema (Gráfica 27).

Gráfica 27. Esquema de Territorialización en el ciclo de la gestión Pública



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – DPDFL- 2017

De acuerdo con este esquema, en la etapa de Formulación tanto las alcaldías locales como las entidades distritales realizan dos procesos de territorialización de la planeación de acuerdo con los criterios según sus competencias, para luego incluirlos en el Plan de Desarrollo Local y en el Plan de Desarrollo Distrital. Estos criterios se convierten en programas, proyectos y planes que a la postre son las metas sobre las cuales se realizará el seguimiento.

La etapa de Ejecución incorpora dos procesos de territorialización de la inversión en cada vigencia presupuestal: 1) el de las localidades de acuerdo con el Plan de Desarrollo Local, y 2) el de las entidades Distritales de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital. Así los proyectos de acuerdo distrital del presupuesto que deben ser aprobados en cada vigencia por el Consejo Distrital deben incluir los anexos de territorialización de la inversión. Los Consejos Locales de Gobierno son la instancia donde las entidades distritales y las locales deben discutir y definir tales anexos; las discusiones inician en julio con la presentación de los primeros borradores de la territorialización y terminan en marzo de la siguiente vigencia con la aprobación por el CLG.

En la Etapa de Seguimiento y Evaluación, la Secretaría de Planeación Distrital, de acuerdo con lo definido en el Plan de Desarrollo Distrital y la territorialización de la inversión, hace el seguimiento a través del SEGPLAN a las metas propuestas con base en indicadores y la información que reportan tanto las entidades distritales como las locales. Estos procesos de seguimiento son presentados a la ciudadanía a través de la página web de la entidad. Los procesos de Evaluación, por su parte, se realizan a través de informes de rendición de cuentas, que se presentan en escenarios a los que asisten las entidades de control y la ciudadanía.

Todo el ciclo de gestión de la territorialización de la inversión desde la planeación, hasta la ejecución y el seguimiento y la evaluación es liderado y acompañado por la Secretaría de Planeación Distrital a través de la Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local, y la Secretaría Distrital de Gobierno a través de la Subsecretaría de Gestión Local. Estas dependencias disponen de personal que acompaña a las alcaldías locales en la ejecución del proceso según los lineamientos generales.

Tal como se observa en el Recuadro 7, la territorialización de la inversión tiene dos componentes: el primero es la territorialización de los recursos del sector central que se ejecutan en las localidades; el segundo es la asignación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) en el territorio de la localidad. Se identifica que el proceso de territorialización del primer componente se soporta en el Plan de Desarrollo Distrital y en sus procesos de formulación, participación, y seguimiento y evaluación. Por tanto, la territorialización refleja avances importantes que nacen de los desarrollos conceptuales de la Secretaría de Planeación Distrital y de los procesos de acompañamiento y perfeccionamiento de las herramientas de gestión de la información. En la formulación, por ejemplo, el ejercicio se sustenta en una robusta base diagnostica en cuanto a la situación social y económica, y sobre los problemas del desarrollo urbano y sus diferentes manifestaciones locales que se decantan en el Plan de Desarrollo Distrital.

En otras palabras, los problemas se identifican con un buen nivel de precisión a nivel de sectores y las zonas que hacen parte de la territorialización. No obstante, los lineamientos de planeación y programación plurianual de inversiones aún enfatizan la aproximación convencional, de carácter sectorial, y debido a ello, los criterios territoriales usados en el diagnóstico tienden a diluirse en los programas sectoriales generales y los rubros presupuestales del Plan de Desarrollo Distrital. En este sentido, los funcionarios de la Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local manifiestan que los criterios usados por las entidades no están documentados y no son claros una vez se convierten en programas, proyectos y rubros presupuestales, es decir, son una especie de "cajas negras", las cuales debería ser analizadas para permitir hacer ejercicios de territorialización más específicos, según localidades y no solo grandes zonas, los cuales se pudieran institucionalizar y robustecer. Al respecto un alcalde señaló":

> *"lo que pasa con la territorialización es que no todas las entidades hacen el ejercicio juiciosos, nosotros en el consejo local de gobierno, les pedimos a las entidades que nos presentaran sus planes de territorialización, y creo que solo tres lo hicieron de los 13 sectores, lo hicieron digamos cuidadosamente porque no hay equipos de territorialización en las Secretarías … yo entiendo que es difícil territorializar la inversión, es muy complicado porque hay que tener información, características, hay que saber que es el territorio, y no todas las entidades tiene esa lógica". (Alcalde Local).*

Estas características condicionan, igualmente, los ejercicios de participación, y seguimiento y evaluación en la territorialización de las inversiones del Plan Distrital como se señala en el capítulo correspondiente. Los contenidos del PDD, una vez definidos, en muchas ocasiones simplemente se les entregan a las localidades y a los Consejos Locales de Gobierno para que sean tenidos en cuenta en la preparación de los Planes Locales de Desarrollo. De ahí que, para un volumen importante de las inversiones establecidas en el PDD, en estricto sentido, la territorialización no incorpora las priorizaciones y especificidades identificadas, y la retroalimentación de las localidades a través de estos espacios y sus autoridades. En ese sentido, más bien se distribuyen entre localidades, según criterios sectoriales y de otro tipo, desde la administración central, incluyendo algunas aproximaciones territoriales las cuales, como se dijo anteriormente, se encuentran en buena medida aun sin documentar o institucionalizar suficientemente. En palabras de un alcalde local:

> *"el cuento de la territorialización de la administración tiene, digamos un trasfondo interesantísimo, pero yo creo que realmente no se ha logrado concretar a nivel local, indudablemente un alcalde local tiene muchísimo más contacto con la ciudadanía, y conoce muchísimo los entornos que seguramente algún secretario de despacho, ¿Por qué? porque es que además es la función misma, toca estar en el territorio permanentemente, toca estar en contacto con la gente, entonces esa territorialización de alguna manera debería tener en cuenta al alcalde local para llegar a las localidades". (Alcalde Local).*

Como resultado, aunque, en general, algunas metas sectoriales del PDD se bajan al nivel de localidad, el seguimiento a través del SEGPLAN, ya que no granula toda la inversión hasta ese nivel, impide adelantar controles de gestión territorializados sobre la inversión y el cumplimiento del plan Distrital, por localidad.

En el segundo componente, la inversión de los FDL por localidades, se identifican tres problemas, principalmente. De un lado, los recursos de los fondos se distribuyen con base en usos mayoritariamente predefinidos, por lo que no existe total correspondencia entre las características

de las localidades y los criterios de priorización distrital de la inversión distrital. Las nuevas líneas de inversión (Directiva 005 de 2016) avanzan en este sentido al incorporar criterios de ruralidad y de necesidades manifiestas de las localidades, sin embargo, se requiere establecer competencias diferenciales para que los recursos de inversión sean más fácilmente focalizados en las localidades, tema que se aborda en el capítulo de competencias en mayor extensión.

De otro lado, el Plan de Desarrollo Local no logra cubrir todos los ámbitos del desarrollo de la localidad y aunque, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley 1441 de 1993, los recursos se asignan a los FDL de las localidades con base en criterios como NBI, la ausencia de competencias en la mayoría de los frentes asociados a este indicador impide a la localidad incidir territorialmente sobre ellos. En este sentido la circular 005 de 2016 permite focalizar los recursos en algunas áreas sobre las cuales se deben ejecutar estos recursos, como se señaló en el capítulo de planeación.

Por último, puesto que como se señaló en la dimensión de planeación, los temas propios de la localidad, sobre los que si se tienen competencias (ej. IVC, contratación, participación) no se abordan suficientemente en los PDL; por tanto, la inversión de los FDL tampoco se territorializa suficientemente al interior de la localidad, incorporando criterios territoriales diferenciales, relativos a estas competencias.

En la práctica, se observa que el ejercicio de territorialización de los FDL presenta retos similares a los de las entidades de orden central debidos a las deficiencias de información y, en consecuencia, de análisis más micro sobre las configuraciones locales (UPZ, barrios, manzanas, etc.,) dirigidos a informar en mejor medida la distribución de los recursos de los FDL. Los FDL y las alcaldías locales, debido a las limitaciones de capacidad, ven este tipo de ejercicios como dispendiosos en el proceso presupuestal local, y aun no reconocen suficientemente su valor dentro del ejercicio de planeación y asignación de los recursos localmente.[135]

Para suplir estos vacíos en los dos componentes de territorialización de la inversión (Sectores y FDL), la Secretaría Distrital de Planeación inició, en el segundo trimestre del 2017, un proceso de solicitud y consolidación de información sectorial y de las localidades a partir de un anexo de territorialización que se elaborará todos los años para el presupuesto y la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión -MUSI que permite la georreferenciación de acuerdo a los recursos territorializables de los FDL. Esto a partir de actualizaciones de avance desde las Secretarías y los FDL con procesos, que a pesar de hacerse en la plataforma Oracle, mantiene protocolos manuales, los cuales posteriormente son puestos a disposición del público a través del Visor de Territorialización.

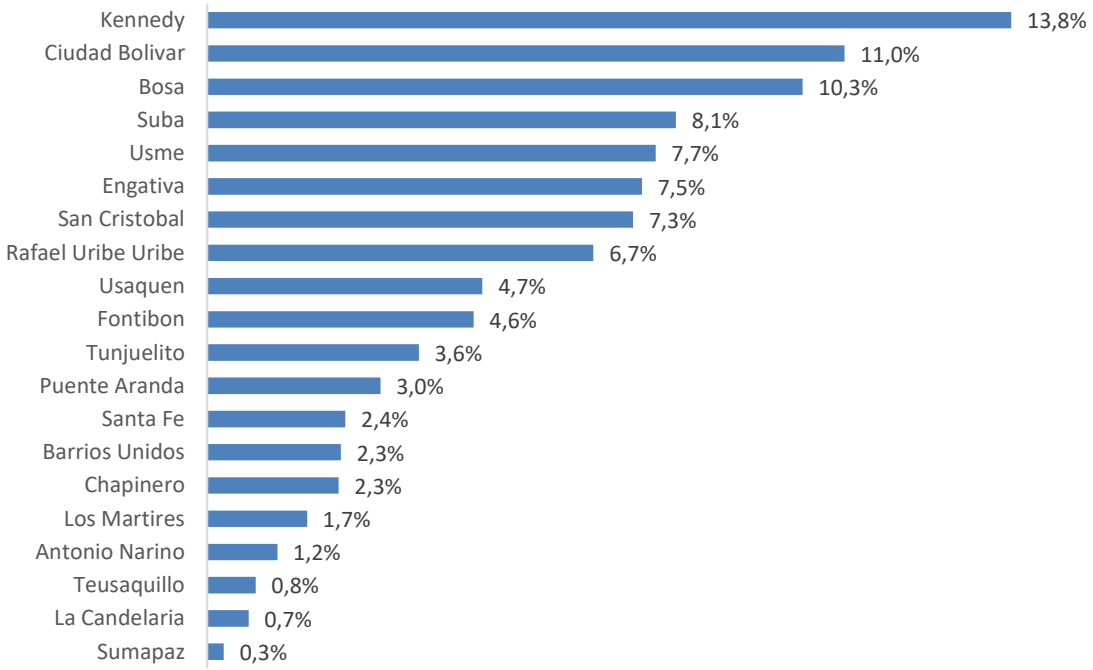
De acuerdo con la página de la Secretaría Distrital de Planeación, en 2017 se territorializaron 13 billones de pesos que corresponden al 84% de los 15.4 billones de inversión aprobados para las entidades distritales en dicha vigencia. De estos recursos, 6,9 billones (53%) se focalizaron en las 20

135 Entrevista semiestructurada a alcalde local (15 de noviembre de 2017) “Alcalde: yo usualmente en el consejo local de gobierno cada vez que saco un proyecto trato de contarlo, les cuento, por ejemplo: voy a desarrollar la feria agroambiental 8,9, 10 voy a hacer actividades como estas, quien se quiere unir conmigo…”

localidades, mientras que 5 billones (38%) muestran una territorialización Distrital, es decir, no imputable por localidad, sino que afectan a todo el distrito. Otros 888 mil millones (7%) se designaron a las categorías "otras entidades", "especial" y "entidad" que, como tal, no tienen una relación directa con alguna localidad y, por tanto, no son georeferenciables. Finalmente, 168 mil millones, se asignaron en la clasificación de proyectos regionales, implicando que son recursos que afectan espacios por fuera de los límites de la ciudad. En conclusión, de los 15,4 billones de inversión aprobados en el presupuesto distrital para la vigencia 2017, se ha logrado territorializar (visualizar su distribución territorial, según lo establecido en el Decreto 340 de 2007), realmente 7,1 billones, pues estos se destinan a una localidad particular o incluyen otros espacios fuera de la ciudad. Los demás recursos no fueron territorializados en estricto sentido ya que no es posible determinar su ubicación local.

Por localidades, se observa que la inversión territorializada de las entidades de orden central se concentra en las localidades que tienen mayor número de ciudadanos y carencias, y que por tanto absorben mayores asignaciones, especialmente por la vía de los programas sociales que se asignan por hogar. De ahí que las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, Bosa y Suba concentran el 43% de la asignación territorializada en las localidades (Gráfica 28).

Gráfica 28. Participación de la inversión territorializada por localidades 2017

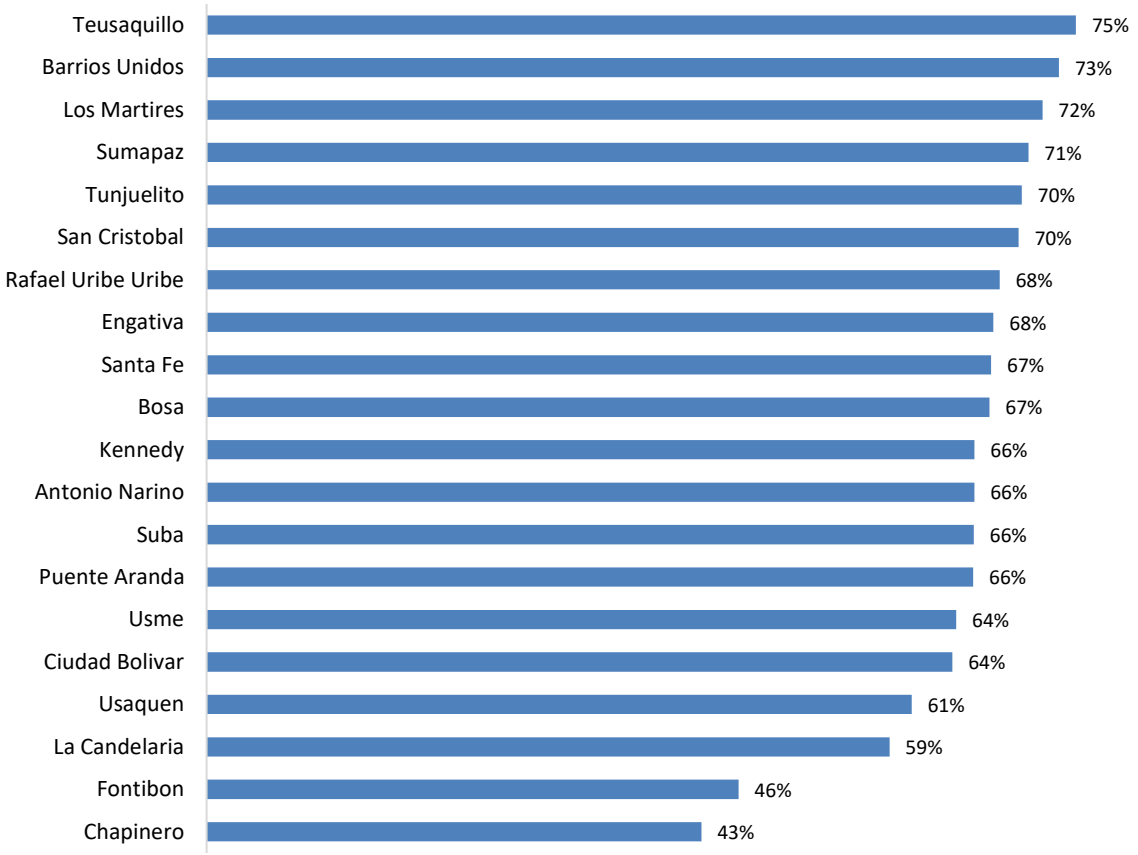


Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Planeación

Un aspecto destacable de la territorialización distrital es que se viene moviendo hacia un enfoque más metódico y técnico, dirigido a mejorar la planeación y la preparación de reportes de seguimiento y evaluación sobre la ejecución de la inversión distrital en las localidades; esto a pesar de que aún es motivada, principalmente, por el propósito de presentar o visualizar la distribución de la inversión por localidades. A septiembre de 2017, por ejemplo, la ejecución de la inversión

distrital en las localidades de Chapinero (43%), Fontibón (46%), y La Candelaria (59%) es la que presenta mayores retrasos. Igualmente, la ejecución de Teusaquillo (75%) y Barrios Unidos (72%) son las que presentan mayor avance (Gráfica 29).

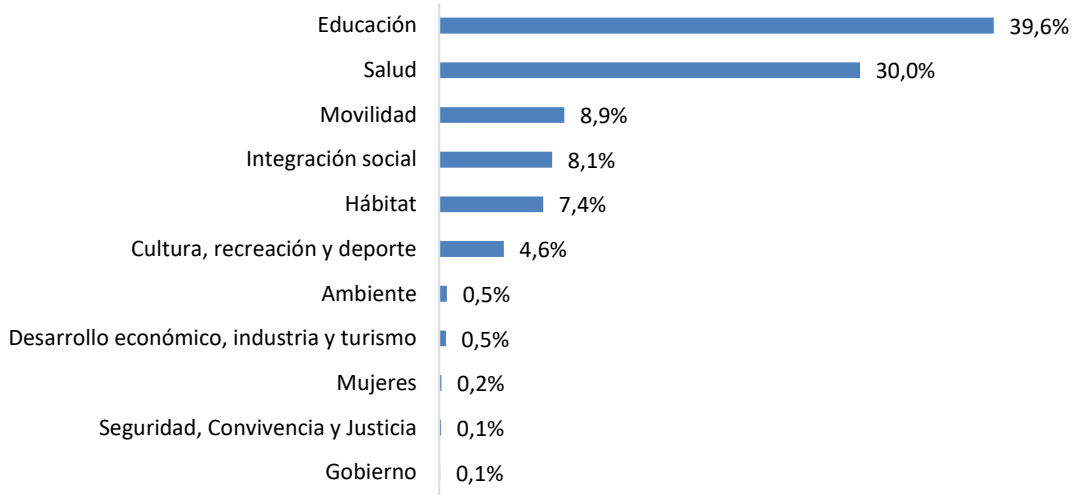
Gráfica 29. Ejecución de los recursos de inversión territorializados en las localidades 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Planeación

Una bondad adicional del ejercicio de territorialización actual es que permite relacionar los recursos con los componentes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital-PDD. En este sentido de los 6,9 billones territorializados en las 20 localidades, más del 95% se concentran en los componentes de Democracia Urbana e Igualdad de Calidad de Vida. Desde la perspectiva sectorial, educación es el sector con mayor territorialización de la inversión (39%), seguido por salud (30%) y movilidad (8.9%). Esto se debe, en primer lugar, a que la asignación presupuestal en el sector educación es alta y, en segundo lugar, a que sus recursos son fácilmente identificables en el territorio dado que los colegios están plenamente identificados por localidad. (Gráfica 30).

Gráfica 30. Recursos territorializados en las localidades por participación sectorial



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Planeación

Si bien el proceso de territorialización de las inversiones distritales presenta limitaciones, es importante destacar los intentos de avanzar hacia una mayor institucionalización. La circular externa 001 de 2015, por ejemplo, formaliza la definición de un anexo de territorialización que debe acompañar los presupuestos anuales de cada entidad, tanto en el nivel local como distrital. Los secretarios y directores de las entidades del sector central deben identificar qué inversión es susceptible de territorialización de acuerdo con sus competencias y los lineamientos propuestos por la administración distrital. La inversión identificada, debe ser clasificada según esta sea geo-referenciable o no. La primera debe clasificarse por Polígono, Barrio, UPZ o territorio intra o extra local, mientras que la inversión territorial que no se puede identificar dentro de estas clasificaciones se identifica como recursos asignados a gastos generales y/o de fortalecimiento institucional configurando una especie de bolsas de asignación general. El proceso y los principios de identificación y asignación de los recursos son los mismos para alcaldes locales y para el sector central, pero se deben ajustar a las competencias de cada entidad y FDL, así como al espacio presupuestal autorizado para cada vigencia. Nótese que los contenidos de esta circular, desarrollados en mayor detalle, bien podrían constituir una metodología unificada para la territorialización distrital y local, considerando en ella los diferentes enfoques e instrumentos sectoriales con miras a lograr una mayor unidad de criterio en los conceptos y procedimientos de cara a su institucionalización.

Las limitaciones del ejercicio de territorialización de la inversión a nivel distrital y local tienen que ver también con el calendario de programación y presentación de la inversión. Este inicia en el mes de julio de cada año, e incluye la identificación de las problemáticas a resolver (julio - agosto), la convocatoria de mesas de trabajo entre las localidades y los sectores (septiembre - octubre), la presentación ante los Consejos Locales de Gobierno -CLG y la distribución territorializada de ese ejercicio (noviembre), y el ajuste en los CLG (marzo). Esto significa que el proceso finaliza tres meses después de que el presupuesto de las entidades y los FDL ha iniciado ejecución. Lo anterior implica

que la programación y aprobación del presupuesto, que es por rubros y programas, no alcance a ser influenciada de manera ex ante y efectiva por criterios de territorialización. Debido a ello, a la fecha la territorialización cumple un rol "presentacional" en el presupuesto, a fin de reflejar las asignaciones ya definidas en monto y programa, territorialmente. Al decir de los alcaldes:

> *"Ahí tenemos como una fractura. … La idea de la territorialización de la inversión es que el sector nos diga a nosotros en que va a invertir y se haga una coordinación con las alcaldías, con el alcalde local, para que la inversión que haga la localidad también llegue ahí y se maneje un gran impacto hacia la comunidad". (Alcalde Local)*

Lo anterior se evidencia claramente en la Gráfica 31. Aunque la programación de la inversión sigue varios pasos, la territorialización es apenas un esfuerzo de presentación que se realiza al final del ejercicio presupuestal con el fin de mostrar cómo se ve el presupuesto territorialmente, pero no como un elemento central del proceso de planeación, priorización, coordinación y asignación del gasto que se aprueba en cada vigencia. De hecho, luego de la aprobación y liquidación del presupuesto distrital, quedan 4 meses para ajustar la territorialización, es decir, que su ejecución ya ha iniciado, y la territorialización se modifica de tal forma que las prioridades locales quedan supeditadas al proceso presupuestal de tipo financiero.

Por lo anterior, las prioridades identificadas en la territorialización no se relacionan totalmente con los montos y rubros presupuestales, es más bien, al revés, de tal forma que la planeación territorial se supedita a los rubros y programas que se aprueban en el presupuesto. En consecuencia, se evidencia que la territorialización de la inversión, si bien ha avanzado significativamente, especialmente como resultado de los esfuerzos realizados por planeación distrital, aun no logra ser una herramienta para la planeación de la inversión de los sectores y las localidades en lo local. En el mejor de los casos, es un procedimiento valioso para presentar y hacer seguimiento ex post sobre el lugar donde se van a hacer las inversiones, lo cual es un avance en la dirección correcta, pero dista de tener incidencia real en la asignación primaria del gasto.

Gráfica 31. Calendario de territorialización y aprobación del presupuesto distrital

Fuente: Lineamientos de territorialización Manual Operativo Presupuestal del Distrito

Respecto a las metodologías para territorializar sectorialmente la inversión, éstas varían de entidad en entidad en función del tipo de bien o servicio que proveen. Entidades como el IDU, por ejemplo, cuyos bienes y servicios financiados con inversión son naturalmente localizables en el territorio no encuentran mayores inconvenientes para localizar sus prioridades y contrastarlas con las de las localidades. También la Secretaría de Educación Distrital, como ya se dijo, puede determinar fácilmente el punto donde buena parte de sus inversiones se localizan, pues las entidades educativas están plenamente identificadas sobre el plano territorial.

Ahora bien, entidades como la Secretaría de la Mujer, cuyos bienes y servicios no se ubican específicamente y de forma física en el espacio, tienen mayores dificultades a la hora de hacer los ejercicios de territorialización. De hecho, este tipo de secretarías ubican los recursos como no georeferenciables, pero los asignan a las 20 localidades de acuerdo con sus propios criterios en cuanto a los programas y proyectos que proyectan realizar.

En todo caso, difícilmente todos los recursos son ubicables en un punto, línea o polígono del territorio razón por la cual, en la actualidad, un 48% de los recursos territorializados son clasificados como no georeferenciables, aunque la Secretaría de Planeación Distrital ha desarrollado herramientas para hacerlo. En estos casos, se requiere otros criterios para asignar los recursos por localidades, los cuales dependerán del grado de interés del sector en la territorialización y del desarrollo conceptual y tecnológico que las entidades distritales y locales hayan alcanzado al respecto. Según los funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación y algunos alcaldes locales[136], la mayoría de las veces la territorialización responde a la inercia de la asignación en virtud de las vigencias pasadas o a otros criterios de menor calidad técnica.

Por otro lado, desde el punto de vista de la participación, en teoría, la reglamentación de la territorialización busca que los CLG sean el escenario donde se realice la compaginación de las asignaciones con las necesidades del territorio, lo cual implica que se realicen 20 ejercicios de priorización territorial, uno por cada localidad. A estos, se espera asistan representantes de los sectores de la administración distrital con capacidad de decisión a fin de lograr acuerdos sobre la

136 Entrevista semiestructurada a Alcalde Local (9 de noviembre de 2017) "como esta territorialización de la inversión, eso ya está claro, eso ya ellos lo han establecido y es lo mismo del año pasado"

localización de los recursos, lo cual, según los alcaldes locales no sucede, pues los delegados de las entidades sectoriales que asisten son pocos, no siempre son los mismos y, en su mayoría, no tienen capacidad de decisión -bien por falta de información técnica o por el nivel de su cargo[137]. Esto impide mantener las líneas de discusión y decisión frente a los temas entre sesiones del CLG.

Por su parte, los funcionarios de la Secretaría Distrital de Gobierno manifiestan que las reuniones del CLG que se deben hacer cada tres meses no tienen una agenda específica y en las reuniones se tratan diferentes temáticas, lo cual hace que no haya una atención puntual. Incluso, puede que haya reuniones en las que se traten temas en donde algunos sectores no tienen competencia alguna, pero sus delegados están presentes.

Aún si la delegación a los CLG, y la programación de temas fueran perfectos, se requiere un esfuerzo muy importante por parte de las localidades, pero sobre todo de las entidades de orden distrital, para lograr que el ejercicio de territorialización sea eficiente para la programación presupuestal. Por ejemplo, la localidad de Kennedy cuenta con 935 mil millones de pesos territorializados por parte de 22 entidades distritales los cuales se reparten en 79 programas y 408 localizaciones específicas. La coordinación entre las 22 entidades y la localidad para determinar el presupuesto territorializado es compleja, entendiendo que deben, en conjunto, priorizar todas las necesidades territoriales en estos 79 programas, para luego determinar el monto asignado a la localización en no menos de 408 localizaciones específicas, esto sin contar con que probablemente no todas las necesidades podrán ser atendidas con los recursos disponibles. Adicionalmente, cada una de las 22 entidades distritales debe asistir al CLG, pero deben sincronizar la priorización que allí se haga de la inversión con la de las otras 19 localidades. Debido a esta complejidad es aún más importante definir un método unificado que reduzca duplicidades y reprocesos, y maximice el uso de la información disponible y necesaria en todas las etapas haciendo uso de las herramientas informáticas adecuadas.

Frente a lo anterior, las dificultades de delegación a los CLG y la carga operativa que supone el proceso de gestión retrasan y dificultan la definición de la territorialización de la inversión, que además se debe hacer sin contar con sistemas de información de localización espacial que permitan realizar el ejercicio de una forma más ágil y efectiva. Como los lineamientos para la territorialización, circular externa 001 de 2015, no poseen mecanismos, herramientas o estrategias que permitan racionalizar la carga administrativa y logística que implica semejante ejercicio, a la postre ello incentiva a que los equipos de las secretarías y de las localidades desistan del ejercicio técnico y de coordinación cuando se acerca la fecha de entrega del anexo de territorialización y lo hagan de forma fragmentada y sin la debida sustentación, en acuerdos entre la localidad y las entidades del distrito.

137 Entrevista Semiestructurada Alcalde Local (21 de noviembre de 2017) “los consejos locales de gobierno tienen deficiencias, quienes van no son directivos, quienes van son gestores” Entrevista Semiestructurada Alcaldía Local de Candelaria (3 de noviembre de 2017) “pero las dificultades que siempre hemos tenido es precisamente porque en ese manejo de los gestores de cada sector se presentan unos siempre teniendo las instituciones que siempre están los mismos, que esta salud, educación, integración, mujer, pero de ahí al resto cada vez llega un gestor diferente sin conocer que ha pasado y sin conocimiento técnico necesario”

Por otro lado, como ya se sugirió, el cronograma de presentación del presupuesto anual de las entidades del sector central de la administración distrital se traslapa con el de las localidades o los calendarios no se cumplen, lo cual es corroborado por el ejercicio cualitativo realizado:

> *"entonces estamos trabajando como separadamente, ellos (las entidades distritales) hacen su inversión… y digamos que nosotros tenemos que hacer el anteproyecto de presupuesto en octubre - noviembre, ellos nos deberían dar la territorialización en septiembre - octubre y vemos y todavía no la tienen". (Alcalde Local).*

El objetivo es que las necesidades de las localidades que no pueden ser atendidas por los recursos de los FDL, bien sea por insuficiencia de presupuesto o porque no hacen parte de sus competencias, alimenten la programación presupuestal del sector. Sin embargo, los dos tipos de entidad están creando sus anteproyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) en el mismo período, es decir los últimos meses del año. Este traslape también ha incentivado, según funcionarios entrevistados, que una vez las entidades del sector central tienen definido su POAI, dividan los recursos de inversión entre localidades, con ejercicios poco rigurosos de territorialización.

Por otro lado, los problemas de ambigüedad e imprecisión en el reparto de competencias entre las localidades y el sector central llevan a que algunos recursos territorializados de los FDL redunden y/o se traslapen con los de las entidades del sector central sin establecer de ante mano la debida complementariedad entre estos. Como se ha advertido en otros apartes de esta consultoría, las más de 150 competencias de las localidades no están suficientemente acotadas, y la diferenciación con las de los entes de la administración central distritales no es clara. Así, por ejemplo, es posible observar que en algunas localidades las metas de recursos territorializados de las Secretarías no concurren con las de los FDL. En una de las localidades examinadas, para Cultura, Recreación y Deporte, por ejemplo, la meta de "otorgar estímulos a agentes del sector Cultura, Recreación y Deporte" no considera la meta del FDL en cuanto a "aumentar en 15% las personas que realizan actividades culturales" y "aumentar en un 36% la población que realiza algún deporte". No se precisa cómo se articulan y concurren las actividades que la localidad y la Secretaría llevarán a cabo para lograr estas metas. Sin duda, las actividades que realice la Secretaría pueden contribuir a la meta de aumento de personas en actividades de recreación y deporte, pero la meta solo está atada a los recursos del FDL, sin que exista una coordinación o alineación aparente entre los objetivos de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y los de la localidad.

Desde otro punto de vista, la falta de concurrencia y articulación de las actividades de las secretarías en las localidades tiene una implicación nociva respecto a la ejecución de los recursos en las localidades. Según algunos alcaldes y los funcionarios de la Secretaría Distrital de Gobierno[138], en muchas ocasiones cuando las entidades sectoriales van a ejecutar recursos o realizar actividades en la localidad no enteran al alcalde, quienes se ponen al corriente, cuando se inicia la obra o se realiza la inauguración. Esto hace que los alcaldes no tengan la oportunidad de socializar o sensibilizar

138 Entrevista Semiestructurada a Alcalde Local (21 de noviembre de 2017) "todas las entidades deben informarle al alcalde lo que van hacer y el alcalde es el que concentra y (facilita) de alguna forma esa acción del distrito en su localidad, pero eso no sucede". Entrevista Semiestructurada Alcaldía Local de Ciudad Bolívar (15 de noviembre de 2017) "el IDU hacia una vía, después el acueducto pasaba y decía no aquí nos faltó un tubo dañaban la vía buena, nuevamente. Y así sucesivamente, entonces gas natural después tenía que pasar con los tubos".

anticipadamente a la comunidad, no solo acerca de los beneficios, sino también comunicar y prepararse sobre los posibles traumatismos que se puedan a generar con las inversiones a desarrollar. La territorialización de la inversión debería ser la herramienta principal de las entidades para poder hacer la coordinación de la ejecución de los recursos en las localidades, sin embargo, hoy es apenas un apéndice del POAI y de los Planes de Desarrollo Local y Distrital, y no es usada para mejorar la estrategia de llegada institucional al territorio.

A lo anterior se suma la no existencia de protocolos que, una vez definida la territorialización, permitan verificar si los recursos territorializados efectivamente están alineados en cuanto a las competencias y capacidades de las localidades y las entidades del sector central y hacer seguimiento a los mismos para controlar la gestión y el cumplimiento de las metas de la localidad. Más allá del hecho teórico de que estos recursos deben estar relacionados con los POAI y éstos a su vez con el Plan de Desarrollo Local y Distrital, no existe en el distrito una instancia que revise y promueva la calidad de la articulación multi-nivel. Esta instancia debiera debería usar el sistema de información para monitorear el avance de las metas y recursos de la territorialización a fin de lograr sinergias entre los recursos de los FDL y de las entidades distritales.

Otra de las dificultades expresadas por funcionarios en la Secretaría Distrital de Planeación y en la Secretaría Distrital de Gobierno, se refiere a que muchos de los bienes y servicios que deben ser territorializados, según la normatividad vigente, poseen una naturaleza que dificulta anticipar su localización. Esto sucede con los recursos de programas que se asignan por demanda, por ejemplo, los que tienen como objeto atender a las familias desplazadas y las víctimas del conflicto armado. En estos casos, si bien es natural que estos recursos no puedan ser territorializados ex ante sí sería factible establecer criterios de concurrencia y planeación territorial de las acciones a desarrollar en función de las competencias de los sectores y las localidades.

Los puntos anteriormente expuestos generan que la territorialización sea un proceso en curso, con espacios para fortalecerse desde el punto de vista de la programación del presupuesto y la planeación de los sectores y las localidades ya que, en la actualidad sirve sobre todo para propósitos legales de presentación de la inversión según localidades. A pesar de lo anterior se rescata el hecho de que el reporte de territorialización de las entidades distritales realizado en la última vigencia ha permitido avanzar en la identificación de cuellos de botella y espacios para mejorar el proceso, pero sobre todo se destaca que ha empezado a proveer información para hacer aproximaciones del gasto del distrito a nivel de las localidades y en puntos específicos de la ciudad, aunque el ejercicio aún siguen siendo pesado y en PDF lo cual dificulta su uso interactivo. Estos ejercicios, además, comienzan a servir de marco para impulsar análisis primarios de seguimiento y evaluación de la inversión en las localidades.

Por último, también es importante resaltar que a pesar del desarrollo del SEGPLAN en su Módulo de Territorialización, que a mediano plazo debería ser reemplazado con la introducción de un sistema integrado[139], persisten debilidades de las herramientas de información y georreferenciación

139 La Secretaría de Planeación Distrital viene adelantando los términos de una contratación que permitirá unificar y consolidar toda la territorialización de entidades y FDL en un sólo sistema de información atendiendo a lo establecido tanto en el Decreto 101 de 2010 como a las necesidades de información que demanda la ciudad en este tema.

del presupuesto tanto a nivel local como de las entidades del sector central, pues se mantienen procesos manuales de actualización de la información. En particular, la ausencia de un Sistema Unificado de Información Financiera Integrada y la falta de interoperabilidad entre las herramientas disponibles en distintas entidades, hace que los procesos de gestión de la información sobre el seguimiento a la inversión territorial sean altamente manuales, y por tanto pesados operativamente frente a la capacidad de las entidades, particularmente de las locales.

La Tabla 55 presenta una síntesis de los hallazgos en la dimensión de territorialización de la inversión.

Tabla 55. Principales hallazgos en la territorialización de la inversión

DIMENSIÓN	Principales Hallazgos
Terrritorialización de la inversión	• Hay avances notables en la adopción de conceptos e instrumentos de territorialización de la inversión; requieren armonizarse con la dimensión territorial del actual PDD y entre normas. • Existen esfuerzos para avanzar la institucionalización del proceso de territorialización; la circular externa 001 de 2015, define un anexo de territorialización para los presupuestos anuales de cada entidad. • El PDD incluyó nuevos instrumentos que permitirían informar más detalladamente el ejercicio de programación y asignación por grandes zonas. • El rol de la SDP y la SDG en el ciclo de la territorialización abre oportunidades para profundizar la dimensión territorial en la inversión • La distribución de la inversión según localidades aun no informa oportunamente la preparación de los PDL • El ejercicio de territorialización presenta oportunidades para incorporar mejor las priorizaciones y especificidades locales. • Los criterios de territorialización de la inversión distritales no están clasificados por tipos de bienes o servicios ni plenamente documentados. • Las líneas de inversión han permitido reducir la dispersión del gasto local, pero aún podrían incorporar criterios más específicos de territorialización • La inversión de los FDL se asigna con criterios de NBI pero las localidades no tienen competencias para contribuir a mejorar este indicador • Los temas propios locales (IVC, contratación, etc.) no se abordan suficientemente en los PDL; por tanto, la inversión de los FDL tampoco se territorializa suficientemente en función de estos. • Imprecisión en el reparto de competencias y falta de coordinación llevan a que algunos recursos de los FDL redunden o se dificulte la complementariedad. • Hace falta una metodología unificada de territorialización aplicable tanto a la inversión distrital como a los FDL. • 48% de los recursos territorializables son no georeferenciables lo que indica que existen espacios de mejora en cuanto a herramientas y capacidades. • Hay des-sincronización. La aprobación final de la territorialización de la inversión se hace cuando la ejecución de la vigencia ya está en curso. • Los recursos territorializados en categoría “Distrital” concentran el 38%, pero en términos reales esta inversión no está territorializada. • La consolidación de los anexos de territorialización del presupuesto y la MUSI a partir de reportes de las Secretarías y los FDL es aun altamente manual. • La fractura de los procesos de planeación (PDD) y territorialización de los recursos entre localidades y distrito limita la coordinación en el territorio.

	• Se podría avanzar hacia una mayor territorialización intra-localidad para reflejar necesidades de unidades más específicas (UPZ, barrios, etc.) • Es importante reforzar el paso hacia una plataforma única que permitan geo-referenciar toda la inversión, independientemente de la fuente. • La participación de las entidades de orden distrital en los CLG no sigue los lineamientos para la territorialización de la inversión. • Las dificultades de delegación a los CLG y la insuficiencia de los sistemas de información de localización espacial dificultan la territorialización. • Los informes de territorialización por localidades se realizan en PDF separados lo que dificulta su uso y entendimiento. • El reporte de territorialización ha permitido avanzar en la identificación de cuellos de botella y espacios para mejorar el proceso. • La territorialización aún no tiene incidencia explicita en la asignación primaria del gasto. • No existen protocolos que, una vez definida la territorialización, permitan hacer seguimiento para controlar la gestión y el cumplimiento de las metas. • Los procesos en la etapa de evaluación de territorialización sólo incluyen los informes de rendición de cuentas. • A pesar del Módulo de Territorialización del SEGPLAN, persisten debilidades en las herramientas de información y georreferenciación y procesos manuales.

Fuente: Elaboración propia

4.5.2 Análisis Normativo

a. Contexto regulatorio

El artículo 60 del Decreto 1421 de 1993[140] dispone que la división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar, entre otros objetivos, que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios. Para este efecto, conforme lo dispone el artículo 63 del mismo decreto, el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, así como los criterios de distribución allí previstos.[141]

Estas disposiciones se complementan con la contenida en el artículo 69 del citado decreto que señala que corresponde a las Juntas Administradoras Locales, entre otras funciones, la relativa a adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad. Adicionalmente, en relación con el Alcalde Local, el artículo 86 del Decreto 1421 dispone que corresponde a esta autoridad, entre otras funciones, la relativa a cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el Alcalde Mayor,

140 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

141 1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios. 2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo. 3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas. Y 4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

las Juntas Administradoras y otras autoridades distritales, así como la de coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

Este contexto normativo, a nivel local, permite asegurar, desde un estricto punto de vista formal, coherencia en la ejecución entre los planes de desarrollo distrital y local. De igual modo, en un plano estrictamente formal, facilita que las autoridades distritales y locales aseguren coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias, conforme lo requieren los artículos 6[142] de la Ley 489 de 1998[143] y 10[144] del Acuerdo Distrital 257 de 2006,[145] de manera particular, en lo relativo al ejercicio de competencias distritales y locales, prestación de bienes y servicios y ejecución de los planes de desarrollo y los presupuestos respectivos. Esto se complementa con la sujeción de los planes de desarrollo local, en su formulación, aprobación y ejecución, a los planes y políticas distritales, el plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital, las políticas sectoriales, definidas por la Administración Distrital, así como el Plan de Ordenamiento Físico Territorial, entre otros instrumentos, conforme lo dispone el artículo 3 del Acuerdo Distrital 13 de 2000.[146]

b. Reparto de competencias

La articulación normativa e institucional descrita padece, sin embargo, de una debilidad normativa. En estricto rigor, el Distrito carece de un acuerdo de reparto uniforme, coherente y ordenado de competencias entre los sectores distrital y local.[147] El reparto vigente en esta materia es parcial, desagregado y ad hoc.

En efecto, el Acuerdo 06 de 1992[148] dotó a las Localidades de un "estatuto administrativo y fiscal que permita a sus autoridades cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo", y precisó que las competencias y funciones administrativas que se establecen para las Juntas Administradoras Locales, "serán en todo momento por delegación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, de las distintas dependencias de la Administración Central y descentralizada". Así, si bien estableció un reparto específico de funciones a cargo de las Juntas, no definió un reparto de competencias entre Distrito y Localidades; éstas últimas en su condición de divisiones

142 Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. (…)

143 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

144 Artículo 10. Coordinación. La Administración Distrital actuará a través de su organización administrativa de manera armónica para la realización de sus fines y para hacer eficiente e integral la gestión pública distrital, mediante la articulación de programas, proyectos y acciones administrativas, a nivel interinstitucional, sectorial, intersectorial y transectorial.

145 Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

146 Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

147 El artículo 54 del Decreto 1421 de 1993 dispone que la estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades.

148 Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

administrativas. En la práctica, este Acuerdo constituyó, simplemente, una actualización del antiguo régimen zonal de Bogotá -establecido mediante el Acuerdo 08 de 1987.[149] Adicional a ello, el Acuerdo 06 fue expedido antes de la entrada en vigencia del Decreto 1421 de 1993, lo que automáticamente lo des actualizó, a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Bogotá.

Este "vacío institucional" se regulariza de manera desagregada o sectorializada. Por ejemplo, el Decreto 101 de 2010[150] establece funciones generales a cargo de las Alcaldías Locales,[151] no a las Localidades como sector. Adicionalmente, disposiciones distritales como el artículo 5 del Decreto 411 de 2016,[152] atribuyen el ejercicio de nuevas funciones generales a las Alcaldías Locales. De igual manera, en materia de seguridad, los artículos 3 y 4 del Acuerdo 135 de 2004,[153] prevén que autoridades locales deben diseñar e implementar los Planes Integrales de Seguridad, debidamente articulados al Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas y al Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia. En materia ambiental, el Decreto 509 de 2009[154] prevé la participación de las localidades en la programación y ejecución del Plan de Gestión Ambiental, la que se concretará con la formulación y adopción de los Planes Ambientales Locales, los cuales corresponderán al componente ambiental de los Planes de Desarrollo Local y tendrán como insumo, entre otros, las Agendas Ambientales Locales.

De igual manera, conforme con los artículos 11 y 12 del Decreto 386 de 2008,[155] la Secretaría Distrital de Gobierno y las Alcaldías Locales, elaborarán un plan de acción que incluya los recursos y apoyos para realizar las acciones de control y prevención de rellenos, ocupación informal y otros usos indebidos al interior de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal y Corredores Ecológicos de Ronda. Este Plan deberá ser presentado a la Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital. En materia de ordenamiento territorial, conforme con el Decreto 190 de 2004,[156] la aplicación ejecución, seguimiento, evaluación y control social del Plan de Ordenamiento Territorial, requiere que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) propicie y coordine la conformación de un sistema de planeación que articule los distintos agentes políticos e institucionales para incrementar la eficiencia y lograr unidad de acción en las actuaciones urbanísticas públicas y privadas sobre el territorio.

Esta asignación parcial y desagregada de competencias y funciones entre los sectores distrital y local, facilita o promueva la asignación administrativa (por parte del Alcalde Mayor, Secretarías

149 Por el cual se establece la Descentralización Administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la Organización de Juntas Administradoras Zonales, la creación de Fondos de Desarrollo y se dictan otras disposiciones.

150 Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones

151 El artículo 3 del Decreto 101 de 20120 atribuye funciones generales a la Alcaldía Local en materia misional, administrativa y de coordinación entre niveles.

152 Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno.

153 Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades.

154 Por el cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental-PACA del Distrito Capital 2009 – 2012 y se dictan otras disposiciones.

155 Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

156 Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

Distritales de Hacienda y Planeación, entre otras), ad hoc, de nuevas responsabilidades. Ello es particularmente notorio en materia de Líneas de Inversión Local.

Conforme lo señala la Secretaría Distrital de Planeación "la falta de definición normativa de las competencias locales ha posicionado a las Líneas de Inversión Local, en el instrumento que define de manera transitoria las tareas que deben realizar las Alcaldías Locales para la prestación de bienes y servicios con los recursos de los FDL, llenando el vacío normativo en el esquema administrativo de las mismas Alcaldías."[157]

c. Territorialización de la inversión

En este contexto normativo e institucional, se ubica el ejercicio de la territorialización de la inversión. En efecto, la territorialización de la inversión es un criterio en la asignación del gasto público distrital, conforme lo prevén los artículos 42 y 43 del Acuerdo 257 de 2006. Estos artículos señalan que el Gobierno Distrital, en un entorno de participación ciudadana, garantizará la difusión de la información para llevar a cabo procesos de orientación sectorial y territorial de la inversión y que, en coordinación con el Consejo Territorial de Planeación Distrital, presentará y sustentará los criterios de asignación sectorial o territorial del plan plurianual de inversiones y que lo correspondiente hará el Gobierno local en relación con las Juntas Administradoras Locales y los Consejos Locales de Planeación.

De este modo, la territorialización de la inversión distrital envuelve 2 componentes. De una parte, participativo y, de otra, el relativo a la asignación de responsabilidades para el ejercicio de ejecución de las Líneas de Inversión Local, como "instrumento que define de manera transitoria las tareas que deben realizar las Alcaldías Locales para la prestación de bienes y servicios con los recursos de los FDL".[158]

En relación con la participación, el marco normativo se halla definido por el Acuerdo Distrital 13 de 2000 que reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social Local. De igual manera, el artículo 40 del Acuerdo 257 de 2006 que prevé los Consejos Locales de Gobierno como instancia de coordinación y articulación de las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad y cumplir con las competencias propias de los asuntos del territorio local.

La articulación entre los 2 componentes, participación y territorialización, la expresa a nivel regulatorio, el Decreto 340 de 2007[159] que, además de reglamentar el funcionamiento de los Consejos Locales de Gobierno, abre la línea regulatoria de la territorialización de la inversión distrital al disponer que "[s]e entiende por territorialización, el diseño, aprobación y aplicación de criterios

157 Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

158 Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

159 Por medio del cual se reglamentan los Consejos Locales de Gobierno, y se dictan otras disposiciones.

de distribución territorial de los recursos y las políticas de los sectores central, descentralizado y el de las localidades, de modo que se priorice la intervención pública entre las distintas localidades" (artículo 1, parágrafo 1). Para este efecto, en la presentación de la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) de cada entidad del sector central y descentralizado, debe reflejarse la territorialización de la inversión que se acuerde en los Consejos Locales de Gobierno (artículo 3, parágrafo 3). Para esto las entidades distritales deben presentar al Consejo Local de Gobierno el componente territorializado del presupuesto de inversión del sector o entidad en la localidad (artículo 5, Decreto 101 de 2010[160]). Tomando esto en consideración, la Secretaría Distrital de Planeación entregará la información territorializada de la inversión distrital en la respectiva localidad, así como la evaluación en términos de indicadores del Plan de Desarrollo Local y demás estudios técnicos producidos por la entidad que contribuyan a la toma de decisiones (artículo 5, parágrafo 4).

De manera adicional, el Decreto 340 señala que, para efectos del funcionamiento de los Consejos Locales de Gobierno, "[s]e entiende por Coordinación, el conjunto de acciones orientadas a garantizar la coherencia política, técnica, administrativa y financiera de las acciones de las entidades que intervienen sobre un territorio o entorno a una problemática objeto de política pública. La coordinación debe garantizar el máximo de eficiencia en la programación y aplicación de los recursos del presupuesto distrital y local." Es decir, esta disposición corrobora el planteamiento efectuado en sección anterior relativo a que el contexto normativo indicado, a nivel local, permite asegurar, desde un estricto punto de vista formal, la necesaria coherencia en la ejecución entre los planes de desarrollo distrital y local. De igual modo, en un plano estrictamente formal, facilita que las autoridades distritales y locales aseguren coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias.

En esta línea de descripción normativa sobre la territorialización de la inversión distrital, el artículo 9 del Decreto Distrital 101 de 2010 señala que el presupuesto financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Local tendrá un anexo que precise, los criterios de distribución territorial de la inversión, de acuerdo con la estructura establecida en el Plan de Desarrollo Local (programas, proyectos y metas), así como la localización de la inversión en el territorio en función de la naturaleza del bien o servicio ofrecido con los recursos locales. Para este efecto, la territorialización de la inversión se realizará de acuerdo a los lineamientos que establezca la Secretaría Distrital de Planeación, en coordinación con la Secretaría Distrital de Gobierno.

Por su parte, el artículo 1 del Decreto Distrital 453 de 2010[161] dispone que las entidades del sector central y descentralizado de la Administración Distrital prepararán un anexo en el que se identifique qué proporción de sus recursos de inversión es territorializable y en el que se señale para cada una de las localidades los objetivos, estrategias, programas, proyectos, metas y resultados esperados de su acción en la localidad, armonizada con la Gestión Social Integral (GSI). El anexo debe precisar si la asignación de los recursos corresponde a inversión autónoma del nivel central o si se trata de

160 Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones.

161 Por medio del cual se modifica el artículo decimocuarto del Decreto 101 de 2010.

aportes para procesos de cofinanciación, caso en el cual se deben aclarar las reglas bajo las cuales se otorga la cofinanciación.

El anexo es de carácter informativo y será enviado para conocimiento del Consejo Local de Gobierno, de manera que se garantice coherencia con los Objetivos del Plan de Desarrollo Local, en concordancia con el artículo 43 del Acuerdo 257 de 2006. Para este efecto, las entidades del nivel central y las Alcaldías Locales, acompañaran la propuesta de territorialización con un documento que explicite cuáles son los criterios que sustentan la distribución territorial de los recursos y cuál es la localización espacial de la inversión en el territorio en aquellos casos donde la georreferenciación es posible. Este anexo de territorialización será consolidado por cada Secretaría cabeza de sector, incluyendo la información de sus entidades adscritas y vinculadas, con excepción de aquellas secretarías y sus entidades adscritas y vinculadas, que correspondan a sectores que desarrollen objetivos misionales de carácter transversal.

Adicionalmente, los anexos de cada secretaría cabeza de sector serán consolidados por la Secretaría Distrital de Planeación, quien los presentará al Consejo de Gobierno Distrital en la misma sesión en que se presente el POAI. El anexo de territorialización de los sectores será radicado por la Secretaría Distrital de Planeación en cada Alcaldía Local, y será presentado en el marco del Consejo Local de Gobierno por el directivo designado por cada sector administrativo ante dicho Consejo en cada localidad. Para el efecto, el Alcalde Local convocará a sesión del Consejo Local de Gobierno en la cual se tratará exclusivamente el tema de territorialización de la inversión, con participación de todos los sectores.

Esta exhaustiva regulación distrital, fundamentalmente de carácter procedimental, mantiene, sin embargo, el "vacío institucional" indicado previamente, esto es, "la falta de definición normativa de las competencias locales", con lo cual, la administración distrital, a través de las Líneas de Inversión Local, "define de manera transitoria las tareas que deben realizar las Alcaldías Locales para la prestación de bienes y servicios con los recursos de los FDL, llenando el vacío normativo en el esquema administrativo de las mismas Alcaldías."[162]

Conforme lo señala la Secretaría Distrital de Planeación, la administración distrital ha realizado, entre los años 1998 y 2004, diversos "ejercicios de ordenamiento a las inversiones de los FDL", expresados en Actas de Reunión del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (CONFIS), "en las que se determinaban observaciones generales y específicas que los Alcaldes y Alcaldesas Locales debían acoger antes de la presentación del proyecto de presupuesto a la respectiva Junta Administradora Local – JAL".[163]

Dentro de estos documentos, se halla el relativo a los "Criterios para la Programación de la Inversión Local", adoptado por el CONFIS en Acta de Reunión No 7 del 26 de mayo de 2004, el que contiene

162 Secretaría de Planeación Distrital Distrital. SubSecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

163 Secretaría de Planeación Distrital. Subsecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

"recomendaciones para tener en cuenta ciertos criterios en la programación de la inversión en los FDL". De este modo, "bajo la denominación Líneas de Inversión Local fueron expedidos los lineamientos para aplicarse durante la vigencia del Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2009 – 2012", según el Acta de Reunión No. 9 y el Documento CONFIS Distrital No. 1, ambos del 26 de agosto de 2008"[164].

En este orden, las "Líneas de Inversión Local" se definieron como el instrumento fiscal que permite a las "administraciones locales orientar sus inversiones a la atención de necesidades básicas que fueron priorizadas e incluidas en los PDL en concordancia con la estructura del plan de desarrollo distrital". [165]

En este contexto, el Alcalde Mayor expide la Directiva 005 de julio 05 de 2012,[166] en virtud de la cual fija "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo". Para el efecto, la Directiva señala que los Planes de Desarrollo de las Localidades deben estar fundamentados, entre otros aspectos, en los planes y políticas Distritales, en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para Bogotá, y en las políticas sectoriales definidas por la Administración Distrital. Igualmente dispone que "Este documento se constituye en un instrumento para que los/as Alcaldes/as Locales direccionen los recursos del presupuesto local destinados a inversión dentro de los Planes Locales de Desarrollo que deberán ser adoptados para el cuatrienio."

Esta regulación institucional se torna aún más abultada en la medida que, con posterioridad a la expedición de la Directiva 005 de 2012, las Secretaría Distritales de Gobierno y de Planeación emitieron, de manera conjunta, la Comunicación Externa de julio 09 de 2015, en la cual fija "Lineamientos para la elaboración del anexo de territorialización de la inversión 2016 establecido por el Decreto 101 de 2010", cuyo propósito consistió en establecer, dentro de un "proceso de armonización presupuestal" con la administración que inicio gobierno en el año 2016, un "periodo de transición durante el segundo semestre de 2016" del ejercicio de territorialización de la inversión a nivel local. Es decir, con este instrumento se buscó superar el desfase en la preparación de los planes de desarrollo Distrital y locales, y tratar de conservar coherencia en la territorialización de la inversión distrital a nivel local.

Este ejercicio, sin embargo, no parece haber sido objeto de continuidad en la administración que inició gobierno en la vigencia 2016, en la medida que el ejercicio de potestad administrativa indicada, la reiteró el Acalde Mayor con la expedición de la Directiva 005 de marzo 31 de 2016,[167] mediante la cual dispone los "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo 2017 – 2020." Igualmente, esta Directiva señala que "Las Líneas de Inversión Local son un instrumento de planeación para la ejecución de los

164 Secretaría de Planeación Distrital. Subsecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

165 Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

166 Dirigida a Secretarios/as de Despacho cabezas de Sectores Administrativos de Coordinación de la Administración Distrital, y Alcaldes/as Locales.

167 Dirigida a Secretarios/as de Despacho cabeza de Sector Administrativo de Coordinación de la Administración Distrital, y Alcaldes/as Locales.

recursos de inversión de los Fondos de Desarrollo Local - FDL -, y su propósito es garantizar la unidad y coherencia en la implementación de las políticas públicas en el territorio a través de las acciones contratadas con recursos de inversión local."

Para el efecto, este "documento de política se constituye en un instrumento para que las Alcaldías Locales direccionen los recursos del presupuesto local destinados a inversión dentro de los Planes Locales de Desarrollo", articulándolos con "los objetivos y líneas estratégicas del propuesto Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Mejor para Todos", en el marco de lo establecido en el Decreto 1421 de 1993, que señala que el reparto de competencias y funciones administrativas se hará entre las autoridades distritales y locales teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Esto es, soportada en el "vacío institucional" indicado previamente, esto es, "la falta de definición normativa de las competencias locales", la administración distrital regulariza, de manera ad-hoc y conforme con las prioridades de cada gobierno distrital, el ejercicio de las competencias y funciones a cargo de las autoridades locales.

Para el efecto, la citada Directiva 005 se soporta en el marco regulatorio indicado previamente en esta sección, de manera particular, en lo referente al Acuerdo 06 de 1992 que, como se anotó previamente, no definió un reparto de competencias entre Distrito y Localidades, constituyendo una simple actualización del antiguo régimen zonal de Bogotá que fue expedido antes de la entrada en vigencia del Decreto 1421 de 1993; el Decreto 190 de 2004;[168] el Acuerdo 79 de 2003,[169] el cual debe ser objeto de actualización conforme con la Ley 1801 de 2016;[170] el Acuerdo 135 de 2004;[171] el Acuerdo 267 de 2006;[172] el Decreto 386 de 2008;[173] el Decreto 101 de 2010; el Decreto 531 de 2010;[174] el Decreto 544 de 2012;[175] y el Decreto 106 de 2013.[176]

Es decir, incluso la normatividad distrital que cita la Directiva 005 de marzo 31 de 2016 para soportar su expedición es, además de imprecisa, variada, reflejando la carencia de una regulación adecuada en materia de distribución de competencias y la solución institucional ad-hoc que adopta la administración distrital en relación con la definición de los "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo".

168 Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.
169 Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá D.C.
170 Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.
171 Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades
172 Por el cual se establecen mecanismos de seguimiento a los programas de prevención, control y mitigación de los impactos ambientales en Bogotá D.C
173 Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
174 Por el cual se reglamenta la silvicultura urbana, zonas verdes y la jardinería en Bogotá y se definen las responsabilidades de las Entidades Distritales en relación con el tema y se dictan otras disposiciones.
175 Por medio del cual se dictan disposiciones para la ejecución de obras con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, modificado por el Decreto 219 de 2013 (Por medio del cual se modifica el Decreto 544 de 2012).
176 Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 544 de 2012.

Lo expresado reitera el planteamiento efectuado al inicio de esta sección. Esto es, que el contexto normativo, sugiere asegurar, desde un estricto punto de vista formal, coherencia en la ejecución entre los planes de desarrollo distrital y local y que, en un plano estrictamente formal, facilita que las autoridades distritales y locales aseguren coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias. Sin embargo, persiste el "vacío institucional" indicado, esto es, "la falta de definición normativa de las competencias locales", el que la administración distrital, a través de las Líneas de Inversión Local, regulariza "de manera transitoria", "llenando el vacío normativo en el esquema administrativo de las mismas Alcaldías",[177] con lo cual se agudiza el reparto parcial, desagregado y ad hoc de funciones y de funciones que impactan la territorialización de la inversión distrital a nivel local de acuerdo con las prioridades cuatrienales de gobierno haciendo inútil, además, la exhaustiva y frondosa regulación distrital respecto de esta materia, particularmente respecto de la formulación del Plan de Desarrollo Local, la participación de instancias ciudadanas y el rol del Consejo Local de Gobierno, identificada previamente, y condicionando su aplicación a los "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local en la formulación de los Planes Locales de Desarrollo" que se definan en la Directiva Distrital la Circular Externa que expidan la Secretarías Distritales de Planeación y de Gobierno.

Esta desarticulación institucional entre la regulación normativa, las prioridades cuatrienales de gobierno y su impacto en la territorialización de la inversión distrital a nivel local, debe ser objeto de superación normativa a través de instrumentos legales que se halan al alcance de la administración distrital.

4.5.3 Análisis de Procesos

Esta dimensión se enmarca en el proceso de Gestión Pública Territorial Local, a partir de la actualización del mapa de procesos adoptado en la Resolución 0162 del 16 de febrero de 2017. Este proceso hace parte del Macroproceso de Gestión Territorial, cuyo líder es el Subsecretario de Gestión Local.

El proceso de Gestión Pública Territorial Local es un proceso misional, que está orientado a las actividades de planeación local, incluyendo la priorización y formulación de proyectos de inversión, así mismo, pretende incorporar aspectos de la territorialización de la inversión. Lo anterior, se evidencia en el objetivo de dicho proceso, el cual se presenta en la Tabla 56. Identificación del proceso Gestión Pública Territorial Local y las actividades definidas en la caracterización (Tabla 57).

Tabla 56. Identificación del proceso Gestión Pública Territorial Local

Identificación del proceso	
Tipo de proceso	Misional
Líder	Alcalde local

177 Secretaría Distrital de Planeación. Subsecretaría de Planeación Distrital de la Inversión. Dirección de CONFIS. "Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local". 2016.

Objetivo	Identificar y priorizar las necesidades, recursos y potencialidades de la localidad de manera coordinada con las instituciones y los actores sociales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la caracterización del proceso suministrada por la Oficina Asesora de Planeación de la SDG

La caracterización del proceso, suministrada por la Oficina Asesora de Planeación, se encuentra en proceso de revisión y todavía no ha sido aprobada; sin embargo, el análisis se realiza sobre esta caracterización dado que es la última versión trabajada. A continuación, se presentan las actividades definidas para el proceso, que responden al ciclo PHVA.

Tabla 57. Actividades del proceso Gestión Pública Territorial Local[178]

Clasificación	Actividad	Dependencias relacionadas
H	Liderar y desarrollar ejercicios de planeación participativa en el territorio	Alcaldía Local
	Identificar y priorizar las problemáticas del territorio	Alcaldía Local
	Elaborar, presentar y sancionar el proyecto de acuerdo de Plan de Desarrollo Local y exposición de motivos.	
	Identificar y priorizar las necesidades del territorio objeto de formulación del proyecto de inversión de acuerdo al Plan de Desarrollo Local	Alcaldía Local
	Inscribir y registrar los DTS en el Banco de Programas y Proyectos Local	
	Actualizar y realizar seguimiento a los DTS en SEGPLAN	Alcaldía Local
	Priorizar, formular y aprobar el Plan de Acción del CLG	Alcaldía Local
	Realizar seguimiento al Plan de Acción del CLG y coordinar las instituciones en el Territorio	
	Identificar y priorizar la ejecución de la inversión en el territorio	Alcaldía Local
	Identificar el enfoque de distribución de los recursos en el territorio	Alcaldía Local
	Realizar audiencia de rendición de cuentas ante la ciudadanía	Alcaldía Local

Fuente: Oficina Asesora de Planeación de la SDG

Se observa en la tabla anterior, al igual que en las caracterizaciones asociadas a las otras dimensiones, que la caracterización incluye actividades generales y también actividades específicas (sombreadas en naranja), por lo anterior se reitera lo dicho anteriormente sobre el planteamiento de los procesos por niveles, esto es, ir de lo general a lo particular, de esta forma se plantea el proceso de inicio a fin (nivel 2) y posteriormente se desagregan las actividades generales planteadas al nivel de detalle deseado (nivel 3) e incluso cuando se considere necesario se puede llegar a un nivel 4 de desagregación.

De lo anterior, es importante revisar este proceso a la luz de la propuesta de modelo de gestión que se realice, y ajustar la cadena de valor del mismo, con miras a rediseñarlo, de tal forma que se logre

178 Sólo se incluyen las actividades correspondientes al "Hacer" del ciclo, con el fin de centrar el análisis en las actividades de implementación del proceso.

dar solución en la medida que el marco legal lo permita, a los principales problemas que se han identificado en esta dimensión. En este particular, es importante mencionar que este proceso, está poco desarrollado, esto es, a pesar de la importancia que revisten estos procesos de planeación a nivel local, además de las instancias de coordinación con las entidades del sector central y con la ciudadanía, solo se cuenta con cuatro procedimientos[179], que se consideran, después de revisarlos, siguen siendo muy generales para poder proporcionarle herramientas efectivas a los Alcaldes Locales para que desarrollen una planeación que realmente responda a las necesidades a nivel local y su posterior ejecución. Por tal razón, es necesario desarrollar procedimientos e instrucciones que definan en un mayor nivel de detalle cada una de las actividades planteadas del proceso, que permitan operativizar el modelo de territorialización de la inversión que se pretende implementar mediante este proceso.

Sobre los procedimientos documentados, la Oficina Asesora de Planeación informó que se contaba con un total de diez (10) documentos vigentes en el proceso de Gestión Pública Territorial Local, los cuáles se clasifican de la siguiente forma (Tabla 58):

Tabla 58. Documentos del proceso de Gestión Pública Territorial Local

Tipo de documento	Cantidad
Caracterización	1
Matriz de riesgos	1
Procedimientos	4
Formatos	3
Guías	1
Nuevos en proyección	1
Total	**11**

Fuente: Oficina Asesora de Planeación de la SDG

En la Intranet de la SDG, se pudieron consultar tres (3) procedimientos y una (1) guía. Estos procesos se listan a continuación, indicando su estado, de acuerdo a lo reportado por esta oficina (Tabla 59).

Tabla 59. Procedimientos del proceso de Gestión Pública Territorial Local

No.	Procedimiento	Estado del documento (OAP)
1	GET-GPL-P001 Funcionamiento Consejo Local de Gobierno	En proceso de actualización
2	GET-GPL-P002 Elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Local	
3	GET-GPL-P003 Conformación del Consejo de Planeación Local	

179 De la información que se entregó por parte de la Oficina Asesora de Planeación, no se encontraba el procedimiento actualizado para inscribir, registrar, actualizar y efectuar seguimiento a los proyectos de inversión local, por lo cual este no fue revisado en esta primera etapa.

4	GET-GPL-IN001 Guía Elaboración de Informe Semestral de Actividades y Evaluación Consejo Local de Gobierno	
5	Procedimiento para la Formulación y Seguimiento de Proyectos de Inversión Local	Actualización aprobada por el líder del macroproceso.

Fuente: elaboración propia a partir de los procedimientos incluidos en la Intranet de la SDG y suministrados por la Oficina Asesora de Planeación

Como se expresa anteriormente, se considera que este proceso en particular, debe desarrollarse de una forma más rigurosa, de tal forma que permita materializar los preceptos que sobre la territorialización de la inversión están descritos en la normatividad, así como definir y operativizar los mecanismos de coordinación más idóneos para que los procesos de priorización y formulación de las inversiones, se desarrollen realmente desde lo local, y no a partir de los procesos de presupuesto, tal como sucede actualmente.

En este sentido, en el proceso de actualización que se viene realizando se han hecho algunas aproximaciones, según lo informado en entrevista[180] con los líderes de la Oficina Asesora de Planeación que han acompañado el proceso de actualización del Subsistema de Gestión de Calidad, la actualización del procedimiento de funcionamiento del Consejo Local de Gobierno, busca ampliar su alcance y no sólo definir la forma en la cual se deben convocar y realizar las sesiones sino documentar nuevos elementos tales como la territorialización de la inversión o los diagnósticos por sector.

En este caso, el reto se presenta precisamente en la alineación de los procesos de planeación y presupuesto distrital y local, de tal forma que éstos en los dos niveles, se desarrollen a partir de priorización y focalización de las necesidades desde lo local.

180 Entrevista realizada el 16 de noviembre de 2017, en las instalaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno.

4.6 Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

El seguimiento, el monitoreo y la evaluación - S,M&E de las políticas y proyectos son funciones esenciales para el mejoramiento continuo de la gestión de las localidades. Sin éstos no se puede tener una retroalimentación constante sobre los avances y efectos de las intervenciones, ni tomar decisiones con base en información confiable sobre los aspectos a profundizar, las consecuencias indeseadas, y los elementos que permitirían mejorar los efectos de las iniciativas locales.

En este sentido, tanto el seguimiento y el monitoreo, como las evaluaciones, requieren de información oportuna y confiable sobre los proyectos e iniciativas que se desarrollan en las localidades con los recursos asignados. Adicionalmente, estos elementos deben reposar sobre herramientas conceptuales que permitan identificar tanto los objetivos de los proyectos, como los procesos a llevar a cabo para entregar los productos y resultados finales a la ciudadanía. Todo esto minimizando el desgaste administrativo de las entidades.

Recuadro 8. Seguimiento Monitoreo y Evaluación: principales elementos del modelo de gestión local actual

El modelo de gestión local de S,M&E tiene tres aspectos relevantes, la estructura institucional, la definición de las cadenas de valor y los sistemas de información. En cuanto a la estructura institucional, las alcaldías locales desarrollan las funciones de Planeación, dentro de las que se encuentra el S,M&E, de manera *ad hoc* sin un área interna que las respalde y de acuerdo a los lineamientos que dé el Alcalde Local del momento. Adicionalmente, estas funciones son llevadas a cabo por contratistas por prestación de servicios lo que implica una alta rotación y hace difícil generar capacidades al interior de las alcaldías.

En lo referente a la definición de las cadenas de valor, si bien en el momento se cuenta con un proceso centralizado para los Planes de Desarrollo Local, en lo referente a los proyectos de inversión del Fondo de Desarrollo Local (FDL) no hay una guía o proceso que permita definirlas de forma adecuada. Sobre el particular desde el nivel central se vienen realizando avances, destacándose el desarrollo actual de un programa de Proyectos Tipo que permita homologar las actividades, productos e indicadores lo que redundará en una formulación de proyectos más robusta.

En lo que tiene que ver con los sistemas de información, las localidades cuentan con numerosos sistemas, que no se encuentran integrados y no son interoperables lo que implica un desgaste para los funcionarios y hacen difícil hacer el seguimiento a las políticas, programas y proyectos. Sin embargo, se han iniciado varios procesos de integración de sistemas y de modernización de los mismos destacándose la construcción de la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión (MUSI) en la que la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de

Planeación Distrital recogen información sobre el plan de acción local, la matriz de metas y resultados, y el tablero de control de las localidades. Adicionalmente, el desarrollo que se está haciendo para contar con un módulo de localidades para el SIPSE se constituye en un avance en esa vía.

Por último, en lo referente a las evaluaciones, se encuentran centralizadas en la Secretaría de Planeación Distrital. Si bien en el momento se piensa realizar una serie de evaluaciones sobre los Fondos de Desarrollo Local, no se cuenta con una agenda que de orden a las mismas y permita dar prioridad a los temas a evaluar.

4.6.1 El problema

Una robusta y efectiva función de seguimiento, monitoreo y evaluación (S,M&E) requiere al menos tres elementos básicos: (i) constitución de un marco institucional adecuado; (ii) definición técnica de cadenas de valor en cuanto a los insumos, actividades, productos y resultados; en otras palabras, la función de producción de los programas y proyectos que ejecutan recursos en las localidades, independientemente de la fuente de financiación, y (iii) gestión de información sobre los resultados de la administración local en todas las etapas de la cadena, garantizando atributos de oportunidad, disponibilidad, y confiabilidad, lo mismo que procesos e instrumentos apropiados de recolección, sistematización y reporte.

Las falencias en estos aspectos debilitan el proceso de planeación de las localidades que, a su vez, incide en los problemas de ejecución y falta de articulación y coordinación entre las alcaldías locales y la administración central. Las debilidades de la planeación del desarrollo local que afectan la función de S,M&E tienen que ver con el carácter incompleto de la misma, ya que como se señaló en la sección de planeación, en el Plan de Desarrollo Distrital es muy reciente la adopción de una dimensión territorial y, al mismo tiempo buena parte de los aspectos propios de las localidades no se incluyen de forma sistemática y formal en los PDL. Debido a esto, tampoco se monitorean y evalúan de forma sistemática como parte de los mismos. Al mismo tiempo dado que las alcaldías locales carecen de competencias para cubrir todo el espectro de la planeación del desarrollo local, en esa medida, ámbitos del desarrollo y la gestión local no solo no cuentan con planeación, sino que no pueden ser objeto de S,M&E. Debido a lo anterior, de un lado, la administración Distrital monitorea y realiza seguimiento a muy pocas y puntuales metas de su gestión relativas a las localidades, en particular a través de la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local (MUSI). Al mismo tiempo las localidades no realizan un S,M&E sistemático, institucionalizado, y comprehensivo a las áreas propias de su competencia (ej. IVC, FDL, participación, etc.,).

4.6.1.1 Carencia de un área funcional de S,M&E como parte de las funciones de Planeación.

Tal como se presentó en la sección de competencias, en lo referente a Seguimiento Monitoreo y Evaluación, las alcaldías locales no cuentan con un área funcional que desarrolle las funciones de planeación y las que como esta se encuentran asociadas. Dado que no existe en la organización de las localidades un área funcional específica dedicada a actividades de S,M&E, en la mayoría de los casos se trata de una función altamente *ad hoc* que depende del enfoque gerencial del alcalde de turno, más que de una tarea institucionalizada que se realice de acuerdo con estándares. En efecto, hay alcaldías que realizan funciones regulares de S,M&E pero ello no sucede con el mismo alcance y bajo un enfoque uniforme en todos los casos siendo, en general, una función débil en el modelo de gestión de las localidades. Adicionalmente, en términos generales, las personas encargadas del seguimiento y monitoreo son contratados por prestación de servicios lo que favorece la alta rotación y hace difícil que se institucionalice el conocimiento. En palabras del Veedor de Bogotá, Jaime Torres

> *"…y ahí es donde uno dice; no hay realmente un responsable de hacerle seguimiento a la gestión local, nosotros no lo habíamos pensado, pero, yo muy personalmente diría que si sería una labor de las alcaldías locales que se le podría encomendar el seguimiento a la gestión local. Podría tener una unidad un equipo…" (Jaime Torres – Veedor Distrital).*

Lo anterior implica que, además de no contar con una estructura institucional formal, no hay forma de desarrollar la capacidad en los funcionarios dentro de las alcaldías locales. No obstante, un primer avance para la generación de capacidad administrativa y fiscal lo constituye el ejercicio realizado por la Secretaría de Planeación Distrital a través del proceso de diligenciamiento de la Matriz Única de Seguimiento a la Inversión (MUSI)[181]. La MUSI es el sistema a través del cual se hace seguimiento a la ejecución de la inversión, el avance de las metas, la programación financiera y los procesos de contratación en las Alcaldías Locales. La Matriz recoge información relevante para la Secretaría de Planeación Distrital, Hacienda y Gobierno y se encuentra unificada en un aplicativo Access. Para su diligenciamiento la Secretaría de Planeación Distrital presta asistencia y acompaña a las alcaldías locales en el proceso, lo que transfiere capacidad a los funcionarios y contribuye a mejorar la calidad de la información. Los alcaldes locales identifican en la MUSI una oportunidad de mejorar los procesos de seguimiento:

> *"fortalecer el sistema MUSI es muy importante porque es la única forma de saber lo que se está ejecutando puede estar relacionado con las necesidades iniciales, pero también sería muy bueno, ya también a largo plazo, pensar por ejemplo en las evaluaciones sociales y económicas de los proyectos que ejecutan las alcaldías locales." (Alcalde local).*

A pesar de que la MUSI constituye un avance y permite la integración de procesos de gestión de información en los fondos locales que antes se encontraban separados, la rotación de los

181 La Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión local es el sistema a través del cual se hace seguimiento a la ejecución de la inversión, el avance de las metas, la programación financiera y los procesos de contratación en las Alcaldías Locales. En la misma se registra la información de la inversión local y su impacto en el plan de acción de cada localidad. A través de está matriz se recogen los Productos, Metas, Resultados y el Tablero de Control de cada localidad. Estos instrumentos permiten diligenciar de forma unificada los contratos, recursos, metas y avances de las inversiones que se realizan en el marco de los Fondos de Desarrollo Local.

encargados limita la transferencia de capacidades, ya que cada cambio de encargado implica el inicio de una nueva curva de aprendizaje.

4.6.1.2 Falencias en la definición de las Cadenas de Valor

Los diferentes procesos de planeación del Distrito, los cuales parten desde el Plan de Desarrollo Distrital y llegan hasta los perfiles de proyectos de inversión y la contratación, involucran la metodología de cadena de valor incluyendo la definición de indicadores y metas de producto y resultado. En este frente hay avances muy importantes, particularmente desde esta administración, ya que la SDP, la SDG y la SHD han impulsado la integración de los procesos de seguimiento y reporte de información particularmente a través de la MUSI que articula elementos del Plan de Acción Local, la matriz de Productos, Metas y Resultados que alimenta el PREDIS, y el tablero de control de la SDG. No obstante, lo anterior, en el nivel local, la identificación de la cadena de valor presenta problemas debido, a: (i) las falencias en las capacidades institucionales que fueron reseñadas en la sección anterior; (ii) la falta de armonización de las categorías de clasificación del gasto local con el distrital -lo que impide utilizar las mismas cadenas de valor e indicadores de resultados; (iii) la ausencia de una metodología con procedimientos estandarizados aplicable a las localidades, y (iv) la falta de capacidades en materia de S,M&E en las localidades.

Debido a lo anterior, en los proyectos definidos y ejecutados por las localidades a través de los Fondos de Desarrollo Local, la definición de cadenas de valor muestra amplio espacio para ser fortalecida y, por ello mismo, la función de S,M&E es todavía limitada técnicamente. A lo anterior contribuye, igualmente, la debilidad de los procesos de estructuración y formulación de proyectos en las localidades en los cuales se define el marco de resultados para el S,M&E. Al respecto, aunque se cuenta con el Banco de Programas y Proyectos de Inversión –BPPI-L no se evidencia la aplicación de las actualizaciones de uso libre y mejoras logradas por la nación a través la Metodología General Ajustada, los cuales permitirían fortalecer la planeación de los proyectos y crear las bases para un S,M&E más estructurado en las localidades. En concordancia con estas dificultades, las localidades utilizan fichas EBI con los campos propios de un proyecto de inversión, aunque en su diligenciamiento se evidencian debilidades en relación con la definición de objetivos, productos, actividades, metas e indicadores, las cuales desde luego también guardan relación con las capacidades técnicas del personal dedicado a estas tareas Un aspecto a resaltar que facilitara el seguimiento es la iniciativa de los proyectos tipo impulsada por la administración distrital, a través de la SDG, la cual permitirá cualificar y estandarizar los componentes técnicos mínimos que los proyectos de los FDL requieren para asegurar un S,M&E de mejor calidad. Esto representaría un avance al homogenizar las cadenas de valor, actividades, productos e indicadores a partir de los cuales se adelanta la función de S,M&E. Los alcaldes locales señalaron las limitaciones técnicas con las que cuenta al momento de hacer definición de indicadores para la evaluación de los proyectos:

> *"… no hay forma de medir el impacto si a eso nos referimos de los proyectos de inversión, no hay forma de medir… por ejemplo si usted se propone a hacer un tema de vegetación de la localidad de ampliar las zonas verdes, usted nunca va a poder acceder a un estudio técnico de calidad del aire, no*

lo puede contratar, no lo tiene ambiente, entonces no hay unos indicadores que le permitan evaluar el impacto real de esas políticas de inversión, no conozco herramientas que le permitan monitorear el cumplimiento de ello" (Alcalde local).

A pesar de los avances, encaminados a fortalecer el proceso de S,M&E, actualmente aún persisten limitaciones de información del desempeño, lo que se traduce en dificultades para tomar correctivos a tiempo y desencadenar acciones de mejora para el cumplimiento de las metas previstas. Por último, salvo la articulación entre las Secretarías Distritales de Gobierno, de Hacienda y de Planeación para los reportes en la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local (MUSI), no se cuenta con un Sistema de S,M&E que permita monitorear y controlar la gestión de los asuntos propios de las localidades en tiempo real. En este orden, aun no es posible del todo retroalimentar la gestión local de forma regular y sistemática, ni establecer incentivos a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las prioridades y la ejecución del gasto, vinculando a este último los resultados físicos de los proyectos.

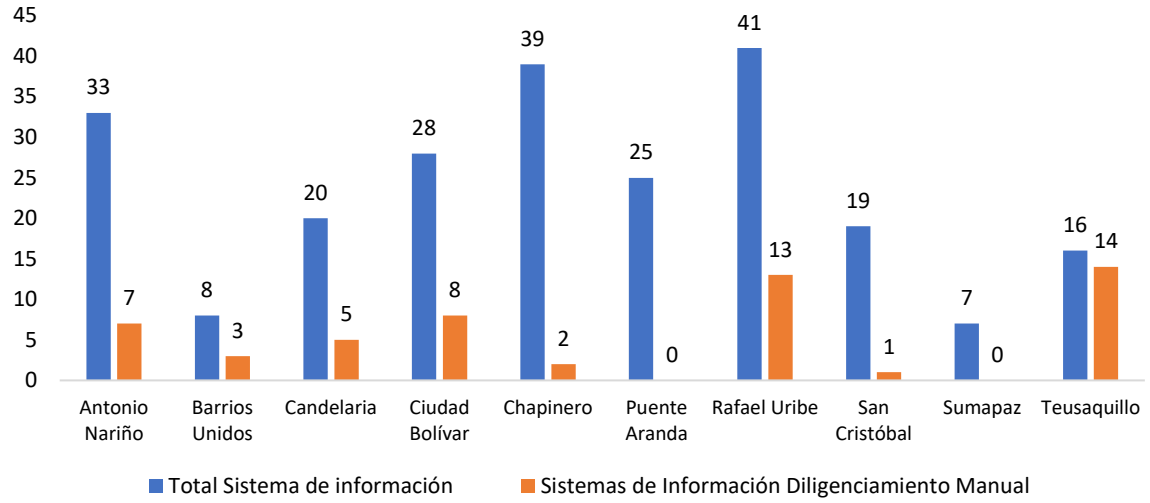
4.6.1.3 Falencias en los Sistemas de Información para el S,M&E

La administración distrital cuenta con una serie de herramientas para gestionar la información de las políticas y proyectos desarrollados, incluyendo los del nivel local. En particular, de acuerdo con información remitida por diez Alcaldías Locales[182], en promedio se deben diligenciar información de 23 sistemas distintos de los cuales cinco, en promedio, implican diligenciamiento manual (Gráfica 32). Estos sistemas no necesariamente se articulan, por lo que en buena parte de los casos operan con procedimientos de carga manual con fechas de corte para el reporte de información distintas.

Gráfica 32. Sistemas de Información a los que deben Reportar las alcaldías locales[183]

182 Al momento de realizar el presente documento las alcaldías locales que han remitido información son: Antonio Nariño, Barrios Unidos, Candelaria, Ciudad Bolívar, Chapinero, Puente Aranda, Rafael Uribe, San Cristóbal, Sumapaz y Teusaquillo

183 Información preliminar sujeta a revisión.



Fuente: Reporte de Alcaldías Locales

En este sentido, algunas funciones de éstos, como el seguimiento y monitoreo, están débilmente soportadas por herramientas tecnológicas lo que representa una carga administrativa para las localidades que deben destinar personal, casi siempre por contrato, exclusivamente para el cargue y elaboración de reportes para las entidades del nivel central y los órganos de control. Con respecto a lo anterior, el Plan Distrital de Desarrollo busca avanzar en la racionalización de los sistemas de información, en la interoperabilidad de los mismos, el fortalecimiento de las plataformas y la sistematización de información que permita el cruce de variables y la respuesta oportuna a los requerimientos y necesidades de la ciudad. Sin embargo, a pesar de los avances percibidos aún falta camino por recorrer. Esta situación fue constatada a través del ejercicio cualitativo en términos como los siguientes expresados por algunos alcaldes:

> *"…es desgastante consolidar la información de la gestión, consolidar la información cuantitativa y cualitativa, tanto de lo que tiene que ver con recurso monetario como del recurso humano, en su quehacer cotidiano si es desgastante hacer ese seguimiento, y a veces es complejo encontrar la información por el mismo tema del orden en que se están llevando las cosas y que hasta ahora están empezando a sistematizarse, entonces digamos que llevamos un porcentaje avanzadito en el tema de sistematización pero todavía nos falta mucho" (Alcalde local).*

De acuerdo con lo anterior y si bien se ha avanzado en el desarrollo e implementación de diferentes herramientas y en la racionalización de las mismas, la información relevante sobre la gestión de las alcaldías locales no se encuentra completa, en tiempo real y disponible para el uso de la toma de decisiones por parte de los diferentes clientes.

Nuevamente en referencia a la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local, con reportes por cada trimestre, a través de actualizaciones manuales entre equipos de la SDP y cada una de las localidades, la matriz consolida información sobre los principales usos que se les da a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local. No obstante, y a pesar de los avances, esta matriz no cuenta con

información de la gestión que realizan las alcaldías locales en su día a día. Siguiendo en la misma línea, la articulación de la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local con los sistemas de información de la SDG también se hace de forma manual, lo que retrasa el seguimiento y pone en riesgo la calidad de la información. Como se dijo anteriormente, para el cargue de información por parte de las alcaldías locales en la matriz, se requiere el acompañamiento presencial de los funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación, lo que, si bien contribuye a supervisar la calidad de información, resulta en un despliegue de recursos importante si se tiene en cuenta que la labor dura un día entero y se realiza 4 veces al año en las 20 alcaldías locales. Las limitaciones de la gestión automatizada de la información local se reflejan en el reconocimiento a los avances y oportunidades de mejora que representa la MUSI, percibidos por las alcaldías locales

> *"La MUSI en eso fue un éxito (aunque era) dispendiosa, porque tenía muchos caracteres, ahora ya migró a una base de datos más avanzada en términos que ya no es la hoja Excel sino que ahora es Access, entonces se maneja igual, es un poco más amigable….(sin embargo hay) consideraciones tecnológicas porque no todos los computadores tienen acceso a Access, eso es un absurdo pero es así, en la localidades es así, y la gente piensa que eso es "fíltreme y sáqueme" no, todavía hay cositas, Access tiene algunas dificultades, pero se nota la evolución y si sirve, …cuál es el tema, que hay que estar alimentando si es posible a diario, porque es que a usted de nada le sirve el instrumento que le dé información de ayer, porque a veces usted necesita ver la fotografía a corte de hoy, si, los cortes que hace la MUSI son trimestrales, entonces si usted me pregunta ahorita sobre plan de desarrollo, le digo que sí, le presento el de septiembre, y usted necesita ver al corte de ya, porque ya vamos a cerrar la anualidad, para sacar otras proyecciones, no se la puedo tener, yo la alimento pero eso tiene cortes trimestrales" (Alcalde local).*

Otros ejemplos de los esfuerzos en materia de Sistemas de Información para la gestión y el S,M&E son Sí Capital[184] y SEGPLAN[185]. Estos Sistemas son una muestra de herramientas tecnológicas concebidas y desarrolladas de forma independiente sin considerar la interoperabilidad con otros sistemas y los requerimientos de información de múltiples usuarios. Su diseño responde en su mayoría a unos objetivos específicos, pero no contempla las necesidades de otras entidades, por ejemplo, estos sistemas no tuvieron en cuenta en su diseño las necesidades de información de la SDG en términos de las localidades y cómo se ajustan al cumplimiento de sus Planes de Acción.

Por último, se destaca también el Sistema de Información para la programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional (SIPSE), adoptado mediante la Resolución 803 de 2006. El SIPSE es una herramienta interna de la Secretaría Distrital de Gobierno en la que se debe registrar y sistematizar la información de gestión, inversión del nivel central y funcionamiento de la entidad.

184 Si Capital es una plataforma en la que las alcaldías locales están obligadas a registrar información sobre la contratación, contabilidad, almacén, inventarios, e información de contratación con terceros. Su objetivo es mejorar la gestión de las Alcaldías Locales ante el rezago en los registros realizados por éstas. El sistema se encuentra a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación y obliga el registro de información por parte de las alcaldías Locales en sus módulos de contratación, contabilidad, almacén e inventarios, tesorería y presupuesto (Resolución 1120 De 2011).

185 Mediante Circular Número 13 de 2012, la Secretaría Distrital de Planeación definió que la programación, actualización y seguimiento a los Planes de Acción de las entidades Distritales se realizaría a través del Sistema de información SEGPLAN. Este sistema registra información oficial del Plan de Acción de cada entidad en un proceso autónomo que busca orientar los recursos hacia el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital. Los registros cuentan con los siguientes cuatro módulos: componente de inversión, componente de gestión, territorialización de la inversión y actividades.

En este sistema se deben tramitar las solicitudes presupuestales a nivel distrital. Dado que se encuentra en desarrollo para incorporar, entre otros aspectos, el nivel local, se espera que esta plataforma permita que todos los alcaldes locales reporten en línea y en tiempo real la información de procesos de contratación, plan de desarrollo, proyecto de inversión y territorialización. Además, se tiene previsto un visualizador para la ciudadanía. Sin embargo, en concordancia con lo mencionado hasta ahora, si bien el ajuste a dicha plataforma está en fase de desarrollo para ampliar su alcance, es importante que la misma contemple un proceso de interoperabilidad que permita extraer información relevante y facilite el monitoreo y seguimiento de los procesos.

En conclusión, por los factores anteriormente mencionados, a la hora de hacer reportes sobre distintos temas bajo la responsabilidad de las alcaldías, es necesario hacerlo de forma separada y en buena parte de los casos a través de procedimientos manuales lo que favorece la inconsistencia de información. Así, para obtener información sobre la gestión de las alcaldías locales, los diferentes clientes de la información, incluida la misma SDG, dependen de solicitudes de información realizadas a las alcaldías locales a través de diferentes formatos, de forma desarticulada y sin consistencia entre los diferentes períodos.

Todo lo anterior redunda en que no hay un plan completo de generación y uso de la información del desempeño teniendo en cuenta los requerimientos y capacidades de los distintos productores y usuarios. Esto hace difícil hacer seguimientos y evaluaciones más estructuradas y sobre parámetros técnicos mínimos sobre el desempeño de las alcaldías en los diferentes componentes de su labor, incluyendo evaluaciones de impacto sobre la aplicación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local (FDL). En este último aspecto, si bien en el momento la Secretaría Distrital de Planeación plantea realizar una serie de evaluaciones a la gestión de los fondos locales a partir de la información recolectada, el Distrito no cuenta con una agenda de evaluaciones que permita definir las prioridades y el alcance de los temas a evaluar. Esto sin contar que la SDP, en el momento, está usando sus recursos humanos en el límite, por lo que hacer evaluaciones internas podría desbordar las posibilidades de equipo, y limitar el alcance y las conclusiones que se puedan sacar de cualquier ejercicio interno de evaluación.

La Tabla 60 presenta los problemas observados más relevantes en cuanto a seguimiento, monitoreo y evaluación.

Tabla 60. Principales hallazgos para la dimensión de Seguimiento, monitoreo y evaluación

Dimensión	Principales hallazgos
	• Hay falencias en la capacidad administrativa y fiscal de las localidades para gestionar la información y realizar un adecuado S,M&E a los recursos. • La alta rotación de las personas a cargo y la falta de un área misional formal (no *ad hoc* como existe hoy) de S,M&E son causas del problema.

Seguimiento, Monitoreo, y Evaluación	• El capital humano que hace labores de S,M&E requiere fortalecimiento en técnicas y metodologías. • Si bien se han ido fortaleciendo los procesos e instrumentos de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la gestión local aún persisten debilidades en su interoperabilidad y gestión. • Si bien hay avances en la consolidación de cadenas de valor en los Planes de desarrollo Local aún falta fortalecer el proceso en los programas y proyectos que ejecutan recursos locales. • Los proyectos tipo son una oportunidad impulsada por la SDG para estandarizar los componentes técnicos mínimos que los proyectos de los FDL requieren para asegurar un S,M&E. • La información de resultados locales no cuenta con atributos suficientes de oportunidad, disponibilidad, y confiabilidad. • La labor de S,M&E esta débilmente soportada por herramientas tecnológicas. • Hay multiplicidad de sistemas de información, 23 en promedio por localidad. Estos no tienen fechas de corte homogéneas y articuladas y no son interoperables lo que constituye un desgaste para las localidades y las secretarías. • La MUSI representa un primer avance en el proceso de articulación e interoperabilidad de los sistemas de información. Sin embargo, la alimentación manual de la MUSI y los procesos de acompañamiento en el diligenciamiento resultan en una carga para la Secretaría de Planeación Distrital y las Alcaldías Locales. • Las capacidades de S,M&E son bajas para hacer ejercicios internos de evaluación de procesos o resultados. • La SDG adelanta esfuerzos como el SIPSE que permitirá reportes en línea sobre contratación, plan de desarrollo, proyectos de inversión y territorialización, con visualizaciones para la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia

4.6.2 Análisis Normativo

a. Fragmentación normativa

Desde un estricto punto de vista normativo, puede sugerirse que las debilidades en el funcionamiento de la dimensión de S,M&E se hallan, igualmente, asociadas a la carencia de un marco regulatorio comprensivo y ordenado de esta materia y, por ende, a la existencia de una

regulación sectorial inconexa, fragmentada y dispersa, expresada en diversos actos administrativos que concurren simultáneamente como nuevos y paralelos esquemas de seguimiento o evaluación.

En efecto, la regulación sobre esta materia gira alrededor de decretos, resoluciones y/o circulares expedidas, según el ámbito de sus competencias sectoriales en relación con la gestión local, por parte de las Secretarías Distritales de Gobierno, Planeación o Hacienda o de manera conjunta que, por soportarse en diversas disposiciones, algunas de ellas derogadas, conllevan de manera intrínseca, una descoordinación normativa.

Lo señalado se corrobora, en primera instancia, con la Resolución 803 de 2006,[186] expedida por el Secretario Distrital de Gobierno, la cual adopta el Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno (SIPSE), como herramienta interna donde se registre y sistematice la información de gestión, inversión del nivel central y funcionamiento de la entidad, soportada en el desarrollo del software del SIPSE como una herramienta de unificación de información de la entidad. Considerando que los alcaldes locales hacen parte de la planta de cargos de la Secretaría Distrital de Gobierno, se asume que el SIPSE resulta aplicable a la gestión en inversión y funcionamiento de las localidades, aun cuando la Resolución 803 no lo señala de manera explícita.

Por su parte, la Resolución 1120 de 2011,[187] expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno, adopta el Sistema de Gestión Administrativa y Financiera Local integrado por los módulos de contabilidad LIMAY, almacén e inventarios SAE/SAI, contratación SISCO, TERCEROS II y la interfaz del Sistema Integrado de Información para la Planeación de Recursos Empresariales (SI CAPITAL), suministrado y coordinado por la Secretaría Distrital de Gobierno, para su obligatoria aplicación en todas las Alcaldías Locales. Esto es, el sistema de información SI CAPITAL sustituye al SIPSE como herramienta tecnológica para la sistematización de los procesos de gestión administrativa y financiera locales.

El soporte normativo expresado respecto de la Resolución 1120 de 2011 se halla en el Decreto 539 de 2006,[188] derogado por el Decreto 411 de 2016,[189] el Decreto 101 de 2010,[190] que conserva vigencia, el Acuerdo 308 de 2008,[191] que no conserva vigencia, y la Resolución 313 de 2006,[192] la que

186 Por la cual se adopta el Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C. y se adiciona la resolución 1414 del 30 de diciembre de 2003.

187 Por la cual se adopta el Sistema de Información SI CAPITAL como herramienta para sistematizar la gestión administrativa y financiera de las Alcaldías Locales en lo correspondiente a las áreas de contratación, contabilidad, almacén e inventarios.

188 Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones.

189 Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno.

190 Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones

191 Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor".

192 Por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C.

no se halla vigente considerando que la disposición en vigor es la Resolución 201 de 2017.[193] Es decir, la existencia de este Sistema de Información SI CAPITAL en las Alcaldías Locales, desde el punto de vista de la vigencia de las disposiciones distritales que lo soportan, suscita interrogantes.

De otra parte, el Decreto 101 de 2010[194] refleja a nivel de Alcaldía Mayor la disposición de contar con una sistema de evaluación y la unidad de las políticas en el territorio, para lo cual dispuso que la Secretaría Distrital de Gobierno adicionara a los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión local, los módulos necesarios para hacer seguimiento a la gestión del desarrollo y la participación que realicen las Alcaldías Locales y los sectores del nivel central en el territorio de las localidades, concertando con los distintos sectores y las Alcaldías Locales las variables e indicadores que se requieren para el seguimiento de la gestión en las localidades, que permita, entre otros propósitos, evaluar el impacto de las políticas distritales en el territorio.

En este orden, considerando que el citado Decreto 101 no precisa a que sistema de información en la Secretaría Distrital de Gobierno hace referencia, se deduce que se trata del SIPSE o SI CAPITAL, determinando, desde un nivel de decreto, que este es el sistema de información empleado para adelantar el seguimiento de la gestión en las localidades y evaluar el impacto de las políticas distritales en el territorio.

De manera complementaria, el Decreto 689 de 2011[195] adopta la "Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales" como herramienta para desarrollar el ciclo de las políticas públicas distritales y sectoriales, la cual se aplica por parte de las entidades y organismos distritales y cuya coordinación de halla a cargo de las Secretarías Distritales de Planeación, Hacienda y General.

La Administración Distrital soporta la expedición de esta Guía en específicas funciones contenidas en el Acuerdo 257 de 2006,[196] dentro de las que sobresalen las siguientes: i) corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda, según lo dispuesto en el literal g) del artículo 62, "Asesorar a la Administración Distrital en la priorización de recursos y asignación presupuestal del gasto distrital y local."; ii) conforme a lo dispuesto en el literal j) del artículo 73, a la Secretaría Distrital de Planeación "coordinar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y planes de desarrollo urbano y rural del Distrito Capital."; iii) a la Secretaría Distrital de Integración Social, conforme al literal a) del artículo 89, "orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales,

193 Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y -competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Gobierno.

194 Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones.

195 Por medio del cual se adopta la 'Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales'.

196 Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

familias y comunidades"; de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48, la Secretaría General "(…) tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas para el fortalecimiento de la función administrativa de los organismos y entidades de Bogotá, Distrito Capital, (…)".

En esta secuencia normativa relativa a MSE se halla la Circular 03 de 2013,[197] expedida por funcionarios de las Secretarías Distritales de Gobierno, Planeación y Hacienda, denominada "Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local", expedida con el propósito de "facilitar el seguimiento de la ejecución de la inversión, el avance de las metas, la programación financiera y los procesos de contratación en las Alcaldías Locales" y cuyo funcionamiento se integra a un sistema de información distinto del que sistematiza los procesos de gestión administrativa y financiera locales del de gestión, esto es, el Sistema de Información SI CAPITAL.

Esta herramienta de información de la Administración Distrital, a la cual deben reportar las autoridades locales, es el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo (SEGPLAN), sito web administrado y operado por la Secretaría Distrital de Planeación. El SEGPLAN contiene el módulo de consulta respecto de información relacionada con; banco de proyectos, plan de desarrollo, componentes de inversión y de gestión, territorialización de la inversión distrital, actividades de los proyectos, plan operativo anual de inversiones, armonización presupuestal, principalmente.

El SEGPLAN, cuyo funcionamiento inició en el año 2000, es el resultado de un convenio interadministrativo suscrito en el año de 1999 por las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda, que reemplazó al Sistema de Información de Proyectos de Entidades (SIPE) creado por la Secretaría Distrital de Planeación desde el año 1996. En relación con localidades, el objetivo del SEGPLAN es el de su vinculación para hacer seguimiento a los Planes de Desarrollo Local, dentro del esquema de seguimiento y evaluación del Distrito Capital (Secretaria General, 2013). En este orden de ideas, desde un estricto punto de vista formal, subsisten, por hallarse contenidos en regulación administrativa formalmente vigente, como sistema de información con componente local, el SIPSE y SI CAPITAL, pero superpuestos por acuerdo de voluntades suscrito entre 2 entidades distritales, por el SEGPLAN.

Esta situación fáctica relativa a la coexistencia de estos sistemas de información, la regulariza y hace aún más compleja de dilucidar normativamente, la Circular 03 de 2013 al señalar que la MUSI, que se alimenta a través del SEGPLAN, se soporta en las disposiciones que se indican en la Tabla 61.

Tabla 61. Normativa de soporte referenciada en la Circular 03 de 2013 para elaboración de MUSI

Normativa	Materia	Observación

197 Dirigida a los Alcaldes Locales, Coordinadores Administrativos y Financieros, Profesionales de Planeación de los Fondos de Desarrollo Local.

Decreto 550 de 2006[198] Derogado por el Decreto 16 de 2013[199] aunque las funciones se mantienen en este decreto.	(Arts. 31, numeral d) y 33, numeral b). Dirigir el diseño y actualización de metodologías y procedimientos para la programación, ejecución, seguimiento y modificación de la inversión pública, relacionados con los planes y programas de desarrollo, planes de acción y proyectos de inversión. Diseñar metodologías para el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Distrital y Local.	Las metodologías y procedimientos deben ser formalizadas mediante acto administrativo por la autoridad competente, esto es, Alcalde Mayor.
Decreto 714 de 1992[200] Vigente	(Art. 92). Corresponde a la Secretaría de Hacienda garantizar la correcta programación y ejecución presupuestal. Para tal fin diseñará los métodos y procedimientos de información, seguimiento y evaluación que considere necesarios. Igualmente, podrá efectuar por conducto de la Dirección Distrital de Presupuesto las visitas que considere pertinentes e impartir las instrucciones que encuentre conveniente para el adecuado manejo financiero y presupuestal.	Relevante
Decreto 539 de 2012[201] La referencia es imprecisa. Se refiere es al Decreto 539 de 2006[202] Derogado por el Decreto 411 de 2016.[203]	(art. 13, literales g; i) Establecer y administrar un sistema de información que dé cuenta de la gestión en las localidades del Distrito Capital. Informar periódicamente al Secretario de Gobierno y por su conducto, al Alcalde Mayor, sobre la gestión en las localidades.	Las funciones no se mantienen en el Decreto 411 de 20165
Decreto 101 de 2010 (arts. 18 y 19)	La Secretaría Distrital de Gobierno concertará con los distintos sectores y las Alcaldías Locales las variables	Es imprecisa esta referencia en la

198 Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones.
199 Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones.
200 Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.
201 Por el cual se reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2012 - 2016 – "Bogotá Humana".
202 Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones.
203 Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Vigente pero no aplicada	e indicadores que se requieren para el seguimiento de la gestión en las localidades. La Secretaría Distrital de Gobierno liderará el proceso de definición de los protocolos que establecen los criterios del flujo de información que alimentarán los módulos desde los sectores y las Alcaldías Locales. El sistema de información y Seguimiento de la Secretaría Distrital de Gobierno propondrá un conjunto de indicadores sobre la situación de la localidad, que permita: Evaluar el impacto de las políticas distritales en el territorio.	medida que el Decreto 101 hace mención al Sistema SI CAPITAL, del sector gobierno; es decir, este decreto no soporta la Circular 03 de 2013 que no considera el SI CAPITAL sino el SEGPLAN. Es decir, se invoca una norma que remite a un sistema de información específico (SI CAPITAL) para soportar otro sistema de información (SEGPLAN).

Fuente: Elaboración propia

El objetivo institucional de la MUSI, conforme la Circular 03 de 2013 consiste en "facilitar el seguimiento de la ejecución de la inversión, el avance de las metas, la programación financiera y los procesos de contratación en las Alcaldías Locales", orientado a cumplir con lo establecido en las disposiciones de la Tabla 62.

Tabla 62. Disposiciones de cumplimiento de la MUSI

Disposición	Materia
Ley 152 de 1994[204] (artículo 41)	Planes de acción en las entidades territoriales.
Acuerdo Distrital 12 de 1994[205]	Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital

204 Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

205 Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias.

Acuerdo Distrital 13 de 2000[206]	participación ciudadana en el seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Local
Decreto 372 de 2010[207]	Proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local
Decreto 449 de 1999[208]	Banco Distrital de Programas y Proyectos

Fuente: Elaboración propia

Considerando las disposiciones citadas (conforman el sistema de planeación y presupuesto, incluyendo lo relativo al seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo distrital y local) y el objetivo de la Circular 03 de 2013 (facilitar el seguimiento de la ejecución de la inversión) se colige que un instrumento liviano como una circular, está orientado a fijar las regulación de evaluación y unidad de las políticas en el territorio y la evaluación de la gestión en las localidades, a través de un sistema de información derivado de un acuerdo de voluntades.

De otra parte, si bien a nivel normativo, la Circular 03 de 2013 trata de expresar un marco normativo que la soporte, en la práctica subsiste la inquietud acerca de la vigencia y funcionamiento de los sistemas de información con componente local, el SIPSE y SI CAPITAL, su articulación o fragmentación con el SEGPLAN, así como la confiabilidad y validez legal de los reportes que producen y el impacto en la calidad, consistencia y coherencia de la información empleada en S,M&E. Ello si se considera, además, que el Decreto 101 de 2010 hace mención al Sistema SI CAPITAL, no al SEGPLAN

De ese modo, en lo que concierne a la Secretaría Distrital de Gobierno, hay fragilidad en la regulación normativa que soporta la Circular 03 de 2013. A ello debe agregarse el rol otorgado a la Subsecretaría de Gestión Local en el Decreto 411 de 2016, que fija la estructura organizacional de la Secretaría. En efecto, en este decreto, la citada Subsecretaría adquiere un rol de orientador en la formulación de públicas, planes programas y proyectos Distritales que impactan en el desarrollo del territorio, de evaluador del impacto de esas políticas distritales en el territorio local y de coordinador o articulador de la gestión distrital a nivel local.

Es decir, para desempeñar el rol de evaluador del impacto de las políticas distritales a nivel local, requiere de un marco regulatorio consistente y actualizado con su nueva organización institucional el que, a nivel normativo, se expresa en normas como un acuerdo o decreto distritales. Para ello, no es suficiente una circular conjunta, suscrita por funcionarios que no son cabeza de sector.

Adicionalmente debe indicarse que un componente particular de las actividades de MSE, se halla previsto en el Acuerdo 522 de 2013[209] que ordena a la Secretaría Distrital de Planeación habilitar el módulo “Plan de Acción Localidades”, como herramienta de seguimiento a los planes de desarrollo

206 Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

207 Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L.

208 Por el cual se actualizan los procedimientos del Banco Distrital de Programas y Proyectos.

209 Por medio del cual se dictan normas para fortalecer la participación y la veeduría ciudadana en el seguimiento, evaluación y control de la contratación en el Distrito Capital.

local, vinculado al SEGPLAN, que será alimentado por parte de las alcaldías locales deberán alimentar este módulo del SEGPLAN, con los informes relacionados con las metas e indicadores del Plan de Desarrollo Local, Plan Operativo Anual de Inversiones y Proyectos de Inversión. El objetivo de este mandato distrital es "competir" en la publicidad de la información cargada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), duplicando acciones y costos administrativos, sin que resulte explícito el objetivo y aporte de este mandato a las acciones de S,M&E.

b. Necesidad de un marco regulatorio apropiado

Conforme lo expresado, las labores de S,M&E se soportan en una amalgama variada de disposiciones distritales, cuya única coherencia se reconoce en los considerandos que soportan las diversas disposiciones distritales en esta materia sin que, en la práctica, pueda deducirse, de manera explícita, la coherencia de ese soporte normativo y los distintos sistemas de información implementados en desarrollo de ese variado cuerpo regulatorio. En ese orden, la necesidad de actualizar, consolidar y reexpedir una arquitectura normativa coherente, relativa a MSE es indispensable a efectos de que la Administración Distrital supere las debilidades operativas y normativas evidenciadas en relación con esta dimensión.

Ello exigirá definir, a nivel distrital, un modelo organizacional con una entidad coordinadora o responsable de administrar el sistema de información, dar lineamientos sobre el particular y adelantar las labores de MSE, p. ej., la Secretaría Distrital de Planeación. Efectuar un reparto de competencias sectoriales articulen la entrega e integración de información entre los sectores central, descentralizado y local, que le facilite al formulador de política para las localidades, la Secretaría Distrital de Gobierno, disponer de la información e insumos que soporten nuevas decisiones regulatorias para el sector local. Este modelo, por comprender el ejercicio de competencias institucionales entre diversos sectores, debe estar fijado en un acuerdo distrital o por parte del Alcalde Mayor, mediante la creación de sistema administrativo en los términos del artículo 43[210] de la Ley 489 de 1998.[211]

Puesto de otra manera, la circular es un instrumento jurídico débil, insuficiente, para definir ese modelo organizativo, disponer y administrar el sistema de información y establecer deberes institucionales entre sectores de la administración en orden a consolidar y fijar un marco explícito para el ejercicio de las labores de S,M&E de las políticas públicas a nivel distrital y local, particularmente de inversión. Considerando, adicionalmente, existencia de una regulación sectorial inconexa, fragmentada y dispersa, expresada en diversos actos administrativos (acuerdos, decretos,

210 Artículo 43.- Sistemas Administrativos. El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación.

211 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

resoluciones, circulares) que concurren simultáneamente como nuevos y paralelos esquemas de seguimiento o evaluación.

Para el diseño de la arquitectura normativa e institucional sugerida, pueden considerarse, como modelos a evaluar los relativos al Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), administrado por el Departamento Nacional de Planeación, que es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas.(DNP ,2017)

De igual manera, resulta conveniente revisar el contenido del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del Sistema General de Regalías, regulado por la Ley 1530 de 2012,[212] que se define como el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad verificar el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Las medidas de control que se apliquen podrán ser de carácter preventivo, correctivo o sancionatorio, conforme las etapas que lo integran. El responsable institucional de este esquema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación es el Departamento Nacional de Planeación, el cual lo ejerce con arreglo al procedimiento definido directamente por los artículos 99 a 120 de la Ley 1530 de 2012, el que prevé la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias.

Es preciso anotar que la regulación contenida en las disposiciones citadas reproduce la terminología de las acciones de seguimiento definidas por el artículo 3 del Acto Legislativo 04 de 2007,[213] en relación con la estrategia de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a financiar la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y las inversiones de *propósito general*.[214] En relación con estos recursos el artículo 3 del Acto Legislativo 04 de 2007 dispuso que e*l Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad.*

En desarrollo de esa explícita autorización constitucional, el Gobierno nacional expidió el Decreto 028 de 2008,[215] que fijó los objetivos de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral (EMSCI) al gasto que se realice con cargo a los recursos del SGP; los sectores sobre los cuales recae

212 Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
213 **P**or el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
214 El artículo 3 del Acto Legislativo 04 de 2007 dispuso, de manera textual, lo siguiente: *Artículo 3. Adiciónense al artículo 56 de la Constitución Política los siguientes incisos: El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas. Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar*.
215 Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

su ejercicio; el contenido de cada una de las actividades que la integran; así como sus responsables institucionales, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios financiados con cargo a tales recursos.
En este orden, el artículo 7 del Decreto 028, complementado por los artículos 20 de la Ley 1450 de 2011,[216] y 2 del Decreto 3571 de 2011,[217] dispuso que la actividad de monitoreo estará a cargo del Ministerio respectivo para los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y para los demás sectores será responsabilidad del DNP. Referente a las actividades de seguimiento y control, el Decreto 791 de 2009[218] asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) el cumplimiento de estas responsabilidades.

Conforme con lo anterior, la estrategia presenta, en su ejecución¸ la siguiente distribución institucional Atendiendo a lo indicado, el MHCP apropia y distribuye presupuestalmente y gira los recursos de propósito general a distritos y municipios. Esta entidad, con el apoyo de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) ejecuta, a su vez, la estrategia de monitoreo, seguimiento y control e impone medidas preventivas y correctivas. Es decir, el MHCP apropia y distribuye sectorialmente los recursos del SGP y con la DAF coordina las labores de monitoreo, seguimiento y control. Sectorialmente, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) distribuyen los recursos por entidad territorial y ejercen labores de monitoreo.

En suma, el enfoque del monitoreo seguimiento, control y evaluación en los modelos de SGR y SGP es el de evaluar dos aspectos de la ejecución: la calidad y cobertura en la prestación de los servicios financiados con cargo al SGP y el impacto con los proyectos de inversión financiados con SGR y, de otra parte, en ambos modelos, los requisitos presupuestales, contractuales, contables y de tesorería requeridos para la ejecución formal de los recursos.

Estos modelos, como se sugiere a la administración distrital respecto del S,M&E, descansan en un reparto organizacional con una entidad coordinadora o responsable de administrar el sistema de información, dar lineamientos sobre el particular y adelantar las labores de S,M&E; un reparto de competencias sectoriales articulados para la entrega de información entre los distintos sectores y niveles de gobierno que le facilite al formulador de política disponer de la información e insumos que soporten nuevas decisiones regulatorias.

4.6.3 Análisis de Procesos

Esta dimensión se enmarca en el proceso de Acompañamiento a la Gestión Local, a partir de la actualización del mapa de procesos adoptado en la Resolución 0162 del 16 de febrero de 2017. Este

216 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
217 Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
218 Por el cual se suprime la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.

proceso hace parte del Macroproceso de Gestión Territorial, cuyo líder es el Subsecretario de Gestión Local.

El proceso de Acompañamiento a la Gestión Local es un proceso misional, que está orientado al fortalecimiento de la capacidad administrativa y fiscal de las Alcaldías Locales a través del acompañamiento y asistencia técnica prestada por la Subsecretaría de Gestión Local, así mismo, pretende incorporar aspectos de seguimiento, a través de la generación de alertas tempranas frente a la gestión como tal. Lo anterior se evidencia en el objetivo de dicho proceso, el cual se presenta en la Tabla 63.

Tabla 63. Identificación del proceso Acompañamiento a la Gestión Local

Identificación del proceso	
Tipo de proceso	Misional
Líder	Subsecretario de Gestión Local
Objetivo	Fortalecer la capacidad institucional de las Alcaldías Locales a través del diseño y acompañamiento en la implementación del modelo de gestión, la asistencia técnica y generación de alertas tempranas frente a la gestión local en materia policiva y desarrollo local, y el impulso a la capacidad de interlocución de los alcaldes locales con los actores institucionales y sociales para mejorar el servicio al ciudadano y fortalecer la gobernanza local por parte de las Alcaldías Locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la caracterización del proceso descargada de la Intranet de la SDG

La caracterización del proceso que se encuentra en la Intranet de la SDG tiene versión 1 del 19 de mayo de 2017, a continuación se presentan las actividades definidas para el proceso, que responden al ciclo PHVA (Tabla 64).

Tabla 64. Actividades del proceso de Acompañamiento a la Gestión Local[219]

Clasificación	Actividad	Dependencias relacionadas
H	Definir el modelo de gestión local	Subsecretaría de Gestión Local Dirección para la Gestión Policiva Dirección para la Gestión del Desarrollo Local
	Orientar la formulación de políticas públicas relacionadas con la gestión del desarrollo local	Oficina Asesora de Planeación Subsecretaría de Gestión Local Dirección para la Gestión Policiva Dirección para la Gestión del Desarrollo Local
	Realizar asistencia técnica en materia de gestión policiva	Subsecretaría de Gestión Local Dirección para la Gestión Policiva
	Realizar asistencia técnica en materia de gestión para el desarrollo local	Subsecretaría de Gestión Local Dirección para la Gestión del Desarrollo Local

219 Sólo se incluyen las actividades correspondientes al "Hacer" del ciclo, con el fin de centrar el análisis en las actividades de implementación del proceso.

	Realizar seguimiento a la gestión de las alcaldías locales y Fondos de Desarrollo Local	Subsecretaría de Gestión Local Dirección para la Gestión Policiva Dirección para la Gestión del Desarrollo Local
	Realizar eventos de capacitación, formación y/o discusión	Subsecretaría de Gestión Local
	Realizar coordinación interinstitucional	Subsecretaría de Gestión Local, Dirección para la Gestión Policiva, Dirección para la Gestión del Desarrollo Local

Fuente: Elaboración propia a partir de información descargada de la Intranet de la SDG

La caracterización del proceso evidencia la intención de la Secretaría Distrital de Gobierno de tomar acciones para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las Alcaldías Locales, pero más allá de esta intención no se evidencia un proceso claramente definido que brinde un curso de acción a la Subsecretaría de Gestión Local para realizar este acompañamiento y el posterior seguimiento a la gestión que les permita, como se menciona al inicio de esta dimensión, tener una retroalimentación constante sobre la gestión de las Alcaldías Locales y tomar decisiones con base en información confiable, que permitiría al final mejorar el servicio y fortalecer la gobernanza local. El proceso documentado, más que una cadena de valor, se presenta como un listado de actividades que realiza la Subsecretaría de Gestión Local, en cumplimiento de las funciones asignadas en el Decreto 411 de 2016. Así mismo, la documentación del proceso no evidencia una interacción clara con los demás procesos misionales y de apoyo, liderados por las Alcaldías Locales, que son en principio la base sobre la cual se debe realizar el acompañamiento, y posterior seguimiento, monitoreo y evaluación a las Alcaldías Locales.

Adicionalmente, a través de la documentación del proceso, no es posible determinar cuál es el enfoque o cómo se desarrollan las diferentes actividades definidas en éste. En entrevista[220] con los líderes de la Oficina Asesora de Planeación que han acompañado el proceso de actualización del Subsistema de Gestión de Calidad, para el caso particular de la actividad "realizar asistencia técnica en materia de gestión policiva", fue informado que ésta se refiere al acompañamiento que realiza la Dirección de Gestión Policiva a operativos de inspección, vigilancia y control en la localidad, que básicamente consiste en prestarle asistencia técnica a los Alcaldes Locales en el desarrollo de los operativos, sin embargo, no existe un protocolo definido para hacer esta asistencia técnica.

Lo anterior se evidencia en que actualmente, se encuentran en la Intranet de la SDG al 30 de noviembre de 2017, documentados dos (2) procedimientos y un (1) instructivo, los cuáles se listan a continuación.

Tabla 65. Procedimientos del proceso de Acompañamiento a la Gestión Local

No.	Procedimiento

220 Entrevista realizada el 16 de noviembre de 2017, en las instalaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno.

1	GET-AGL-P001 Procedimiento Seguimiento a los Consejos Locales de Gobierno
2	1D-GGL-P002 Seguimiento a Obligaciones por Pagar - OPX - FDL
3	1D-GGL-IN001 Instrucciones para la elaboración del informe de gestión para la entrega del cargo de Alcalde Local

Fuente: Elaboración propia a partir de los procedimientos incluidos en la Intranet de la SDG y suministrados por la Oficina Asesora de Planeación

Los procedimientos e instrucción que se encuentran actualmente definidos para el proceso, son documentos que indican la forma en que se hacen actividades puntuales desarrolladas en la Subsecretaría, lo que nuevamente evidencia que el proceso no se encuentra estructurado realmente como un proceso transversal que apoye y acompañe toda la gestión de las Alcaldías Locales.

En lo que respecta al documento de instrucciones para la elaboración del informe de gestión para la entrega del cargo del Alcalde Local, en la entrevista realizada con los líderes de la Oficina Asesora de Planeación[221], se informó que éste se documentó el año pasado con el fin de entregar directrices sobre la información que debían entregar los alcaldes salientes y para que los alcaldes entrantes supieran que información debían recibir. Sin embargo, como la elaboración del documento fue debida a una coyuntura, ya se realizó la solicitud a la Oficina Asesora de Planeación para sacarlo de este proceso y que quede definido en el proceso de talento humano.

Adicionalmente, de los procedimientos restantes se informó que el procedimiento de obligaciones por pagar estaba en proceso de actualización, y que el procedimiento de seguimiento a los Consejos Locales de Gobierno, estaba a la espera de la nueva reglamentación para poder redefinirlo. Así mismo, se informó que se había tomado la decisión que para este proceso se iban a mantener los dos procedimientos ya definidos y que se iba a documentar adicionalmente el procedimiento de descongestión de expedientes, que se viene desarrollando con el liderazgo de la Dirección para la Gestión Policiva. No obstante lo anterior, este es un tema que, por su naturaleza excepcional, podría requerir tratamiento especial a nivel de un proyecto más que un procedimiento como tal.

Es así como no se contempla dentro del proceso definido actualmente, un modelo de acompañamiento, seguimiento, monitoreo y evaluación extremo a extremo de los procesos claves en la gestión de las Alcaldías Locales, esto es Inspección, vigilancia y control, gestión pública territorial local y gestión corporativa local, que permita realizar un acompañamiento sistemático en los aspectos de la gestión que se encuentren más débiles para contribuir con el fortalecimiento de capacidades y por otro lado, el seguimiento, monitoreo y evaluación que permita la generación de información oportuna y de calidad para la toma de decisiones.

Lo anterior demuestra, que este proceso y las actividades identificadas del mismo, responden a unas necesidades puntuales que se han tenido en la Subsecretaría, más que a un análisis de los procesos de la gestión local en el contexto de las metas y objetivos deseados que al final se traduzca en el

221 Ibídem.

diseño de un proceso que permita gestionar el acompañamiento y el seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión local.

El reto en este caso, se presenta precisamente en el diseño de este modelo, de tal forma que permita a la Subsecretaría de Gestión Local contar con herramientas efectivas para contribuir a la mejora de la gestión que realizan las Alcaldías Locales.

5 Análisis sobre la conveniencia de agrupación y creación de nuevas localidades

5.1 El problema

El tamaño y el número de localidades que conforman la división territorial del Distrito Capital ha sido objeto de un debate recurrente, incluso desde poco tiempo después de la entrada en vigencia del Decreto Ley 1421 de 1993, sin que hasta la fecha se haya modificado el diseño territorial de aquella época.

Al respecto, en 1996, el hoy alcalde Enrique Peñalosa se refirió a la conveniencia de una reforma político-administrativa mediante la cual, entre otras cosas, se pasase de 20 a 30 localidades[222]. En 2008 la entonces Secretaría Distrital de Gobierno, Clara López, anunció un proyecto para fusionar y dividir localidades, mediante la agrupación de las más pequeñas y la división de las más grandes[223].

Al respecto se pronunciaron los exalcaldes Jaime Castro, Antanas Mockus y Paul Bromberg[224]. Castro se refirió a la pertinencia de pensar en la creación de nuevas localidades más que en la supresión y fusión de las actuales. Por su parte, Mockus advirtió sobre la conveniencia de garantizar la heterogeneidad social, evitando una eventual división entre localidades ricas y pobres. Finalmente, Bromberg subrayó la urgencia de acometer la iniciativa y anotó que, según cálculos de la Administración Distrital en su momento, el número de localidades debía ascender a 30. En sentido similar también se ha expresado el Concejo Distrital, a través de algunos de sus miembros, en particular, precisando que cada localidad debería tener máximo 250.000 habitantes[225].

Estas ideas se han recogido en iniciativas de reforma normativa en el Congreso de la República y el Concejo de Bogotá, sin que hasta la fecha hayan sido aprobadas. Entre estas se encuentran, recientemente, el proyecto de ley de la Representante a la Cámara por Bogotá Clara Rojas y el proyecto de acuerdo del concejal Diego Molano. Dicho proyecto de ley[226] contempla una división del Distrito en localidades que tengan entre 200.000 y 400.000 habitantes. A su vez, el referido proyecto de acuerdo[227] plantea como objetivo reorganizar las localidades, fusionando y dividiendo las existentes de forma tal que cada una de ellas tenga una población entre 300.000 y 500.000 habitantes; efecto para el cual prevé conceder al Alcalde Mayor un plazo de 1 año para presentar la propuesta respectiva.

La propia Secretaría Distrital de Gobierno elaboró una detallada propuesta al respecto en 2010. En ella planteaba una división territorial compuesta por 28 localidades: 22 urbanas y 6 rurales.

222 Ver: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-485027
223 Ver: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3935162
224 Ibíd.
225 Ver al respecto, propuestas del Concejal Carlos Vicente de Roux (2010)
226 Proyecto de Ley 030 de 2017, Cámara de Representantes.
227 Proyecto de Acuerdo 657 de 2017, Concejo de Bogotá D.C.

Contemplaba, además, que cada localidad estaría "organizada como Subdivisión Administrativa Especial del orden Distrital adscrita a la Secretaría Distrital de Gobierno, de carácter eminentemente técnico y especializado, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera o presupuestal, que tendrá por objeto la gestión de los asuntos propios de su territorio conforme a las competencias y funciones administrativas que, en ejercicio de sus facultades, les atribuya el Concejo Distrital"[228].

De lo anterior se demuestra que no es casual que este asunto se debata de manera recurrente pues se trata de una asignatura pendiente del régimen especial de Bogotá. En particular, el Decreto Ley 1421 dispuso en su artículo 62 que esta tarea le corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde.

En el contexto anterior, el problema de fondo es, sin embargo, que tras casi un cuarto de siglo de la actual distribución de localidades, a pesar de las profundas transformaciones y procesos de expansión que ha experimentado la ciudad en este periodo, esta configuración no se ha revisado ni adecuado, siquiera parcialmente, a los nuevos requerimientos de ordenamiento y gestión del desarrollo que presenta la ciudad.

Al haberse asumido de manera inercial el arreglo precedente[229], la división territorial distrital quedó sujeta a un diseño que se remonta a los años setenta y ochenta del siglo pasado y que poco tiene que ver con la Bogotá de hoy. Por ejemplo, las dinámicas de ese entonces obedecían a un proceso histórico de anexión de municipios colindantes y de crecimiento de zonas periféricas y rurales de la ciudad. Para el diseño de ese entonces, en 1972 se tomaron en cuenta unos criterios asociados a dicho proceso: "los estudios señalaron la necesidad de dividir la ciudad en 16 alcaldías menores, donde el barrio era la unidad básica para la definición de los sectores y los criterios tomados en consideración para delimitar los territorios de las administraciones menores fueron: ecológicos, límites de los barrios, poblacionales (el número de personas no debía sobrepasar los 300.000 habitantes) y las grandes vías de la ciudad"[230].

El desarrollo de Bogotá en estas décadas, especialmente en términos normativos, institucionales, económicos, sociales y demográficos, ha generado una ciudad distinta, con nuevas y complejas realidades locales. Solo desde la perspectiva poblacional, varias de las localidades de Bogotá tienen más habitantes que buena parte de las capitales departamentales, algunas de ellas con una población equivalente o superior a las de las ciudades más grandes del país. Tal es el caso de localidades como Suba y Kennedy que, con más de un millón doscientos mil habitantes, son equiparables a Barranquilla, la cuarta ciudad con más población del país. Algo similar podría decirse de Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa que, en población, superan a ciudades intermedias como Cúcuta o Ibagué (Tabla 66).

228 Secretaría Distrital de Gobierno. Exposición de motivos proyecto de acuerdo "por el cual se crean nuevas localidades en el Distrito Capital de Bogotá D.C.", 2010.
229 Consagrado en los acuerdos distritales 26 de 1972, 8 de 1997, 14 de 1983 y 9 de 1986.
230 Secretaría Distrital de Gobierno, *op. cit.*

Tabla 66. Ciudades y Localidades de Bogotá según Tamaño Poblacional

#	Ciudad	Población	Localidad	Población
1	Bogotá	8,080,734		
2	Medellín	2,508,452		
3	Cali	2,420,013		
4	Barranquilla	1,228,621	Suba	1,282,978
5	Cartagena	1,025,086	Kennedy	1,208,980
6	Cúcuta	662,765	Engativá	878,434
7	Soledad	648,949	Ciudad Bolívar	733,859
8	Ibagué	564,077	Bosa	731,047
9	Pereira	474,356	Usaquén	474,186
10	Buenaventura	415,640	Fontibón	413,734
11	Manizales	398,874	San Cristóbal	394,358
12	Neiva	345,911	Rafael Uribe Uribe	350,944
13	Palmira	308,671	Usme	340,101
14	Florida Blanca	266,669	Barrios unidos	267,106
15	Envigado	232,854	Puente Aranda	221,906
16	Apartadó	189,325	Tunjuelito	187,971
17	Fusagasugá	130,805	Teusaquillo	140,473
18	Zipaquirá	126,409	Chapinero	126,591
19	Girardot	106,283	Antonio Nariño	109,254
20	Santander de Quilichao	96,518	Santa fe	95,201
21	Aguachica	94,864	Los Mártires	93,716
22	Sucre	22,403	La candelaria	22,438
23	Cucunubá	7,521	Sumapaz	7,457

Fuente: DANE, Proyecciones de Población – Censo 2005 (2017). DANE – SDP (2017)

Desde luego, el tamaño de una localidad se traduce en una creciente complejidad social y administrativa, aspecto que no encuentra tratamiento diferencial ni una debida correspondencia en la estática división territorial vigente. Si bien, es claro que las localidades no son municipios, y que sus competencias carecen de alcance en buena parte de los ámbitos del desarrollo social y

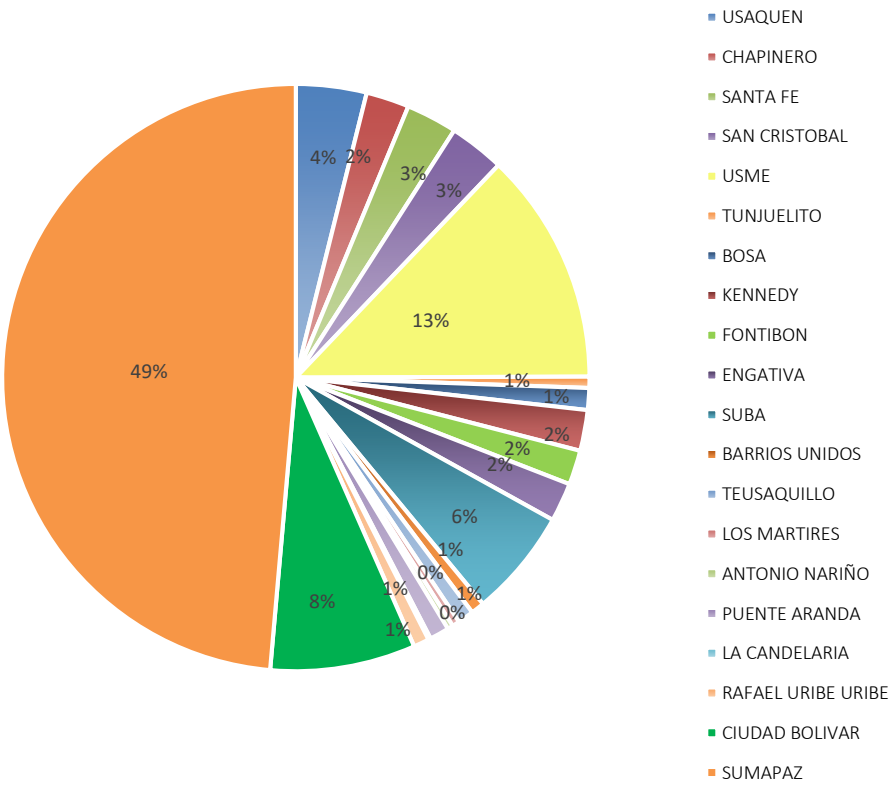
económico, la dimensión de las tareas a su cargo también es un reflejo del tamaño y la complejidad de las manifestaciones sociales y económicas que tienen lugar en su jurisdicción.

Así, por ejemplo, no es lo mismo ejercer funciones de coordinación de la llegada institucional, o de inspección, vigilancia y control, sobre una localidad como La Candelaria - con una población de 22.000 habitantes y equivalente a un municipio como Sucre- que, sobre Suba, con casi 1.3 millones de habitantes, equivalente a Barranquilla (Tabla 66). Una configuración que no contemple estas diferencias es, desde esta perspectiva, insuficiente o carente de criterios adecuados para la ciudad actual. No sorprende, por tanto, que mientras Rafael Uribe Uribe, La Candelaria y Antonio Nariño obtienen los niveles más altos en el índice de gestión (1º, 2º, y 3er lugar), Suba y Kennedy, por el contrario, se ubican recurrentemente en las últimas posiciones.

Otro de los elementos que se deben vincular a este análisis, y que da cuenta de la heterogeneidad o complejidad existente en las localidades, es la extensión territorial -incluyendo predios tanto urbanos como rurales. Las características de extensión y configuración predial plantean diferentes requerimientos sobre la gestión y el ordenamiento local, dados principalmente por las normas de uso y aprovechamiento. Por ejemplo, las zonas urbanas están principalmente destinadas al uso residencial, comercial, dotacional, industrial entre otras. Es en estas zonas, además, en las que, por lo general, se concentran las mayores densidades de población. Por su parte, las zonas rurales están destinadas principalmente a los usos agrícolas y/o pecuarios, o identificadas como suelo de conservación. Esto último, necesariamente reflejando densidades de población menores.

De acuerdo con información de la Secretaría Distrital de Ambiente, Bogotá tiene un total de 161 mil hectáreas de extensión, de las cuales, 49% (en su totalidad de suelo rural) corresponden a exclusivamente a la localidad de Sumapaz. Usme (13%), Ciudad Bolívar (8%), Suba (6%) y Kennedy (2%) le siguen en extensión, siendo a su vez localidades altamente pobladas. Por su parte, localidades como Candelaria, Antonio Nariño y Los Mártires, representan menos del 1% de la extensión de la ciudad y concentran menores poblaciones. La Gráfica 33 muestra la participación de cada una de las localidades en el área total de Bogotá.

Gráfica 33. Distribución área total de Bogotá por localidad

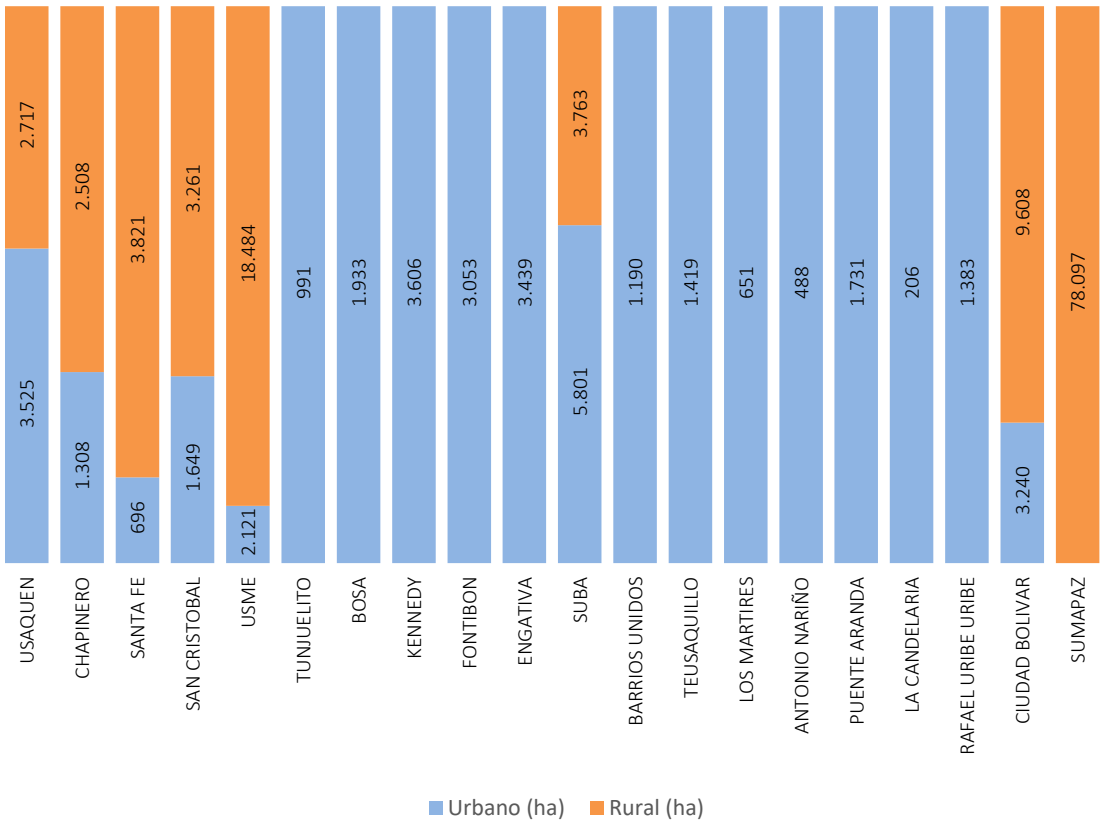


Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 190 de 2004. Cálculos Secretaría Distrital de Planeación.

Al combinar las consideraciones poblacionales y de extensión territorial con los resultados del índice de gestión local, el análisis de correlaciones realizado, confirma que las localidades grandes en población y territorio son, en general, aquellas que peor les va en gestión.

Además de la población y el territorio, la revisión de la configuración actual debe también examinar la homogeneidad de las localidades. Esto porque no todas las localidades cuentan con suelo rural, por ejemplo, y solamente Sumapaz no cuenta con suelo urbano. En este caso, el suelo rural de Bogotá se concentra en 8 localidades, siendo las localidades con más área Sumapaz (78 mil ha), seguido de Usme (18,5 mil ha) y Ciudad Bolívar (9,6 mil ha). Las otras localidades con zonas rurales son Santa Fe, Suba, San Cristóbal, Usaquén y Chapinero (Gráfica 34).

Gráfica 34. Área urbana y rural por localidad

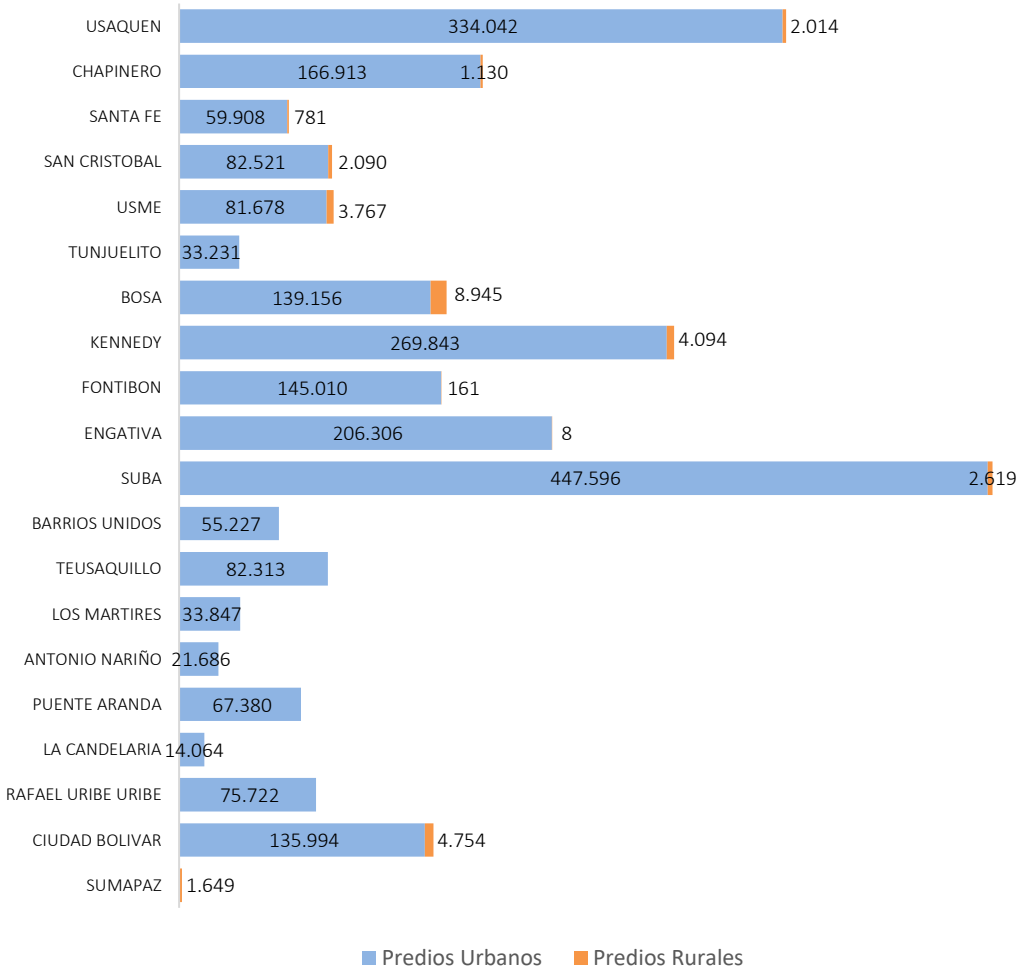


Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 190 de 2004. Cálculos Secretaría Distrital de Planeación.

En contraste, al analizar el suelo urbano se observa que este representa tan solo 24% del suelo de la ciudad, siendo Suba (5.801 ha), Kennedy (3.606 ha) y Usaquén (3.525 ha) las localidades más grandes en cuento a extensión urbana.

La homogeneidad en el uso del suelo también contempla los usos de los predios. Así, por ejemplo, mientras Bogotá cuenta con cerca de 2.484.499 predios, de estos, el 98.7% son urbanos mientras que tan solo el 1.3% están en suelo rural. En todo caso, dentro de los predios urbanos, las localidades con mayor número concuerdan con las localidades más grandes: Suba (447.596), Usaquén (334.042) y Kennedy (269.843), (Gráfica 35).

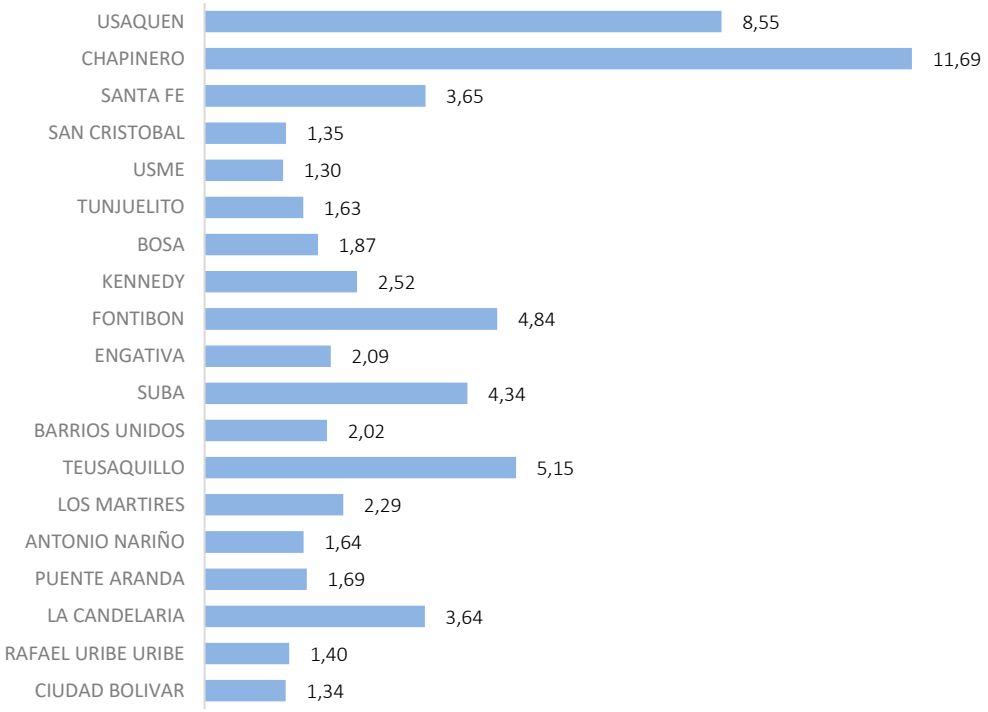
Gráfica 35. Número de predios por localidad



Fuente: Censo Inmobiliario de Bogotá (2017)

En cuanto a la relación de número de predios por lote, indicador que da cuenta de la densidad de predios desarrollados en régimen de propiedad horizontal, la proporción más alta se encuentra en Chapinero con 11.69 predios por lote, seguido por Usaquén con 8.55 predios por lote y Fontibón con 4.84 (Gráfica 36). Esta relación es importante dado que, en el marco de sus competencias, las localidades deben adelantar las funciones de inspección, vigilancia y control de las normas urbanísticas, tarea cuya exigencia es una función del desarrollo inmobiliario de la localidad. Este último brinda, a su vez, una aproximación al nivel de la actividad comercial y de servicios que se desarrolla en la misma, aspectos que, entre otros, no pueden ser soslayados en la definición del número de localidades que puede requerir el Distrito Capital.

Gráfica 36. Número de predios por lote



Fuente: Censo Inmobiliario de Bogotá (2017)

Resulta pertinente anotar que el trasfondo conceptual de esta reflexión termina siendo determinante en la comprensión y definición del modelo de gestión local. El alcance de la democracia local y de la descentralización de la ciudad (bajo su enfoque de desconcentración/delegación), así como la definición de la vocación de las localidades, están estrechamente ligados a la dimensión que se le confiera a la escala local. Se trata entonces de precisar cuál es la dimensión óptima de las unidades en las que se debe dividir el territorio distrital con miras a propiciar, por un lado, una adecuada provisión de bienes y servicios de escala local y por el otro, avanzar en el cumplimiento de las competencias y funciones referentes a las localidades garantizando la eficacia y eficiencia en las mismas.

A partir del análisis realizado, y de la percepción y conocimiento recogido a través de entrevistas y sesiones de trabajos con funcionarios y expertos, se puede afirmar que existe un amplio consenso político, además de condiciones técnicas, que sugieren la necesidad y conveniencia de revisar la actual división territorial distrital en el sentido de establecer un número y una configuración más acorde con los requerimientos del modelo de gestión y con el objetivo de mejorar la prestación de servicios y cerrar las principales brechas inter e intra localidad actualmente existentes. Este, por supuesto debe estar basado en criterios técnicos mínimos como los analizados -que reflejen la realidad de las localidades en términos de población, territorio, y homogeneidad-, y tener en cuenta, igualmente la escala y la proximidad de las autoridades distritales y locales para la provisión de bienes y servicios públicos, además de los criterios políticos del caso.

Una primera aproximación técnica a los parámetros, criterios y metodología a partir de los cuales se podría plantear una propuesta de redefinición del número de localidades de Bogotá, se presenta en la sección 5.1.3 de este capítulo. Entre las iniciativas en ese sentido que se han realizado, un referente importante es la mencionada propuesta de la Secretaría Distrital de Gobierno de 2010, en la cual se trascendía el componente exclusivamente poblacional, conjugándolo con factores consistentes con otras características: geográficos, de identidad social, de economías de escala, de heterogeneidad, de distinción entre lo urbano y lo rural, etc. Antes de la definición de tales criterios, a partir del análisis realizado, se considera que algunos principios generales como los siguientes deben orientar esta definición.

- Contemplar las decisiones de localización de los distintos agentes no solo desde el individuo, sino también del entorno al que pertenecen.
- Considerar las políticas de ordenamiento que darán forma a la expansión de la ciudad
- Anticipar el crecimiento o la transformación de áreas territoriales.
- Incorporar la escala de prestación y acceso a servicios públicos.
- Posibilitar agregación de barrios históricos o unidades socio-culturales, pero no su división.
- Procurar divisiones territoriales con superficie y número de habitantes no tan dispares.
- Buscar unidades territoriales que tengan, o puedan lograr, una centralidad cotidiana y alguna identidad.
- Garantizar la sostenibilidad fiscal de la nueva estructura.
- Considerar los efectos electorales de la reforma.

5.2 Análisis Normativo

La Ley 17 de 1905[231], dispuso erigir el Municipio de Bogotá en Distrito Capital. Esta disposición se complementó con el artículo 4 de la Ley 65 de 1909[232] que estableció que el Distrito de Bogotá, no obstante, su condición de Distrito Capital, no tendría un tratamiento particular o diferenciado respecto al régimen de organización administrativa de los demás municipios del país. Esta condición se mantuvo hasta 1945, cuando el Acto Legislativo 01[233] dispuso que la capital de la República, sería organizada como un Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario.

El primer desarrollo legislativo de este precepto (Decreto 3463 de 1954[234]), facultó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para que "sin someterse a las formalidades señaladas por las leyes vigentes, fije los límites del Municipio de Bogotá, pudiendo suprimir Municipios, agregar o segregar los términos municipales que le parezcan necesarios para el mejor desarrollo urbano de la ciudad capital." En desarrollo de esta autorización, el Consejo Administrativo de Cundinamarca expidió la

231 Sobre división territorial.
232 Sobre división territorial.
233 Reformatorio de la Constitución Nacional de Colombia.
234 Por el cual se confiere una facultad al Consejo Administrativo de Cundinamarca.

Ordenanza de 1954[235] cuyo artículo 1 dispuso "agregar al Municipio de Bogotá los Municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá"(Carreño,2001).

En relación con la organización interna de Bogotá, el Decreto Legislativo 3640 de 1954[236] facultó al Alcalde Mayor para "designar Alcaldes Menores en las zonas del territorio del Distrito Especial que estime conveniente". En virtud de esta autorización, el Consejo Administrativo de Bogotá expidió el Acuerdo 11 de 1954[237] que constituye el primer antecedente normativo relativo a la organización local de Bogotá. En efecto, este Acuerdo dispuso, artículo 1, que "en cada una de las zonas correspondientes al territorio de los antiguos Municipios de Usme, Suba, Usaquén, Bosa, Fontibón, Engativá, habrá un Alcalde Menor que dependerá en el orden administrativo del Alcalde Mayor del Distrito y del Secretario de Gobierno, y que será el agente inmediato del Ejecutivo Municipal". De igual manera estableció, que "los Alcaldes Menores dirigirán la acción administrativa, serán la primera autoridad de policía en el territorio de su jurisdicción y velarán por cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, los Acuerdos y los Decretos Municipales que estén en vigencia".

Adicionalmente previó, artículo 3, que "en cada una de las zonas correspondientes al territorio de los Municipios anexados a Bogotá por la Ordenanza 9 de 1954 de Cundinamarca, habrá un Cajero pagador, que obrará como funcionario dependiente de la Tesorería Municipal del Distrito Especial y que tendrá como funciones, además de las que le asigne el Alcalde Mayor, las de recaudar los impuestos y contribuciones en la zona respectiva y efectuar los pagos necesarios para la administración de la misma". También este Acuerdo, artículo 5, dispuso que "los Miembros de los Consejos Administrativos de los antiguos Municipios anexados a Bogotá, constituirán Juntas consultivas de los respectivos Alcaldes Menores, y deberán dar su concepto sobre las determinaciones de la Administración Seccional, (…). Estas Juntas consultivas podrán también elaborar proyectos de Acuerdo para que, previa aprobación del Alcalde Mayor, sean presentados por éste a consideración del Consejo Administrativo".

En este esquema de desconcentración, el Alcalde Mayor designaba, para algunos sectores de la ciudad, Alcaldes Menores con la función de inspector de policía, los cuales cumplían la tarea de "ser simples subalternos y representantes del Alcalde Mayor en sus respectivos territorios". (Botero, 2010)

Esta regulación se complementó con la primera organización sistemática relativa al funcionamiento de las alcaldías menores, contenida en el Acuerdo 26 de 1972[238], cuyo artículo 3 dispuso que "a partir del 19 de enero de 1973, el territorio del Distrito Especial de Bogotá estará dividido en 16

235 Por la cual se incorporan seis Municipios al Municipio de Bogotá.
236 Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá.
237 Por el cual se crean unos cargos y se dan unas autorizaciones al Alcalde Mayor.
238 Por el cual se crean unas Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones.

circuitos[239] que recibirán la denominación de Alcaldías Menores", en cada uno de los cuales "habrá un Alcalde Menor que será agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional. Este Alcalde Menor, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el área de la Alcaldía, los servicios distritales en las condiciones de delegación que le confiara el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y ejecutará las políticas que, en materia de policía, educación, acción comunal, salud pública, bienestar social, transportes y tránsito, obras y desarrollo urbano, así como en materia de rentas de tributación, tracen el Concejo y la Alcaldía Mayor". De igual manera, el Decreto 677 de 1972[240] dispuso que "en cada una de las dieciséis (16) Alcaldías Menores creadas en el Presupuesto Ordinario de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal de 1.972, habrá un agente directo del Alcalde Mayor que se denominará Alcalde Menor, quien dirigirá la acción Administrativa y de Policía dentro del territorio de su jurisdicción y velará por cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, los Acuerdos, los Decretos y reglamentos distritales que estén en vigencia".

En desarrollo de esta regulación, en cada Alcaldía Menor se dispuso la existencia de un Comité Asesor, cuyo funcionamiento reguló el Decreto 851 de 1973[241], y de una Junta de Coordinación Administrativa integrada por el Alcalde Menor y por un delegado de cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos. La articulación de las alcaldías menores con el nivel distrital se aseguró a través de una Oficina de Administración y Control de Alcaldías Menores y las actividades de las Alcaldías Menores se armonizaron a través de la Junta de Alcaldías Menores.

En el componente financiero, el artículo 15 del Acuerdo 26 dispuso la existencia de un "situado presupuestal para alcaldías", consistente en que las "Alcaldías Menores gozarán de un régimen financiero que será incluido en el Capítulo de Inversiones del Presupuesto como un programa especial", con destino a financiar los servicios básicos a cargo de las Alcaldías Menores, a través de unidades de servicios, fijados mediante el Decreto 982 de 1973[242].

El régimen administrativo de las alcaldías menores, contenido en el Acuerdo 26 de 1972, fue modificado por el Acuerdo 8 de 1977[243], cuyo artículo 1 dispuso que "el territorio del Distrito Especial de Bogotá estará dividido en 18 zonas[244] que recibirán la denominación de Alcaldías Menores. En cada una de ellas habrá una Administración seccional dirigida por un Alcalde Menor y encargada de la preservación del orden público y de la prestación de los servicios públicos que le hayan sido asignados".

239 Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño y Puente Aranda.

240 Por el cual se reorganiza la Secretaría Distrital de Gobierno con fundamento en los Decretos 1395, 1425 de 1.971 y 567 de 1.972, relativos al Presupuesto de Rentas y Gastos del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones.

241 Por el cual se establece el funcionamiento interno y el sistema de elección de los Comités Asesores de la Alcaldías Menores.

242 Por el cual se asignan algunos servicios básicos a las alcaldías Menores, se señalan funciones y se dictan otras disposiciones

243 Por el cual se modifica el Acuerdo 26 de 1972, se reorganizan las Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se faculta al Alcalde Mayor para delegar unas funciones.

244 A las 16 Alcaldía Menores conformadas por el Acuerdo 26 de 1972, se agregaron las de La Candelaria y Rafael Uribe Uribe.

Por su parte, como mecanismo 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, el artículo 18 creó la Junta de Alcaldías Menores, complementada por el Comité Asesor en cada Alcaldía Menor, reglamentado por el Decreto 2621 de 1982[245].

En cuanto al presupuesto, el artículo 11 del Acuerdo dispuso que "las Alcaldías Menores tendrán un presupuesto de funcionamiento y de inversión que será incluido como programa especial en el capítulo de Presupuesto de la Alcaldía Mayor". Posteriormente, el Acuerdo 14 de 1983[246] creó la Alcaldía Menor de Ciudad Bolívar, y el Acuerdo 9 de 1986[247], la Alcaldía Menor de Sumapaz.

Recogiendo todo lo anterior, el régimen de organización y funcionamiento de las alcaldías menores se sistematizó en el Acuerdo 8 de 1987[248] en el que se dispuso que "el territorio del Distrito Especial de Bogotá estará dividido en veinte (20) Zonas, cuya jurisdicción coincidirá con la sectorización actual de cada Alcaldía Menor, en cada una de las cuales habrá una Junta Administradora Zonal, un Alcalde Zonal, y un Fondo de Desarrollo Zonal", señalando además, las funciones de las juntas administradoras y alcaldes zonales, y los recursos del Fondo de Desarrollo Zonal. Este último, se organizó como un "establecimiento público descentralizado del orden distrital dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, denominado Fondo de Desarrollo, encargado del manejo de los bienes y recursos de las Zonas". Se estableció que cada Fondo de Desarrollo adoptaría el nombre de la Zona a la que pertenezca. En relación con los miembros de las juntas administradoras zonales, el Acuerdo 16 de 1987[249] dispuso que "serán elegidos directamente por los ciudadanos de la respectiva Alcaldía Zonal para período de dos años contados".

Este régimen administrativo desarrollado en virtud de la condición de Distrito Especial, se "constitucionalizó" en 1991. En efecto, el artículo 322 de la Constitución Política, que forma parte del Capítulo IV, "Del Régimen Especial", dispone que Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital, cuyo régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Este artículo dispuso, igualmente, que con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. De este modo, a las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio (Botero, 2010).

245 Por el cual se reglamenta el Acuerdo 8 de 1977

246 Por el cual se crea la Alcaldía Menor "Ciudad Bolívar" y se modifican los límites de las Alcaldías Menores de Tunjuelito y Bosa señalados en el Acuerdo 8 de 1977.

247 Por el cual se crea la Alcaldía Menor Rural de Sumapaz.

248 Por el cual se establece la Descentralización Administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la Organización de Juntas Administradoras Zonales, la creación de Fondos de Desarrollo y se dictan otras disposiciones.

249 por el cual se modifican los Artículos 8 y 29 del Acuerdo 8 de 1987.

La citada disposición se complementa con la contenida en el artículo 323 que, respecto de los órganos de gobierno locales, señala que en cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años. Esta, estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva, y distribuirá y apropiará las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. De igual manera, estableció que los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor, de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En desarrollo de la citada regulación constitucional, la Ley 1 de 1992[250] dispuso que "el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, dividirá el territorio del Distrito Capital en localidades urbanas y rurales, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y realizará el correspondiente reparto de competencias y funciones, con el fin de propiciar la organización y participación de la comunidad en la gestión, prestación y administración de los servicios públicos; la realización de las obras de infraestructura local y en general, los programas de beneficio comunitario".

De igual manera indicó que "el Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites, atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. El Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor podrá crear, suprimir y fusionar localidades, al igual que modificar el estatuto y régimen que para ellas haya sido expedido." Para este efecto, la Ley 1 previó que "las zonas en que actualmente se divide el territorio del Distrito Capital tendrán el carácter de localidades".

En desarrollo de lo dispuesto por la Ley 1 de 1992, el Acuerdo 02 de 1992[251] transformó las 20 alcaldías menores existentes en "veinte (20) localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con un territorio y nominación de las mismas, de conformidad con la organización zonal señalada" para las alcaldías menores en la regulación distrital vigente para la época. Dispuso, además, que en cada Localidad funcionaría una Junta Administradora Local integrada por un número de 7, 9 y 11 ediles, atendiendo a su respectiva población.

En el contexto de la regulación constitucional adoptada en 1991, el Acuerdo 06 de 1992[252] tiene por objeto dotar a las Localidades de un "estatuto administrativo y fiscal que permita a sus autoridades cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo", precisando que las competencias y funciones administrativas que se establecen para las Juntas Administradoras Locales, "serán en todo momento por delegación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, de las distintas dependencias de la Administración Central y descentralizada" (artículos 1 y 2).

250 Por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital.

251 Por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales.

252 Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones.

De otra parte, el artículo transitorio 41 de la Constitución Política dispuso, de manera textual, lo siguiente:

> ***Artículo Transitorio 41***. *Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes*

En cuanto a la regulación vigente, los artículos 60 a 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 se refieren a la organización de localidades. De acuerdo con el artículo 60, la división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar los objetivos y propósitos de participación ciudadana, prestación de servicios, descentralización y desconcentración de funciones distritales.

Para este efecto, cada localidad se halla sometida a la autoridad del Alcalde Mayor, de una junta administradora y del respectivo Alcalde Local. A estas autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, en coordinación con las políticas distritales. Ello en la media en que, conforme al artículo 54 del Decreto 1421, las localidades forman parte de la estructura administrativa del Distrito Capital como un sector, junto al central y el descentralizado. A nivel distrital, para efectos de la organización institucional, esta regulación se reitera en el artículo 21 del Acuerdo 641 de 2016[253], que dispone que la estructura administrativa del Distrito Capital comprende el Sector de las Localidades, el que, conforme con el artículo 30 del mismo Acuerdo, "está integrado por las Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes o Alcaldesas Locales" y que en materia de control administrativo, para el seguimiento de la implementación de las políticas públicas, el Alcalde Mayor ejercerá el control administrativo sobre las localidades.

De este modo, considerando que es al Concejo Distrital al que, por mandato normativo le corresponde determinar la estructura de la administración distrital, el artículo 322 de la Constitución y el artículo 62 del Decreto 1421 disponen que la creación de localidades se halla a cargo del Concejo Distrital que, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento.

De igual manera, el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en consideración, entre otras reglas, que no podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

Conforme se observa en las disposiciones constitucionales y legales citadas, éstas "constitucionalizan" y otorgan rango legal a las disposiciones distritales que desde el año de 1972, con el Acuerdo 26 y, posteriormente, los acuerdos 8 de 1977 y 8 de 1987, dispusieron el régimen de organización y funcionamiento de las alcaldías menores y la división del territorio del Distrito de

253 Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones.

Bogotá en veinte zonas, cuya jurisdicción coincidió con la sectorización de cada Alcaldía Menor, en las que operó una junta administradora, un Alcalde, y un fondo de desarrollo. Estas mismas disposiciones señalan las funciones, así como los recursos del fondo, preservando la competencia del Concejo para su creación, distribución de competencias y recursos, a iniciativa del alcalde mayor. La coordinación de la acción distrital también se otorga al Alcalde Mayor, en orden a asegurar la adecuada ejecución de las políticas distritales en el territorio y la articulación de estas con las decisiones locales.

Es en este contexto normativo que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, ejerce su competencia para conformar localidades, estableciendo su denominación, límites y atribuciones administrativas, además de dictar las disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para lo anterior, se establece que deberá tener en cuenta: i) La cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales, y ii) las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.

5.3 Elementos para una propuesta de reconfiguración de las localidades en Bogotá

Las decisiones de localización de los agentes ayudan a entender no sólo al individuo, sino también su entorno y las interrelaciones que configuran y dan identidad a un territorio. Los individuos, ya sean hogares o empresas, son impulsados por fuerzas externas a tomar decisiones de consumo, no sólo de bienes y servicios, sino también sobre su localización en el espacio. En esta decisión no solo se involucran atributos referentes a la calidad de las edificaciones o vivienda, sino también valoraciones relativas al entorno, la convivencia con los vecinos y el sistema urbano dotacional y de transporte, así como las decisiones de inversión.

En este orden de ideas, puede afirmarse que las decisiones (micro fundamentadas) que toman los individuos de localizarse en lugares particulares, terminan dando forma a la ciudad. No obstante, al mismo tiempo, es posible que estas decisiones sean influenciadas por políticas habitacionales o industriales en y por los determinantes de la política de ordenamiento territorial.

Así, decisiones administrativas del entorno distrital o regional, como la construcción de una biblioteca o de un parque, o la implementación del sistema de transporte masivo, determinan las directrices del crecimiento de la ciudad, haciendo que sea menos costoso transportarse (en términos monetarios o de tiempo). También brindan la posibilidad de acceder a servicios urbanos como zonas de recreación e impactan la valorización de los predios (o la renta que se paga por uso del suelo) influenciando al individuo.

Todos estos elementos constituyen la estructura urbana. Su entendimiento, a través del análisis de sus determinantes, constituye el punto de partida para entender cómo podrían reconfigurarse las localidades en la ciudad de Bogotá. Es importante anotar que el análisis de cifras gruesas por localidad puede llevar a esconder una gran heterogeneidad al interior de las localidades actuales.

Por esta razón, es de vital importancia realizar un análisis basado en información a la menor escala geográfica posible (UPZ, Barrio, Manzana o Lote).

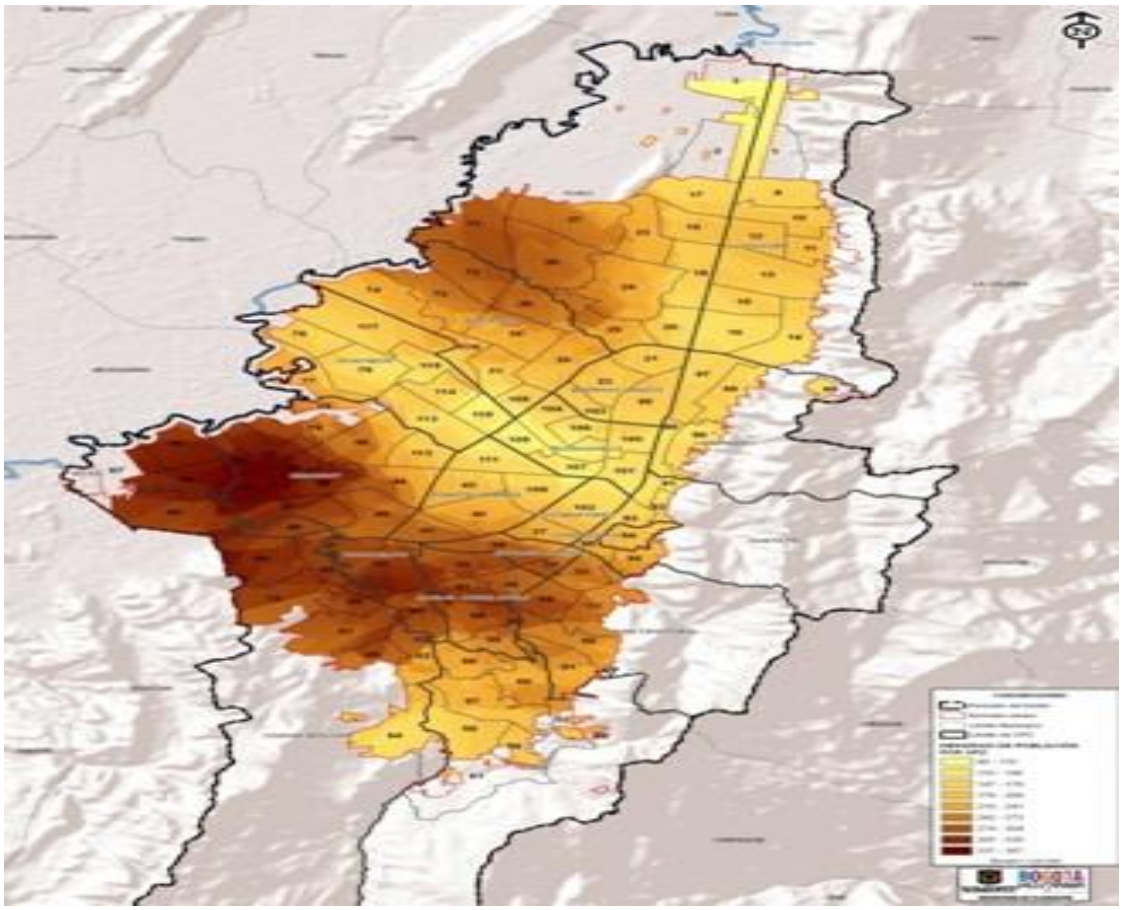
En línea con lo anterior, el foco de los criterios y elementos a proponer para encontrar la mejor configuración de localidades posible es que compartan semejanzas al interior de ellas, y entre sus habitantes, lo mismo que en relación con los predios y su entorno. Esto permitirá reducir la ventana de problemáticas que podrían tener estas nuevas localidades y racionalizar y hacer más eficiente la gestión de las alcaldías locales en un menor número de temas a tratar. En este sentido, esta sección se divide en dos subsecciones: la primera, esboza las principales variables y criterios que debieran considerarse para la redefinición de las localidades en la ciudad. La segunda, propone una metodología cuantitativa de análisis de las variables para generar un nuevo trazado que reconfigure las localidades en la ciudad.

5.3.1 Variables y criterios para la redefinición de las localidades en la ciudad de Bogotá

a. Densidad poblacional y edificabilidad

El primer criterio para la redefinición de localidades es el análisis exhaustivo de la localización residencial de la población en la ciudad. En este particular, según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá presenta un comportamiento de altas densidades en las localidades de Suba, Kennedy y Ciudad Bolívar. Por su parte, el llamado centro ampliado de la ciudad aparece con baja densidad de residentes (Mapa 23).

Mapa 23. Uso según densidad poblacional por Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ)



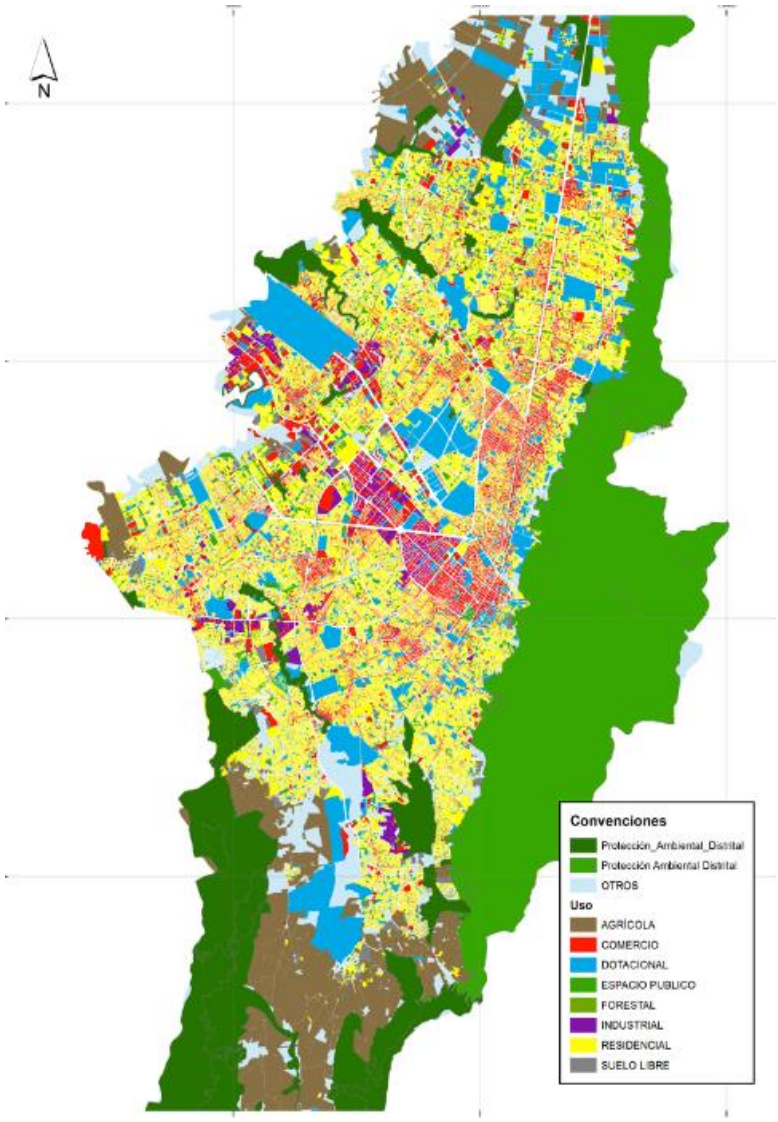
Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – 2011

Las zonas con bajas densidades, con frecuencia se encuentran asociadas a espacios donde se desarrollan actividades económicas. Por lo tanto, sus dinámicas difieren sustancialmente de las zonas eminentemente residenciales. Las zonas industriales o empresariales se caracterizan por un alto flujo de trabajadores, lo que genera dinámicas específicas entorno a los centros de empleo que deben considerarse. Por ejemplo, estas zonas gozan de mejores niveles en sus indicadores de movilidad.

b. Usos prediales del suelo urbano

Un segundo criterio que es necesario considerar para establecer una metodología de redefinición de localidades consiste en examinar de manera puntual cómo se da la decisión de localización de los hogares, el comercio y la industria en la ciudad, en particular, a través del análisis del uso del suelo (Mapa 24).

Mapa 24. Uso del suelo en Bogotá D.C (2014)



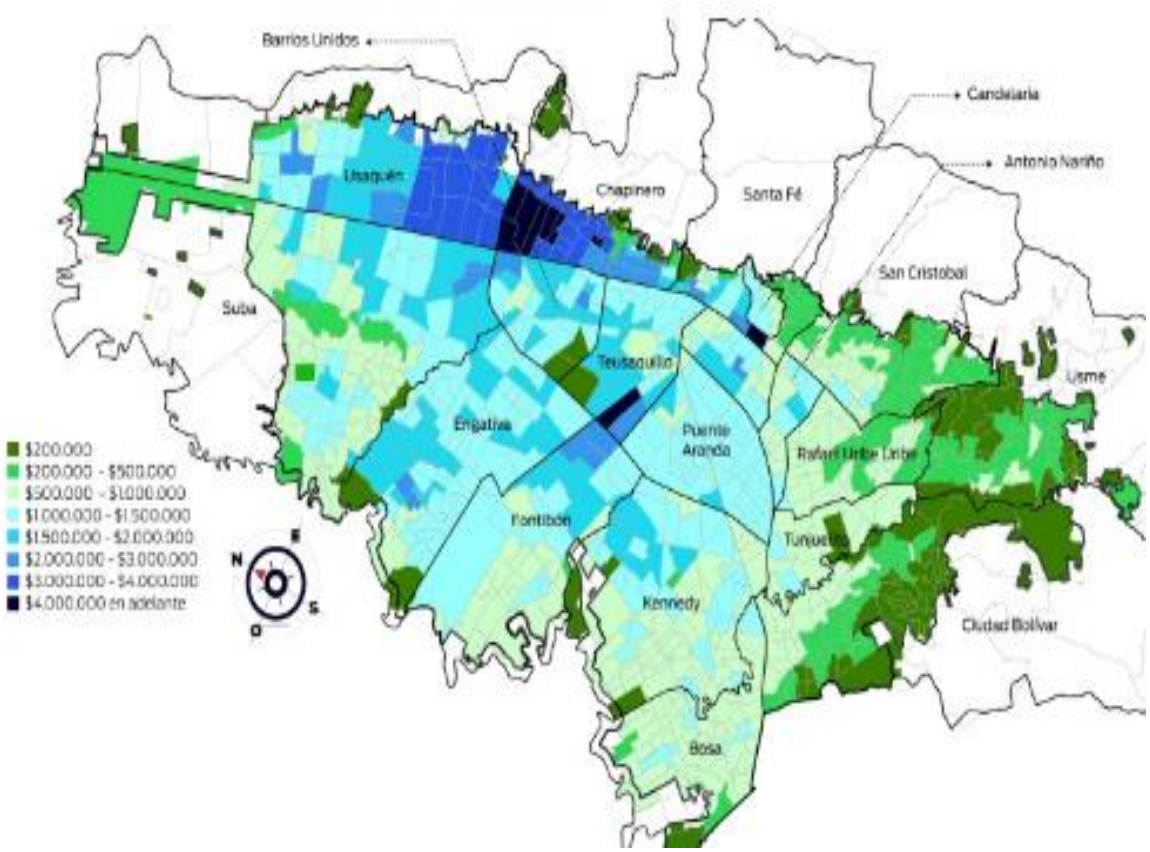
Fuente: Universidad de los Andes basado en UAECD.

Este uso de los predios, identificado a través de las bases de información catastrales, brinda la oportunidad de establecer grandes patrones de localización industrial, aglomeraciones comerciales y zonas eminentemente residenciales. En particular, las zonas con mayores concentraciones empresariales (industria, comercio o servicios) tienen una población flotante mayor, en comparación con las zonas eminentemente residenciales y, por lo tanto, sus problemáticas divergen estructuralmente solo por esta consideración. Siguiendo esta lógica, el análisis del patrón de edificabilidad en altura brinda criterios para hacer diferenciaciones al interior del uso residencial entre propiedad horizontal y residencias tradicionales en baja edificabilidad.

c. Valor del m2 construido y estratificación socioeconómica

Un tercer factor a considerar para el diseño de una metodología de reconfiguración de las localidades en la ciudad es el valor del m^2 construido, tanto de propiedad inmobiliaria residencial como no residencial. El precio de las edificaciones, cuantificado a través de los avalúos catastrales, refleja la valoración que hace el mercado, no solo de los atributos propios de las edificaciones (cuartos, pisos, materiales, diseño, etc.), sino también de las características del entorno, la dotación de bienes públicos y la localización de las residencias respecto a zonas de empleo. Todos estos factores tienden a reflejarse en los valores del m^2 construido. En este sentido, el análisis espacial de los valores del m^2 es un criterio de homogeneidad de las zonas en la ciudad y brinda la posibilidad de agregar o desagregar zonas que históricamente han sido delimitadas por límites administrativos (Mapa 25).

Mapa 25. Valor del m^2 construido por UPZ en Bogotá D.C



Fuente: Unidad Especial de Catastro Distrital – UAECD.

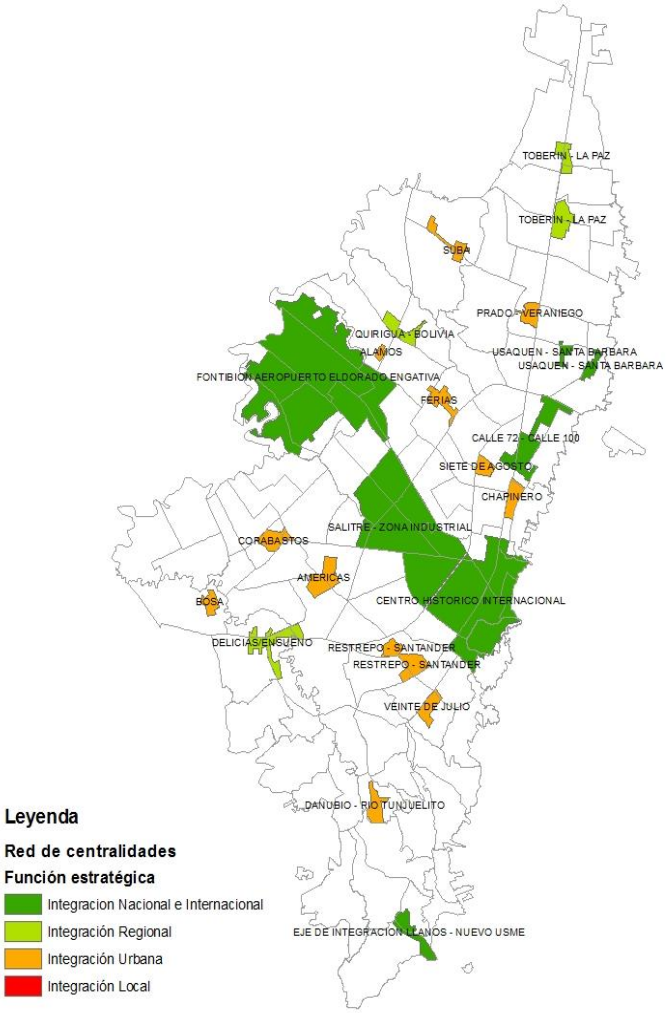
d. Centralidades y dotación de equipamientos

Una de las estrategias que estableció el Plan de Ordenamiento Territorial -POT para articular la política de dotación de equipamientos fue la llamada “red de centralidades”. La idea era incentivar al interior de núcleos o centralidades, la concentración de actividades productivas, el aprovechamiento de las economías de aglomeración, y garantizar el equilibrio en la prestación de servicios, y la integración social promoviendo, por esa vía, una mejor inversión pública.

Esta red, está conformada por 24 polígonos distribuidos en el territorio urbano de la ciudad y respondió a una taxonomía relativa al grado de importancia de la centralidad para la ciudad: integración urbana, integración regional, e interacción nacional e internacional (

Mapa 26).

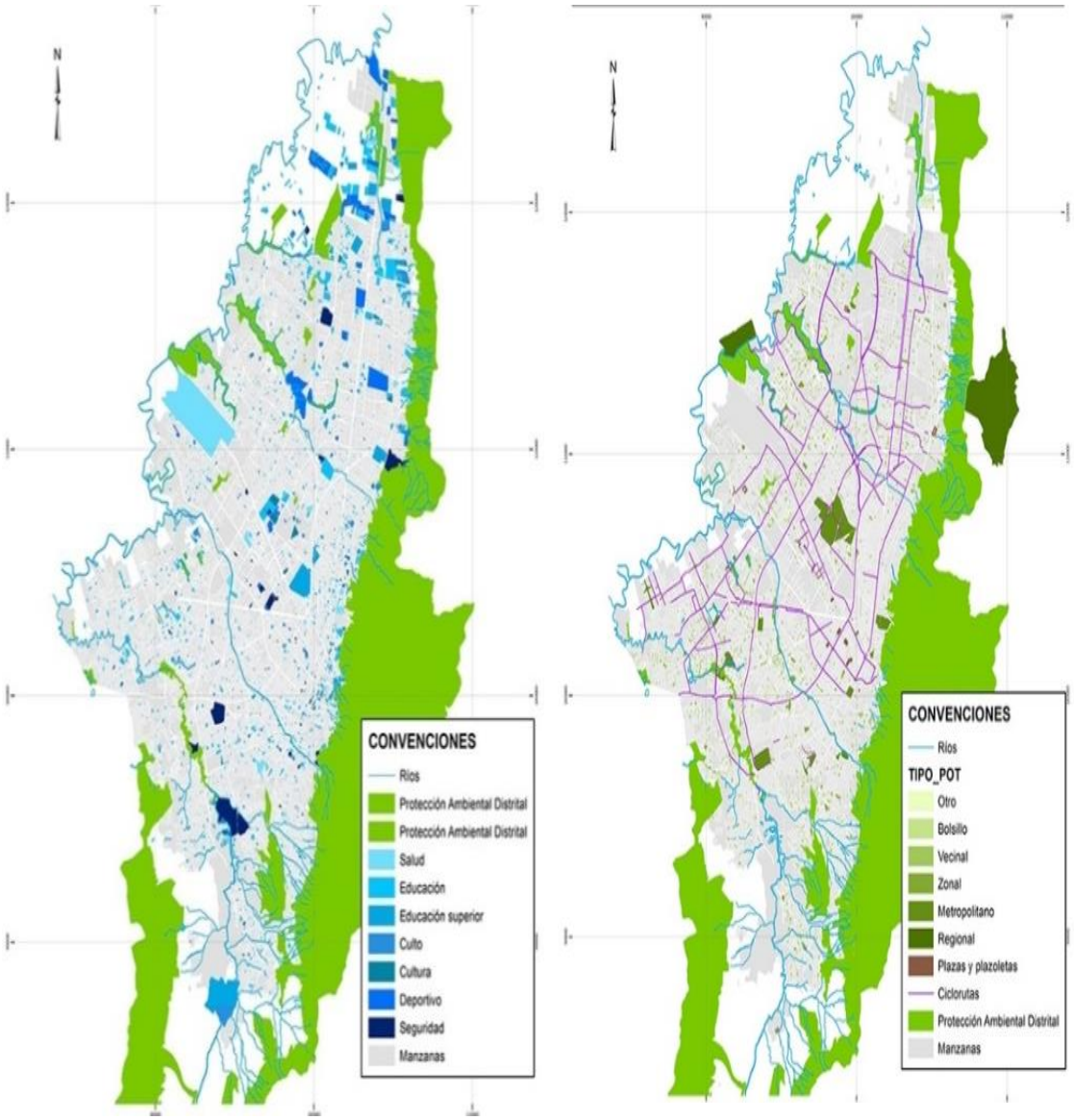
Mapa 26. Red de centralidades - Decreto 364 de 2013



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – SDP

En línea con lo anterior, a través de los sistemas de información del Distrito es posible conocer la localización de diversos tipos de equipamientos y espacio público (Mapa 5). La idea que subyace al mapeo de este tipo de infraestructura es proponer una distribución de localidades en las que se garantice un acceso equitativo y equilibrado a equipamientos y espacio público para sus habitantes.

Mapa 27. Sistema de equipamientos (izquierda) y red de parques (derecha)

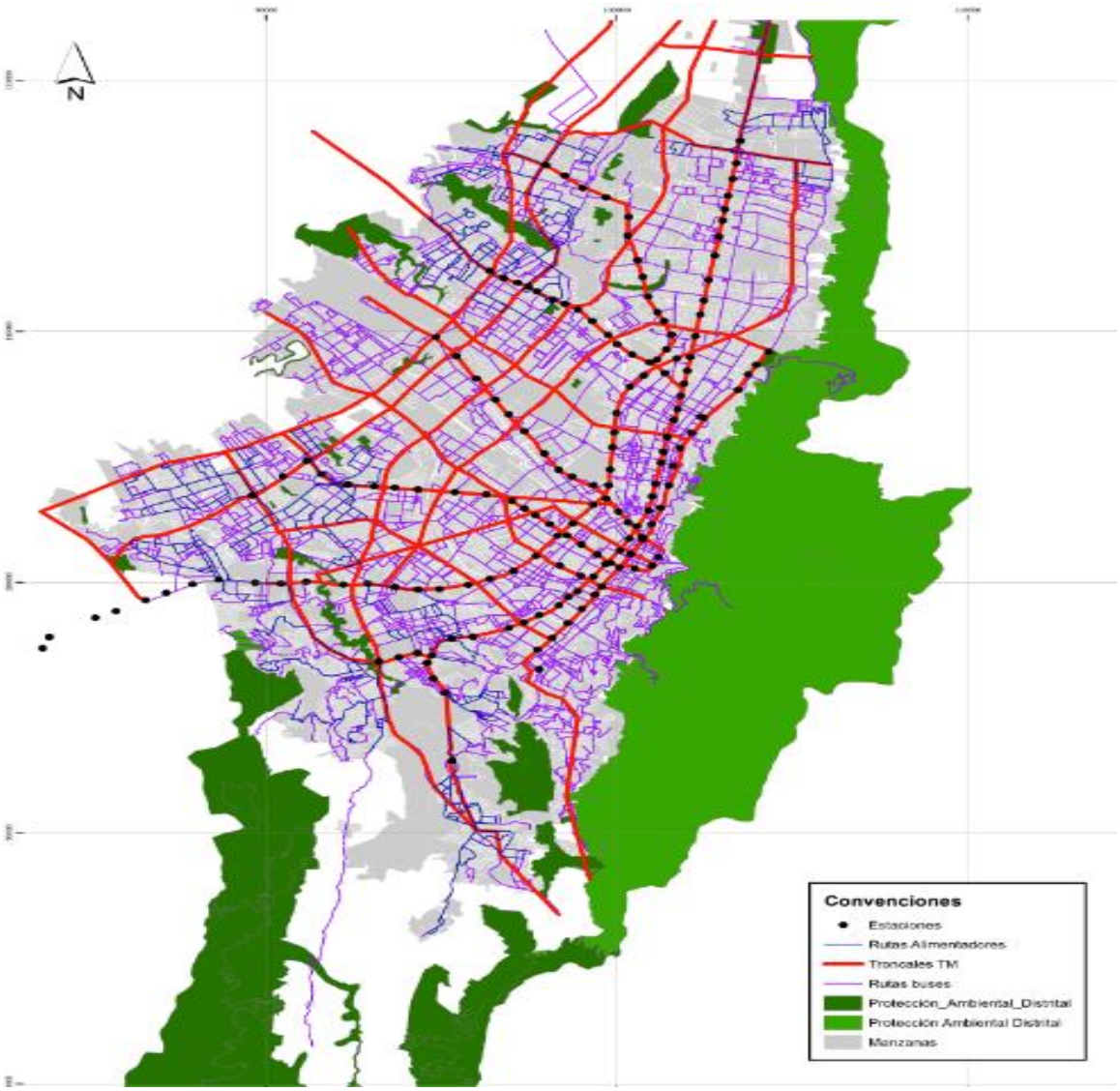


Fuente: Universidad de los Andes basado en UAECD.

e. Sistema de transporte terrestre

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta a la hora de establecer criterios para conformar localidades es el trazado de las vías principales o arteriales de la ciudad. Estas constituyen un límite a la homogeneidad de las diferentes zonas en el territorio (Mapa 28).

Mapa 28 - Trazado vías arteriales principales, troncales y estaciones de Transmilenio (2014)



Fuente: Universidad de los Andes basado en UAECD.

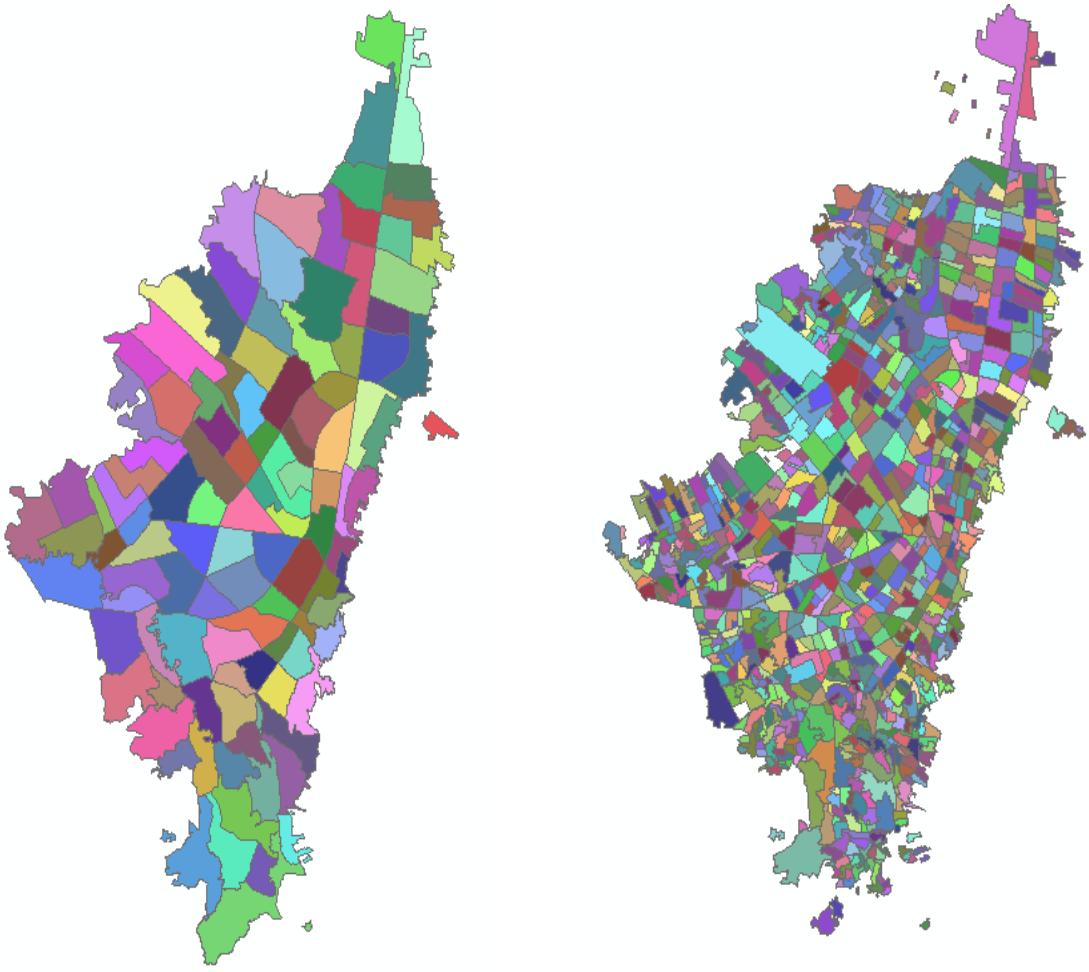
Ocurre con frecuencia que las dinámicas sociales y del mercado inmobiliario se ven interrumpidas por los límites de las vías principales. En estos casos, se configuran realidades diferenciales a un costado y otro de una vía arterial principal.

f. Límites administrativos de UPZ y Barrios

Un elemento adicional de significativa importancia son los límites administrativos de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) o los polígonos de Barrios de la ciudad. Esto es así porque, por definición, la conformación de estas unidades tiene, ex-ante, un criterio de homogeneidad al interior. De esta manera, es posible validar patrones e inclusive unificar zonas que tengan homogeneidad en densidad poblacional, usos del suelo, valores del $m^{2,}$ o estratificación socioeconómica. Actualmente, en la ciudad de Bogotá hay 114 UPZ y 990 barrios (

Mapa 29).

Mapa 29. Polígonos UPZ (izquierda) y polígonos de barrios (derecha) en la ciudad de Bogotá D.C



Fuente: Infraestructura Distrital de Datos Espaciales IDECA

5.4 Metodología cuantitativa para redefinir las localidades en Bogotá

La propuesta preliminar de metodología, parte de las 4 primeras variables referenciadas en la sección anterior, a saber: a) Densidad poblacional y edificabilidad, b) Usos prediales del suelo urbano, c) Valor del m^2 construido y estratificación socioeconómica, y d) centralidades y dotación de equipamientos. Las otras variables mencionadas, como el sistema de transporte, serán usadas al final para dar validez al ejercicio. Dado que estas variables se encuentran disponibles en diferentes desagregaciones geográficas, se propone la agregación de las mismas en un nivel de UPZ para estandarizar los análisis de la información y consolidación de los principales resultados. La agregación espacial en la escala de UPZ plantea un supuesto conceptual que es necesario mencionar, y es que se busca obtener las características generales o moda de la UPZ, a pesar de que pueda existir cierto grado de heterogeneidad al interior de esta unidad geográfica.

Teniendo en cuenta la anterior claridad, se propone la elaboración de una metodología que consta de dos fases: i) análisis estadístico de clúster multivariado, con el objetivo de encontrar las UPZ que comparten mayores similitudes en el conjunto de variables consideradas; y ii) análisis de agrupación espacial, basado en la localización de los clústeres que se establezcan en la fase (i) anterior.

i) Análisis de clúster multivariado

El procedimiento de análisis de clústeres en dos fases es una herramienta de exploración diseñada para descubrir las agrupaciones naturales (o clústeres) de un conjunto de datos que, de otra manera, no sería posible detectar. Los modelos de conglomerados se suelen utilizar para buscar grupos (o conglomerados) de registros similares basados en las variables examinadas, en los cuales la similitud entre los miembros del mismo grupo es alta, al tiempo que es baja entre miembros de grupos diferentes. La intuición detrás del algoritmo es encontrar grupos de UPZ que son muy similares entre sí, y muy diferentes entre agrupaciones de UPZ.

ii) Análisis de agrupación espacial (Función G* de Gettis & Ord)

En la literatura es posible encontrar diversas metodologías para identificar patrones de similitud y aglomeración de entidades en el espacio. La diferencia que hay entre estas metodologías radica en si incorporan o no el factor geográfico. Dentro de las metodologías que no incluyen el factor geográfico se encuentran: el coeficiente de localización (LQ), el índice de Herfindahl y Hirchman, el índice de Ellison y Glaeser, y la ley de Pearson. Por otro lado, dentro de las metodologías que incorporan el componente geográfico se destacan: los índices de C de Gearly, la función de K-Ripley, distancias euclideas de Duranton y Overman, I de Moran, el test local de LISA y la función G* de Gettis & Ord.

Puesto que la naturaleza de la información que se busca analizar estará medida en términos de UPZ resulta relevante el uso de la metodología de la función G* de Gettis & Ord en razón a que esta requiere como insumo la información en forma de polígonos. Este método es una técnica estadística no paramétrica, en la cual, la formulación de la función de densidad no exige supuestos tan fuertes como sucede en el planteamiento paramétrico (Jiménez y Reyes, 2015)

La estadística Gettis & Ord local está dada por la siguiente ecuación:

$$G_i^* = \frac{\sum_{j=1}^{n} w_{i,j}x_j - \bar{X}\sum_{j=1}^{n} w_{i,j}}{S\sqrt{\frac{\left[n\sum_{j=1}^{n} w_{i,j}^2 - \left(\sum_{j=1}^{n} w_{i,j}^2\right)^2\right]}{n-1}}} \quad (1)$$

Donde x_j es el valor del atributo para la entidad j, $w_{i,j}$ es el peso espacial entre la entidad i y j, y finalmente n es igual al número total de entidades analizadas. La base para el cálculo de la función GI* es un mapa continuo de polígonos que corresponderían a los polígonos de UPZ (n), en donde a nivel de polígono se totaliza el atributo de interés (x) que en este caso sería el grupo o clúster de pertenencia que tenga cada UPZ resultado del análisis (1) de la presente metodología.

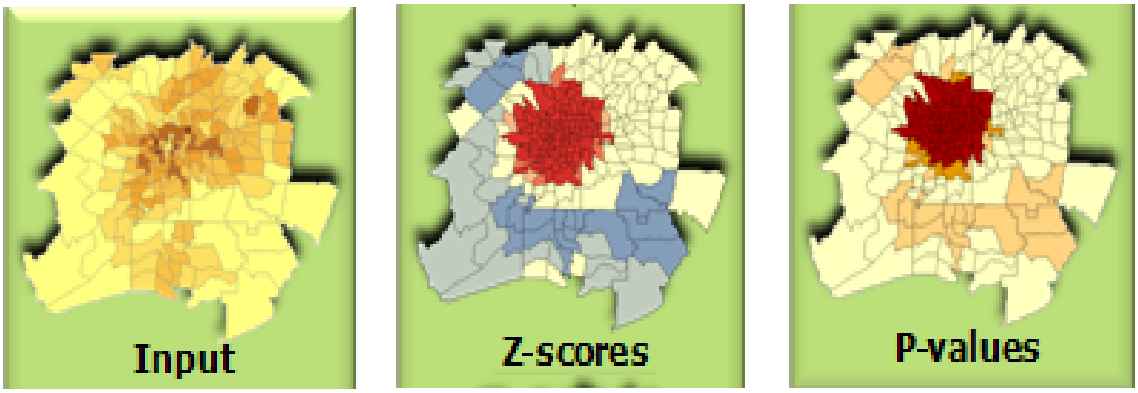
Adicionalmente, se tiene que:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{j=1}^{n} x_j}{n} \quad (2)$$

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^{n} x_j^2}{n} - (\bar{X})^2} \quad (3)$$

De manera gráfica, se parte de la visualización de un mapa de polígonos que contenga previamente la asociación de clúster definida en el paso (1). El análisis calcula para cada polígono una puntuación Z que hace referencia al grado de concentración en la UPZ y en el entorno UPZ, con características similares (Gráfica 37) Fruto de esta aplicación, es posible obtener una visualización de cómo son las zonas de UPZ similares al interior del perímetro urbano de la ciudad. De esta manera se tendrá como resultado un criterio cuantitativo y replicable de unión o separación de las localidades actuales.

Gráfica 37. Pasos de la metodología función G* Gettis & Ord



Fuente: Metodología de Gettis & Ord

El resultado que se obtenga, al ser un análisis espacial, requiere el establecimiento de ciertas limitaciones para las zonas que se conformen por la metodología G* según tengan una validez en campo. En este sentido, con el objetivo de brindar coherencia a los resultados obtenidos se propone

el uso del trazado de las vías arteriales para validar que la nueva configuración de localidades no trasgreda esta barrera urbana que determina el perfil de diversos barrios y UPZ en Bogotá. Al resultado de este ejercicio, se agregarán consideraciones prácticas, institucionales y de orden político con base en las cuales se obtendrán varios escenarios de posibilidades. Estos serán puestos a consideración de la SDG para su análisis y posible validación.

La Tabla 67 presenta una síntesis de los aspectos identificados en cuanto al tamaño y numero de las localidades.

Tabla 67. Principales hallazgos del tamaño y número de localidades

Ámbito	Principales hallazgos
Tamaño y número de las localidades	• La configuración actual de localidades no es acorde con los requerimientos de ordenamiento territorial y gestión del desarrollo que presenta la ciudad. • A pesar de las transformaciones y procesos de expansión de la ciudad, en 25 años la división administrativa territorial ha permanecido estática. • Las localidades más grandes en población y territorio son, en general, aquellas que presentan los niveles más bajos de gestión (ej. Ciudad Bolivar y Kennedy) • Las de menor población y extensión (ej, La Candelaria) obtienen los niveles más altos en el índice de gestión. • Existe consenso político, además de condiciones técnicas, que sugieren la necesidad y conveniencia de revisar la actual división territorial a fin de mejorar la prestación de servicios y cerrar las brechas • Una nueva configuración debe considerar como criterios técnicos mínimos no solo extensión, densidad y tamaño poblacional, debe contemplar homogeneidad en patrones de edificabilidad, usos y valor del suelo, condiciones de las viviendas, así como la situación de movilidad al interior de las localidades

Fuente: Elaboración propia

6 Análisis de buenas prácticas internacionales en gestión de localidades

6.1 Contexto – las localidades como modelo de buena gobernanza

En un mundo cada vez más conectado, la tendencia es la creciente exigencia por parte de los ciudadanos de una mayor y mejor gobernanza, en últimas, para gozar de una mejor provisión de bienes y servicios. De igual manera, aumenta la búsqueda por parte de las administraciones para contar con esquemas más eficientes que faciliten dicha provisión de bienes y servicios. Esto va de la mano con la tendencia de buscar la modernización de las administraciones y de las revisiones de la Banca Multilateral y de las asociaciones de países para facilitar las buenas prácticas y experiencias para quienes buscan llevar a cabo reformas o mejoras, en este caso, en los modelos de gestión.

El modelo de localidades responde a un gobierno municipal de orden superior, por lo que se podrían asemejar a subdivisiones administrativas que pueden tener presupuesto, personal y responsabilidades propias, así como representantes (alcaldes o administradores) elegidos popularmente o no. En la mayoría de los casos, las administraciones locales no podrían ser considerados gobiernos autónomos e independientes ya que corresponden a niveles de la administración municipal "desconcentrados" por iniciativa de la misma municipalidad.

De acuerdo con lo mencionado en el diagnóstico y resaltado en otros estudios (U Rosario, 2010), el distrito cuenta en la actualidad con un esquema de descentralización particular, en el que se recogen "matices de distintas corrientes descentralizadoras acomodadas y ensambladas con elementos de procesos de desconcentración y delegación". Esto hace que sea aún más importante vincular los principios e instrumentos de la buena gobernanza al modelo de gestión local. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promueve los principios de buena gobernanza a través de estándares y buenas prácticas en diferentes temas, con modelos de organización municipal y arreglos de gobernanza multinivel que buscan, comparten y promueven dichos principios.

La buena gobernanza es uno de los pilares para garantizar el desarrollo local, el cual reúne actores y proyectos para, por un lado, mejorar la actividad económica y el empleo en un territorio determinado, y por el otro, mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.

De acuerdo con la OCDE (2015) hay diversos factores que contribuyen a alcanzar la buena gobernanza en la gestión local, bien sea de manera directa o indirecta. Entre estos factores se encuentran, por ejemplo, la calidad de la información existente, la cooperación entre jurisdicciones y los esquemas que existen para que esta cooperación se dé, los cuales son también un motor fundamental para la buena gobernanza.

En cuanto a instrumentos para promover la buena gobernanza a nivel territorial, la OCDE señala tres principalmente. En primer lugar, es importante asegurarse de que las responsabilidades o poderes de las jurisdicciones sean proporcionales a la naturaleza de los problemas que tienen. En segundo lugar, deben existir canales de comunicación a través de los cuales las localidades puedan intercambiar información y testear estrategias. Esto es fundamental para obtener sinergias, que es

otro de los instrumentos de buena gobernanza. Por último, la OCDE señala la coherencia instrumental, es decir, que las jurisdicciones respeten y cumplan sus compromisos. Para esto se debe tener la posibilidad de manejar de manera conjunta recursos legales, financieros y físicos.

De esta manera, la cooperación entre jurisdicciones y el diseño institucional que lo permita es entonces un instrumento para la buena gobernanza. Otro mecanismo que el gobierno municipal puede implementar para mejorar la gobernanza local y estimular los factores de desarrollo local, es la descentralización, desconcentración y delegación de poder (OCDE, 2005).

En general hay dos formas gruesas a través de las cuales se puede llevar a cabo la descentralización. Por un lado, se transfieren ciertas responsabilidades directamente a los gobiernos locales. Por el otro, el gobierno central mantiene sus poderes, pero delega la labor en los gobiernos locales. Estas dos formas de organización pueden clasificarse en los 3 esquemas que se desarrollaron en el marco analítico: descentralización, desconcentración y delegación. De hecho, es común encontrar formas híbridas con elementos de todas, como es el caso del distrito. Por distintas razones en un mismo modelo local pueden coexistir distintas formas de descentralización, manifestadas en los diferentes temas. Además, en muchos casos la distribución de poderes, cuando no se da de forma clara o planeada, deja espacio para la duplicidad en las funciones.

De todas formas, existe un consenso alrededor de que la descentralización puede fomentar la cooperación y promover la gobernanza, si existe claridad en el modelo que opera. Teniendo en cuenta la definición de gobernanza que se estableció en el estudio diagnóstico, la cual hace referencia a los arreglos institucionales y/o mecanismos, que sirven de guía para la acción de las organizaciones, este análisis revisa tendencias internacionales en la gobernanza al interior de las ciudades. Este análisis se hace en el marco de las dimensiones de interés para el distrito, teniendo en cuenta que en algunos casos resulta relevante entenderlas dentro de un contexto de descentralización y en otras simplemente, es importante comprender los principios generales que representan una buena práctica a seguir. Adicionalmente se incluyen dos estudios de caso (Ciudad de México y Londres) de modelos de gobernanza local con elementos importantes para el distrito.

6.2 Análisis comparativo de las dimensiones

Este análisis comparativo tiene como referente las dimensiones de la gestión local en las que la actual administración distrital tiene interés de identificar opciones de mejora. Dichas dimensiones se revisan en el contexto de arreglos institucionales y normativos, procesos y procedimientos y enfoques de gestión encontrados en la experiencia internacional, en particular en países pertenecientes a la OCDE bajo la perspectiva de desarrollo local.

Como se mencionó anteriormente, una buena gobernanza se constituye en el eje central del desarrollo local, el cual genera las condiciones óptimas para mejorar, entre otras, la actividad económica y el empleo. De las seis dimensiones analizadas (competencias locales; inspección, vigilancia y control; contratación; territorialización de la inversión; planeación y participación; y

seguimiento, monitoreo y evaluación), algunas buenas prácticas se desprenden de los principios de gestión local y otras de modelos de gestión local exitosos.

6.2.1 Competencias locales

Una buena gobernanza pasa por tener una adecuada definición y distribución de competencias y responsabilidades entre niveles de gobierno, sin los cuales el desarrollo local no tiene las condiciones necesarias para darse. A su vez, una distribución adecuada de responsabilidades implica que cada nivel de gobierno puede tomar decisiones acordes con los problemas que cada territorio enfrenta. Es importante tener en cuenta que los problemas por lo general no son mutuamente independientes, por lo que es importante garantizar que no se presenten situaciones de competencia fiscal y, por el contrario, promover el trabajo colaborativo entre jurisdicciones. Por otro lado, los territorios son heterogéneos en sus capacidades, donde aquellos con mejor dotación inicial ofrecen la posibilidad de tener economías de escala que beneficien a todos los territorios.

De acuerdo con el reporte de gobernanza pública de Colombia (OCDE, 2013), compartir y delegar competencias depende en gran medida del contexto y de varios factores internos y externos incluyendo el desempeño económico agregado del país. Sin embargo, el reporte sugiere que la experiencia y buenas prácticas de países de la OCDE pueden aportar una guía y ahorrar tiempo, recursos y recursos públicos encaminados a la búsqueda del nivel adecuado de descentralización. Esto aplica también para los principios perseguidos dadas las características del modelo de gobernanza establecido por las localidades.

Del modelo de descentralización aplicado se desprende el nivel y el tipo de competencias y la forma en la cual se reparten las responsabilidades. No obstante, como se mencionó antes, es común tener sistemas híbridos en los que en unos temas la responsabilidad la mantiene el gobierno municipal y en otros se le transfiere a las localidades. Lo importante es que exista transparencia, claridad e institucionalidad para las definiciones de competencias que se hagan.

De acuerdo con la OCDE (2005), la distribución de competencias y responsabilidades entre territorios debe regirse por los siguientes principios:

a) Localidades: las localidades o jurisdicciones deben tener la capacidad suficiente para tener información de calidad, tomar de decisiones y responder a las responsabilidades asignadas
b) Gobierno central: debe encargarse del normal funcionamiento de los mercados, y de la supervisión de que los mecanismos establecidos garanticen la distribución del bienestar en el territorio
c) Todos los niveles: deben ser responsables de las decisiones que toman y se debe promover la confianza y el compromiso en el desarrollo local

Teniendo estos principios presentes, vale la pena enumerar las razones detrás de la tendencia internacional a delegar responsabilidades anteriormente manejadas centralmente, con el fin de revisar cuáles razones son válidas para el modelo de localidades del distrito. En primer lugar, está la imposibilidad de mantener centralizados mecanismos que son inflexibles y por tanto costosos. Y en segundo lugar cuando existen factores particulares a un territorio, como características geográficas. Dentro del primer caso, la OCDE desarrolla el caso de creación de empleo. La creciente volatilidad

en del mercado de empleo está llevando a los actores a buscar los caminos más cortos hacia la información y el entrenamiento, lo que lleva a la organización local de los mercados de empleo tengan una gran relevancia.

Más adelante en los estudios de caso, se mostrarán ejemplos de qué tipo de competencias pueden delegarse a las localidades bajo un determinado esquema de descentralización. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en el caso del distrito las localidades no responden a la forma de municipios independientes. Por tanto, sus responsabilidades o competencias no deben ser descentralizadas sino desconcentradas o delegadas según el caso, ajustándose al modelo en el que el gobierno central (distrito) retiene los poderes, pero deja su ejercicio a localidades o jurisdicciones.

Así mismo, la OCDE (2005) enfatiza que mejorar la gobernanza local lleva al desarrollo económico y del empleo, y en últimas a una mayor prosperidad. A su vez, la mejora en la gobernanza requiere tener una mayor coordinación, tanto entre las acciones encaminadas al desarrollo económico, el empleo y la prosperidad, como de otras acciones y las potenciales externalidades que puedan generar. Requiere también adaptarse a las condiciones locales y la participación de todos los actores en una jurisdicción – empresa privada y sociedad civil.

El rol del gobierno distrital para mejorar la gobernanza radica en generar un ambiente propicio para que las localidades puedan desarrollar estrategias en línea con las políticas distritales. Para esto, la flexibilidad y la rendición de cuentas son fundamentales. Se requiere mejorar la flexibilidad en la administración de ciertas áreas de política para facilitar la coordinación y la aproximación estratégica en el nivel local. Así mismo, se requieren verdaderos ajustes en la política y el marco rector de la rendición de cuentas para lograr verdaderos cambios en la gobernanza y en la efectividad en el reparto de competencias.

6.2.2 Inspección, vigilancia y control – IVC

La literatura internacional revisada de instituciones que promueven la buena gobernanza en diferentes niveles, coincide en que los temas de inspección, vigilancia y control son parte fundamental de una agenda de buena gobernanza (IFC, 2010; OCDE, 2014-1). Las reformas internacionales en temas de inspección, son por lo general consecuencia de factores que se encuentran hoy en día en el distrito, como lo son la extensa normatividad sobre los procesos de IVC y la falta de claridad en cuanto a las competencias que recaen sobre los alcaldes locales y sobre los inspectores de policía.

En el contexto general, la literatura sugiere llevar a cabo inspecciones con el fin de asegurar el cumplimiento de la regulación. Si bien se entiende que las inspecciones son específicas a un sector, el estudio de la OCDE sobre buenas prácticas en regulación (OCDE, 2014-1) apunta a que hay algunas actividades centrales que todas las inspecciones comparten y que son universales para todos los sectores en los que se llevan a cabo inspecciones. Estas son:

- La forma en la que se planean las inspecciones
- La comunicación con los organismos regulados
- La prevención de la corrupción

Adicionalmente, la organización y la gobernanza de las autoridades de inspección son otros temas que pueden resolverse a través de una política transversal.

La OCDE desarrolló una serie de principios orientadores y de guías para organizar las reformas a inspecciones en países miembros. Los principios están basados en una encuesta realizada en los países OCDE en 2012, así como documentos de expertos, los cuales fueron presentados en el Comité de Política regulatoria de la OCDE. Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado en el tema de inspección vigilancia y control para el distrito, varios de los principios y orientaciones detrás de las reformas internacionales en el tema pueden ser guías útiles para una eventual reforma.

Los principios de mejores prácticas internacionales son los que direccionan el diseño de políticas, instituciones, y herramientas para promover un cumplimiento eficiente y mejorar los resultados de las inspecciones. A continuación, se presentan los principios que más están en línea con la problemática existente en el distrito (OCDE, 2014-1):

- **Aplicación basada en evidencia.** La aplicación de la regulación y las inspecciones deben ser basadas en evidencia y en medidas. La decisión sobre qué inspeccionar y cómo debe estar fundamentada en datos y evidencia y los resultados deberán ser evaluados con regularidad.
- **Selectividad.** Promover el cumplimiento y la aplicación de las reglas debe ser un trabajo de las fuerzas de mercado, sector privado y acciones de la sociedad civil cuando sea posible. Las inspecciones no pueden hacerse en todos los temas y hay mejores formas para lograr esto.
- **Enfoque de riesgo y proporcionalidad.** La frecuencia de las inspecciones y los recursos empleados en ellas, deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones de cumplimiento deben apuntar a reducir el riesgo actual establecido por las infracciones.
- **Visión de largo plazo.** Los gobiernos deberán adoptar políticas y mecanismos institucionales en cumplimiento regulatorio e inspecciones con objetivos claros y una hoja de ruta de largo plazo.
- **Coordinación y consolidación.** Las funciones de inspección deberán ser coordinadas y consolidadas, según sea el caso. Menos duplicidad asegura el mejor uso de los recursos públicos, minimiza la carga en los sujetos regulados y maximiza efectividad.
- **Gobernanza transparente. La** ejecución del cumplimiento regulatorio debe ser independiente de la influencia política y los esfuerzos por promover el cumplimiento deberán ser premiados.
- **Integración de la información.** La información y las tecnologías de la comunicación deberán ser usadas para maximizar el enfoque en el riesgo, coordinación y compartir la información, así como el uso óptimo de los recursos.
- **Proceso transparente y justo.** Los gobiernos deberán asegurar la claridad de las reglas y los procesos para el cumplimiento y la inspección. Reglas coherentes para organizar las inspecciones y el cumplimiento requieren ser adoptadas y publicadas. Así mismo se requiere articular con claridad derechos y obligaciones de sector público y privado.
- **Promoción del cumplimiento.** La transparencia y el cumplimiento deben ser promovidos a través del uso de instrumentos apropiados como las guías, los kits de herramientas y las listas de chequeo.

- **Profesionalismo**. Los inspectores deben ser entrenados y administrados para asegurar el profesionalismo, la integridad, la consistencia y transparencia. Esto requiere un entrenamiento sustancial enfocado no solo en habilidades técnicas, sino también generales, así como guías oficiales para los inspectores que ayuda en a garantizar la consistencia y la imparcialidad.

Por su parte, dada la experiencia con múltiples países de la Corporación Financiera Internacional (IFC), la entidad propone una clasificación de las reformas a inspecciones que se agrupa en 5 categorías, las cuales no son excluyentes entre sí. Algunas de estas propuestas de reformas tienen integrados principios de los antes mencionados.

En primer lugar, el documento de la IFC (2010) propone modificar la aproximación a las inspecciones a través de los individuos. Esto implica entrenamiento y la capacitación en habilidades técnicas y generales. En segundo lugar, contempla la creación de un marco legal común para todas las inspecciones. Contempla también la creación de un organismo coordinador, o la fusión de inspecciones existentes. Por último, plantea establecer un modelo centralizado de inspección.

En general la experiencia internacional señala que los modelos actuales van hacia tener reglas unificadas a nivel nacional. Este mismo lineamiento aplicaría para el caso del distrito con las localidades, de acuerdo con el diagnóstico coincidente, buscando hacer más eficiente la aproximación al tema.

Así mismo, IFC (2010) remarca que las dos aproximaciones que tradicionalmente más han seguido los gobiernos, cuando se trata de ajustar el marco institucional para la inspección, son, por un lado, mejorar la coordinación y coherencia antes y después de llevar a cabo las inspecciones a través de una entidad especial y por el otro, la fusión de los cuerpos de inspección. Así, la creación de entidades o cuerpos de inspección que buscan la coordinación y la coherencia en la función de inspección, ha sido el denominador común en países como Uzbequistán, Eslovenia, Moldava y Croacia, aunque cada uno bajo esquemas diferentes.

En Uzbequistán una de las tareas principales de esta nueva entidad consistía en establecer cronogramas para la inspección, así como definir el conducto de inspecciones para todas las instancias de gobierno. Ajustes como el de Latvia y Eslovenia consisten en crear un consejo y una instancia interministerial (respectivamente), encargados de liderar mejoras a la coordinación y a la cooperación. En el caso de Moldava no se estableció una entidad o instancia, pero se reforzó la coordinación entre todas las inspecciones, delegando la tarea de coordinación general para el gobierno en el Ministerio de Economía, coordinando entidades tanto en el nivel nacional como regional.

La otra aproximación consiste en la creación de nuevos cuerpos de inspección a través de la fusión de los cuerpos de inspección ya existentes. Esto con el fin de obtener economías de escala, reducir la carga presupuestal, mejorar la coordinación y sistematización de procedimientos y acelerar la difusión de mejores prácticas.

6.2.3 Planeación y participación

Derivado de lo que se describe en el diagnóstico sobre el caso del distrito, la incidencia de la participación depende en gran medida de qué tan articulada esté la planeación. Las experiencias internacionales apuntan a tener planeación participativa, teniendo muy claro el alcance de la participación ciudadana, así como los mecanismos tanto para la participación misma, como para la incorporación de sus resultados en la planeación.

Si bien es claro que las localidades no son municipios, este es uno de los casos en los que los mecanismos, procesos y lineamientos pueden adaptarse de aquellos que se presentan entre municipios y el gobierno nacional, no en cuanto a la complejidad de los procesos –si se revisa el caso normativo de Colombia- sino en las etapas de planeación en cada nivel y su incorporación en los instrumentos de planeación.

Los acuerdos y mecanismos de cooperación y participación entre los diversos actores públicos, privados y sociales, permiten que las políticas que se pongan en práctica respondan a los intereses de dichos actores del territorio. Igualmente garantizan que prevalezca el interés general sobre el particular y se fortalezca la movilización colectiva a partir de la participación de los distintos actores, de la generación de espacios para la deliberación, el debate y la toma de decisiones colectivas. De esta manera, las decisiones adquieren mayor legitimidad y apropiación ciudadana para su sostenimiento en el corto, mediano y largo plazo para cumplir los objetivos de desarrollo territorial (RIMISP, 2017).

En este caso, la tendencia internacional es el fortalecimiento de una nueva manera de tomar las decisiones, en donde se pasa de procesos de toma de decisión jerárquicos, y acciones basadas en incentivos de mercado, o sustentadas únicamente en criterios técnicos o políticos, hacia formas más incluyentes y pluralistas de toma de decisiones. Lo importante es que estos procesos impulsen un diálogo y logren acuerdos entre las visiones técnicas, las apuestas estratégicas e institucionales y las apuestas de los diferentes actores de la sociedad. Este tipo de gobernanza requiere de instituciones capaces de incluir en la discusión a los diversos actores y saberes de un territorio.

El tema de participación requiere, entonces, de maduración para llegar a mecanismos avanzados y fluidos, como por ejemplo el caso de Londres, que se presenta más adelante.

Por su parte, una planeación fuerte y estructurada es un instrumento fundamental de la buena gobernanza y una de las condiciones para promover el desarrollo local. La planeación requiere de la participación de todos los niveles y actores clave de un territorio para asegurar que abarca los temas requeridos de manera integral. Sin embargo, es necesario organizar dicha participación e insumos para asegurar que los respectivos niveles aporten en las dimensiones correspondientes.

Algunos de los elementos que aporta el informe de la Revisión de Gobernanza Pública para Colombia, realizado por la OCDE (OCDE, 2013) están relacionados con la coordinación multisectorial en la planeación en el marco de una política de desarrollo local o regional. En este documento se da especial énfasis a los mecanismos de planeación más centralizados, incluyendo como instrumento

local para la planeación, la participación local que es la que da sentido local a las estrategias generales de un territorio.

De acuerdo con este documento de la OCDE, un mecanismo de planeación consiste en la planeación estratégica y la programación, incluyendo acuerdos, marcos de trabajo e instrumentos. La formulación y la implementación de estrategias locales o regionales de desarrollo deben tener un nivel de planeación central, en el que se dan lineamientos y se genera una visión general del territorio en cuestión. Es común encontrar unidades especiales o agencias que proveen la planeación y la asesoría para apoyar la coherencia de las políticas en los diferentes sectores. Entre más cercanos sean estas unidades a la cabeza de gobierno, más incentivos para las cabezas sectoriales para participar y contribuir a la coherencia de las políticas.

Particularmente en el caso de planeación estratégica local, la evidencia internacional ha identificado barreras que hacen que dicha planeación sea inefectiva y que generen incentivos para que los actores incumplan. La primera barrera se da cuando existe rigidez en la fijación de metas. Uno de los principios de la planeación es que, si bien debe ser clara y precisa, debe ser flexible. Es decir, debe tener en cuenta que existen condiciones variables que, en algunos casos particulares propicien el ajuste o revisión de metas. Otra barrera consiste en la búsqueda de la eficiencia. En algunos casos tener como prioridad la búsqueda de resultados eficientes, puede disminuir la importancia que se da a la implementación de políticas. Por último, se identifica la existencia de monitoreo vertical, como una barrera para la buena planeación. En ocasiones las distintas oficinas, sectores o localidades no responden a requerimientos hechos por pares.

Un claro ejemplo de una efectiva combinación de planeación participativa a nivel local y de instancias sólidas de planeación en el nivel central, es el caso de Londres, que será analizado más adelante. En este caso se combinan estrategias e instancias de planeación local desde el nivel nacional, a través de lineamientos y guías, con visiones estratégicas a nivel municipal e instrumentos distritales de participación en la planeación.

6.2.4 Contratación de los Fondos de Desarrollo Local

En el tema de contratación son pocos los desarrollos particulares para contratación a nivel local. En general la experiencia internacional promueve principios y prácticas de contratación e inversión pública efectiva para todos los niveles de gobierno indistintamente. Sin embargo, se encuentra que el apoyo al financiamiento a nivel territorial debe estar acompañado de iniciativas que permitan adoptar un enfoque de la gobernanza de la inversión pública que permita reducir la fragmentación del sistema. Así mismo, que busque promover la cooperación entre sectores, entre distintos niveles de gobierno y fortalecer las capacidades a nivel local para escoger y ejecutar los proyectos de inversión que responden a las necesidades locales.

La OECD tiene una guía para garantizar la efectividad de la inversión pública efectiva. Se trata de 12 principios que se agrupan en 3 pilares que representan retos sistémicos a la inversión pública. El primer pilar corresponde al reto de coordinar a través de los distintos niveles de gobierno y de los sectores. Dentro de este pilar se agrupan 3 principios, que son:

- Invertir usando una estrategia integrada ajustada para diferentes lugares, principio que es importante por cuanto vincula las inversiones a necesidades específicas de cada región o localidad.
- Adoptar instrumentos efectivos para coordinar a través del gobierno nacional y gobiernos territoriales
- Implementar mecanismos de coordinación horizontal al interior de los gobiernos territoriales con el fin de invertir a la escala relevante

El segundo pilar contempla el reto de fortalecer las capacidades para inversión pública y promover el aprendizaje a través de los niveles de gobierno. Dentro de este se agrupan 5 principios:

- Evaluar de manera anticipada los impactos a largo plazo y los riesgos de la inversión pública.
- Participar con los actores a lo largo del ciclo de inversión
- Movilizar actores privados e instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades
- Reforzar la experticia de los funcionarios públicos e instituciones involucradas en la inversión pública.
- Enfocarse en resultados y promover la estrategia de "aprender haciendo"

El tercer y último pilar hace referencia al reto de garantizar unas condiciones marco sólidas para la inversión en todos los niveles de gobierno. Dentro de este reto se agrupan 4 principios:

- Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos perseguidos.
- Solicitar administraciones financieras sólidas y transparentes en todos los niveles de gobierno
- Promover el uso transparente y estratégico de la contratación pública en todos los niveles de gobierno.
- Aspirar a calidad y consistencia en los sistemas regulatorios a través de todos los niveles de gobierno.

Uno de los instrumentos analizado y recomendado por la OCDE para llevar a cabo arreglos legales entre niveles de gobierno y, en algunos casos entre mismos niveles de gobierno, son los contratos plan, implementados en primer lugar en Francia. En principio estos contratos buscan el aporte de las entidades territoriales para contribuir (concurrencia) con los objetivos nacionales.

Adicionalmente a estos principios, resulta importante revisar la legislación. En muchos casos, y especialmente en América Latina, la falta de precisión en ciertos arreglos legales relacionados con contratación puede llevar a situaciones de incumplimiento de los objetivos establecidos.

6.2.5 Territorialización de la inversión

De acuerdo con lo establecido en el documento diagnóstico, la territorialización de la inversión en el distrito tiene dos componentes: el primero es la territorialización de los recursos del sector central que se ejecutan en las localidades; el segundo es la asignación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) en el territorio de la localidad. Como se señala, el proceso de territorialización del primer componente se soporta en el Plan Distrital de Desarrollo y en sus procesos de

formulación, participación, y seguimiento y evaluación. Por tanto, la territorialización refleja tanto las fortaleces del esquema como sus debilidades.

En el análisis de la dimensión de participación y planeación se señaló la importancia que tiene una buena planeación con las adecuadas instancias de participación en el desarrollo local. Contar con los mecanismos adecuados de participación y con los procedimientos necesarios para reflejar sus resultados en la planeación y ejecución de las políticas locales, es garantía de una adecuada territorialización de la inversión.

Es por esto que, el análisis de las experiencias internacionales en esta dimensión está concentrado en ejemplos equiparables al Fondo de Desarrollo Local (FDL) del distrito. El FDL busca financiar la prestación de los bienes y servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras. No obstante, la idea de estos fondos es que exista un objetivo subyacente de nivelación de las localidades que potencie el desarrollo de la ciudad. Dependiendo de los objetivos del fondo deben definirse las variables o criterios por medio de las cuales se distribuyen los recursos.

Por una parte, la experiencia en algunas áreas metropolitanas analizadas por la OCDE, ha dedicado especial análisis a los aspectos de la territorialización de la inversión con énfasis en lograr la nivelación de los territorios. En primera medida las reformas o ajustes hechos en esta dirección, buscan atacar la creciente desigualdad y permiten extraer algunos principios para la nivelación de los territorios extrapolables a distintas situaciones.

En primer lugar, los indicadores utilizados deben reflejar las diferencias entre las distintas jurisdicciones y deben ser inmunes a manipulación por parte de las localidades. En segundo lugar, las fórmulas utilizadas deben tener en cuenta las capacidades de generar ingresos propios y no tener como criterio el tamaño. En tercer lugar, se encuentra el hecho de que los mecanismos de ecualización o nivelación deben diferir de aquellos de reparto de ingresos, con el fin de mejorar la transparencia. Por último, se señala que el impacto de la nivelación debe ser regularmente monitoreado, en particular para garantizar que el sistema sirve para reducir las asimetrías entre jurisdicciones y poder realizar así los ajustes periódicos incorporando los avances que se vayan presentando.

En la práctica, las transferencias pueden tener muchos objetivos simultáneos, adicionales o en lugar a la nivelación. Esto puede llevar fácilmente a ineficiencias, cuando una sola transferencia pretende cumplir diversos objetivos (Bergvall et. Al, 2006). Es por esto que es importante que los objetivos de la transferencia sean claros y que el mismo diseño permita una separación de los objetivos, así como seguimiento independiente y control a las características de la transferencia que contribuyen a cada objetivo.

Entre las buenas prácticas internacionales se resalta un documento del Urban Institute que propone un modelo de administración financiera para los gobiernos locales, con base en principios de buena gobernanza financiera. Mejorar la administración financiera en los gobiernos locales implica una mejora en eficiencia y efectividad en la provisión de servicios y en la asignación de recursos escasos. El modelo de administración financiera es una herramienta para iniciar el proceso de dirigir varios de los inconvenientes que deben enfrentar los gobiernos locales, tales como la necesidad de

mejorar la estructura presupuestal, el reporte de la información financiera a los distintos actores, incrementar la participación ciudadana, entre otros. Existen algunas herramientas para apoyar el proceso de administración financiera moderna. Tal es el caso de la transparencia en el proceso de preparación del presupuesto, el mensaje presupuestal del alcalde, así como procedimientos específicos para temas de inversiones y presupuestales.

6.2.6 Seguimiento, monitoreo y evaluación – S,M&E

El seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas no es una actividad aislada de todo el proceso de gestión. De hecho, es una de las piezas más importantes del mismo. Como se señala en el diagnóstico, las falencias encontradas en el proceso de S,M&E en el distrito responden a debilidades que nacen en el mismo proceso de planeación. En términos generales, con el fin de garantizar un esquema apropiado de S,M&E, es necesario garantizar el cumplimiento de los principios presentados anteriormente, en las dimensiones relacionadas con el ciclo de gestión, en particular en planeación y participación, y lo relacionado con ejecución.

Así, es fundamental que desde la misma distribución de competencias haya claridad en los responsables, lo que permite un adecuado seguimiento a las políticas. En la etapa de planeación deben establecerse requerimientos de información para ser reportados por cada localidad, que permitan el seguimiento a los avances de los programas y políticas.

Es importante acotar que el monitoreo ayuda, entre otros, a definir si las políticas están logrando los objetivos planteados, y en particular si están generando desarrollo sostenible. Así mismo permite identificar si las políticas están resultando en algún tipo de externalidad, positiva o negativa, lo que ayuda al gobierno local a direccionar acciones. Una utilidad práctica del monitoreo que tiene efectos en mejoras en eficiencia, es observar si los objetivos planteados al poner en marcha una política siguen siendo o no relevantes en el contexto actual.

En la experiencia internacional, uno de los países con mejores ejemplos y prácticas en el seguimiento al desarrollo local, es el Reino Unido. En el documento "Monitoreo del marco de desarrollo local: una guía de buenas prácticas" (UK Government, 2005) se desarrollan 4 principios que respaldan el desarrollo inicial de un marco de monitoreo[254].

- **Hacer uso de la información existente:** la información e indicadores deberán obtenerse de fuentes existentes con el fin de evitar duplicaciones innecesarias.
- **Ser consistente con monitoreo nacional y regional:** las aproximaciones deben ser consistentes con aquellas utilizadas para hacer monitoreo espacial, donde exista. Esto sugiere utilizar la misma información utilizada en la preparación de los documentos de planeación.
- **Establecer objetivos, políticas, metas e indicadores:** esta estrategia requiere establecer objetivos claros, políticas, metas e indicadores para facilitar la implementación, el monitoreo y su revisión.

254 En 2011 se emitió el Acto de Localismo (ver Cuadro 1. más adelante) el cual ajustó algunos de los procedimientos existentes en la gestión local. Sin embargo, lo consignado en esta sección se mantiene en cuanto a procedimientos generales y principios, aunque los nombres de los planes y sus procedimientos de trámite hayan sido modificados.

- **Tener una aproximación de mirada a futuro:** el monitoreo no debe limitarse a la recolección de información e indicadores. Se requiere una aproximación analítica y orientada a la acción que resulte en información sólida y confiable. Esto a su vez retroalimentará el desarrollo de una base de datos integral sobre la cual se preparen los documentos de desarrollo local.

El S,M&E es crucial para el desarrollo local. Un sistema de monitoreo sistemático y dinámico ayuda a las autoridades a entender los aspectos más amplios sobre temas sociales, ambientales y económicos que afectan sus políticas. La regulación en el Reino Unido establece que las autoridades deben llevar a cabo unas tareas de monitoreo. En los reportes a que haya lugar las autoridades deben revisar el progreso en términos de desarrollo local, frente a las metas e hitos establecidos inicialmente. Deben también evaluar el grado en el que las políticas establecidas han sido implementadas. En los casos en los que las políticas no han sido implementadas, deben explicar por qué y establecer un plan de trabajo para asegurar que se implementen o definir si va a ser reemplazada o ajustada. Así mismo las autoridades deben identificar los efectos significativos de la implementación de políticas y aclarar si esos efectos van en línea con lo esperado. Por último, deben explicar si las políticas deben ser ajustadas o reemplazadas.

6.3 Algunos modelos de gestión local para tener en cuenta

Al revisar la literatura internacional relacionada con modelos de gobernanza municipal, es común encontrar análisis relacionados con el modelo político más que con el modelo administrativo y de gestión. Los modelos de gobernanza y gestión local difieren en gran medida entre países y suelen estar relacionados con el modelo de organización territorial del país. Por ejemplo, países federales tienen por lo general modelos de gestión al interior de las ciudades con mayores niveles de autonomía –mayor descentralización- mientras que países centralistas mantienen modelos similares en las administraciones locales.

A continuación, se presentan dos modelos con elementos de utilidad para el distrito. Por un lado, se analiza el caso de la Ciudad de México, la cual recientemente llevó a cabo importantes reformas en su organización y gobernanza. En segundo lugar, se presenta el caso de Londres, con una larga tradición de organización local a través de distritos al interior de la ciudad.

6.3.1 Caso Ciudad de México – CDMX

En 2013, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, presentó al Congreso una iniciativa para que la capital de México contara con su propia Constitución. En diciembre de 2015 fue aprobada esta iniciativa y se dio marcha a la redacción del proyecto. En septiembre de 2016 se instaló la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y se conformaron ocho comisiones para trabajar en distintas áreas. El trabajo de esta Asamblea finalizó en enero de 2017,

momento desde el cual la Ciudad de México recibe ese nombre y se rige por una Constitución Política en la cual se consignan todos los temas relacionados con su administración pública[255].

Con la reforma se descentralizan diversas facultades que antes sólo correspondían al gobierno de la Ciudad, reconociendo asuntos que pueden resolver las autoridades más cercanas a la ciudadanía. Bajo los mismos principios que orientan el desarrollo local, la Constitución de la Ciudad de México prevé mecanismos para la asociatividad entre las diversas alcaldías de la ciudad.

La nueva constitución resalta los principios de buena administración y buen gobierno, tanto para alcaldes, como para concejales e integrantes de la administración pública de las alcaldías. Entre otros principios se encuentran el gobierno abierto con plena accesibilidad basado en la honestidad, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública, atención y participación ciudadana y sostenibilidad.

En cuanto a su organización interna, la Constitución adopta varios elementos y principios de un modelo de descentralizado en un país, con gran autonomía para sus municipalidades. Sustituye las llamadas delegaciones políticas por alcaldías y considera a éstas como el orden de gobierno más próximo a la población y establece órganos colegiados y plurales de gobierno para las alcaldías. Los alcaldes y concejales se eligen por tres años y tienen la posibilidad de ser reelegidos.

Sin embargo, es importante notar que la Constitución define que la administración pública y las finanzas estarán coordinadas desde el centro:

> *"la administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal y se regirá bajo los principios de la innovación, atención ciudadana, gobierno abierto, integridad y plena accesibilidad con base en diseño universal (…) La hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial serán unitarios (…)" Constitución Política de la Ciudad de México (2017), artículo 33.*

Esto se explica mejor adelante, en la competencia presupuestal. La Constitución define las siguientes competencias de las alcaldías:

- Gobierno y régimen interior
- Obra pública y desarrollo urbano
- Servicios públicos
- Movilidad
- Vía pública
- Espacio público
- Seguridad ciudadana
- Desarrollo económico y social
- Educación, cultura y deporte
- Protección al medio ambiente
- Asuntos jurídicos
- Rendición de cuentas y participación social

255 Se incluyó este estudio de caso teniendo en cuenta que es una tendencia muy reciente en reforma al modelo de gobernanza local. Dado esto, el análisis es descriptivo, pues es muy reciente para estudiar los resultados del modelo.

- Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general
- Alcaldía digital

La planeación en CDMX fortalece la participación ciudadana y se define como descentralizada. Se establecen tres instrumentos principales de planeación, el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa de Gobierno y el Programa General de Ordenamiento Territorial, con sus equivalentes en cada alcaldía, los cuales deben contar con construcción participativa en todas sus etapas. Adicionalmente, se establecen los programas sectoriales y los programas parciales (de las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas).

El Plan General de Desarrollo de la Ciudad es elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y tiene una vigencia de veinte años. Se prevén mecanismos específicos para su modificación. Por su parte, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México establece las metas y objetivos de los distintos sectores y tiene una duración de seis años. Tanto la administración pública de la Ciudad, como los programas deben estar alineados con este programa y la planeación presupuestal y los proyectos de inversión deben estar basados en las metas, objetivos y estrategias allí contenidos.

Por otro lado, los programas de gobierno de las alcaldías establecen las metas y objetivos de las políticas a nivel local, de acuerdo con las definidas en el Programa de Gobierno de la Ciudad y tienen una duración de tres años.

Con respecto a la presupuestación se establecen principios de presupuesto por resultados. La programación presupuestal debe hacerse con base en la información estadística y los resultados de las evaluaciones que estén disponible. Así mismo, la ejecución del presupuesto debe establecer con claridad y precisión los resultados esperados, los objetivos, estrategias, indicadores, metas y plazos.

Entre las responsabilidades en materia presupuestal que recaen sobre las alcaldías en CDMX, se encuentra elaborar el presupuesto de gasto de cada alcaldía, para posteriormente ser integrado al presupuesto de gasto de la ciudad. Así mismo cuentan con la posibilidad de administrar de manera autónoma sus presupuestos, y de captar, registrar, administrar y hacer uso de los recursos que generen. Como se mencionó antes, las alcaldías deberán integrar la información presupuestal y financiera en la hacienda pública unitaria.

La participación ciudadana se constituye en un eje central de la nueva constitución de la CDMX y permite su desarrollo en cualquiera de sus formas y en los distintos planos de la democracia participativa: territorial, sectorial, temática, por pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Indica que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán respetar y apoyar sus formas de organización. Adicionalmente, el Gobierno de la Ciudad, los organismos autónomos y las alcaldías tendrán, en todo momento, la obligación de fortalecer la cultura ciudadana mediante los programas, mecanismos y procedimientos que la ley establezca.

En términos de evaluación, la Ciudad de México definió la creación de un organismo autónomo técnico colegiado, encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías, el cual se denomina Consejo de

Evaluación de la Ciudad de México. Éste estará conformado por comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente.

Es de resaltar la influencia que tienen las evaluaciones sobre los distintos pasos del ciclo de gestión. Las recomendaciones que emiten los comités son vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones, así como para la elaboración del presupuesto.

6.3.2 Caso Londres

Desde 1965 existen 32 distritos (*boroughs*) en Londres. En el año 2000 se creó otro nivel de gobierno que se denomina la Gran Autoridad de Londres (*Greater London Authority - GLA*) que comprende el alcalde de Londres y la Asamblea. La GLA es la autoridad estratégica elegida democráticamente. El alcalde es elegido directamente por los ciudadanos, mientras que la Asamblea consiste en 25 miembros elegidos (14 representando distritos electorales y el resto elegidos de listas de partidos de acuerdo con la votación total de la ciudad).

Existe una clara separación de responsabilidades y poderes entre el alcalde de Londres y la asamblea. El alcalde tiene un rol ejecutivo, estableciendo una visión general de la ciudad y definiendo estrategias claras para una serie de temas, mientras que los miembros de la asamblea actúan como guardianes con el poder de vetar los planes presupuestales del alcalde, actuando como un sistema de chequeos y balances. Gran parte de las tareas que recaen sobre la GLA son llevadas a cabo por cuerpos funcionales como Transporte para Londres (TfL), la oficina del alcalde para vigilancia policial y crimen, y por la entidad encargada de los bomberos y planeación de emergencias.

Bajo el esquema de gestión local definido en la ciudad, los distritos son los encargados de proveer la mayoría de los servicios del día a día, entre los que se encuentran educación, vivienda, servicios sociales, servicios ambientales, planeación local y muchos de los servicios de arte y esparcimiento. Mientras tanto, el alcalde de Londres y su equipo de gobierno son los encargados de establecer una visión general de la ciudad. Está en cabeza de esta instancia desarrollar estrategias en calidad del aire, biodiversidad, cultura y turismo, desarrollo económico, transporte, basuras y desarrollo del espacio.

Los distritos son dueños y mantienen alrededor de 500 mil viviendas (una de cada 7 viviendas en Londres), dirigen las bibliotecas, lidian con las licencias y solicitudes de construcción, y son responsables de la recolección de basuras, y dar licencias a bares y restaurantes de la ciudad. Dentro de sus responsabilidades también se encuentra reparar y mantener 95% de las vías de la ciudad y lidiar con el cumplimiento de las normas de parqueo. También son responsables de garantizar subsidios sociales como los pases de transporte gratis para los mayores de edad.

La planeación estratégica de la ciudad es una responsabilidad compartida entre el Alcalde y los distritos. En la legislación que estableció la GLA, se indica que el Alcalde es el encargado de producir una estrategia de desarrollo espacial, conocida como el Plan de Londres (London Plan) y mantenerlo bajo revisión. A su vez, los planes de los distritos deben estar en concordancia con el Plan de

Londres, el cual es un componente legal del Plan de Desarrollo que debe ser tenido en cuenta cuando se toman decisiones sobre planeación en cualquier parte de la ciudad.

En 2011 se promulgó un acto de parlamento británico que cambió los poderes del gobierno local en Inglaterra (Recuadro 9).A raíz de la promulgación de este acto, se empoderaron las comunidades para preparar planes de barrio en sus áreas. En Londres estos planes de barrio deben estar en plena concordancia con las políticas consignadas en el Plan de Londres. Como parte del apoyo a la participación ciudadana, el alcalde busca que el Plan de Londres sea un documento útil en la preparación de estos planes de barrio, y preparó una guía para la comunidad para que haya mayor claridad sobre cómo usarlo para este fin.

Recuadro 9. Acto de Localismo (Localism Act)

En 2011 se expidió un acto del parlamento británico que buscaba facilitar la devolución de los poderes de toma de decisión del control del gobierno central a comunidades e individuos.

Uno de los principales elementos del Acto, es que incluye un "poder general de competencia", el cual les da a las autoridades locales la capacidad legal de hacer cualquier cosa que un individuo estaría en capacidad de hacer y que no esté explícitamente prohibido. Por ejemplo, no podrían cobrar impuestos, ya que un individuo no está facultado para hacerlo.

Es así como este Acto entrega nuevos derechos a las comunidades e individuos, haciendo más sencillo para ellos hacer realidad sus propósitos. Los planes de barrio permitirán a las comunidades tanto que viven como que trabajan en un área determinada, participar sobre dónde consideran que debe haber nuevos desarrollos urbanos o deben ubicarse los locales comerciales. Estos planes pueden ser tan extensos como lo determine la comunidad y podrán ser usados para delimitar dónde quisieran ver las comunidades los nuevos desarrollos.

Una vez se garantice la concordancia del plan de barrio con la política de planeación nacional, la visión estratégica del área establecida por la autoridad local y con otros requerimientos legales, los ciudadanos podrán votar el plan de barrio en un referendo. Si el plan es aprobado por la mayoría, la autoridad local deberá implementarlo.

¿Cómo describe el gobierno qué es el Plan de Londres?

El Plan de Londres es el plan estratégico general para la ciudad, el cual establece un marco económico, ambiental, de transporte y social integrado para el desarrollo de Londres en los siguientes 20 a 25 años.

- Es el documento que junta los aspectos geográficos y de ubicación de las demás estrategias del alcalde, incluyendo aquellas relacionadas con: transporte, desarrollo económico, vivienda, cultura, una serie de temas sociales incluyendo niñez y adolescencia, inequidades en salud y alimentación, una serie de temas ambientales tales con cambio climático (adaptación y mitigación), calidad del aire, ruido, desechos.
- Es el marco para el desarrollo y uso de la tierra en Londres, vinculando mejoras en infraestructura, especialmente transporte. Es también la política estratégica de todo Londres dentro de la cual los distritos deberán establecer sus políticas de planeación local detallada.
- Es el marco de política para las decisiones propias del alcalde en las aplicaciones de planeación estratégicas relacionadas con él.
- Un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible, una economía saludable y una sociedad más inclusiva.

El alcalde debe mantener el Plan de Londres bajo revisión. La guía de gobierno establece el procedimiento que deberá seguir el alcalde en el caso de que se requiera ajustar el plan. Existen unos indicadores clave de desempeño, los cuales son el instrumento base para hacer la revisión periódica del Plan, y se reportan en el Reporte Anual de Monitoreo. El alcalde produce un Plan de Implementación, el cual incluye un rango de acciones estratégicas que el alcalde, los distritos y actores clave de los sectores público, privado, voluntario, y comunidad, llevarán a cabo para asegurar la implementación del plan.

6.4 Recomendaciones para el distrito

De acuerdo con lo que se señala en el diagnóstico y lo encontrado en otros estudios (U Rosario, 2010), el distrito cuenta con un modelo de administración basado en localidades, con una aplicación heterogénea de la descentralización. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia internacional los estudios realizados por la OCDE, es común encontrar sistemas híbridos y esto no representa un impedimento para aplicar los principios de descentralización en los casos que corresponda, así como tomar como referencia otros ejemplos de gobernanza local, así sus modelos difieran en parte de aquel del distrito.

En este documento se presentan buenas prácticas internacionales con relación a las 6 dimensiones de interés del distrito. Tanto el Reino Unido como país en su organización hacia el desarrollo local, como Londres y su organización en distritos, aportan importantes prácticas de organización y modelo de gestión local.

Una de las buenas prácticas generales consiste en fortalecer los mecanismos de coordinación inter municipal y sectorial. La falta de claridad en modelo bogotano hace que dichos problemas de

coordinación sean más evidentes y no funcionen de manera armónica como lo sugiere la literatura sobre gobernanza local.

El rol del gobierno distrital para mejorar la gobernanza radica en generar un ambiente propicio para que las localidades puedan desarrollar estrategias en línea con las políticas distritales. Para esto, la flexibilidad y la rendición de cuentas son fundamentales. Se requiere mejorar la flexibilidad en la administración de ciertas áreas de política para facilitar la coordinación y la aproximación estratégica en el nivel local. Así mismo, se requieren verdaderos ajustes en la política y el marco rector de la rendición de cuentas para lograr verdaderos cambios en la gobernanza y en la efectividad en el reparto de competencias.

En el tema de participación, su incidencia depende en gran medida de qué tan articulada esté la planeación y a su vez de qué tan sólida es ésta. Las experiencias internacionales apuntan a tener planeación participativa, teniendo muy claro el alcance de la participación ciudadana, así como les mecanismos tanto para la participación misma, como para la incorporación de sus resultados en la planeación.

El seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas no es una actividad aislada de todo el proceso de gestión. De hecho, es una de las piezas más importantes del mismo. Como se señala en el diagnóstico, las falencias encontradas en el proceso de S,M&E en el distrito responden a debilidades que se dan desde el proceso de planeación. En términos generales, con el fin de garantizar un esquema apropiado de S,M&E, es necesario garantizar el cumplimiento de los principios presentados anteriormente, en las dimensiones relacionadas con el ciclo de gestión, en particular en planeación y participación, y lo relacionado con ejecución.

Al igual que en los casos de descentralización de países, se consideran fundamentales los instrumentos de coordinación, monitoreo, seguimiento y control para que la descentralización funcione de manera coherente y aporte así al desarrollo económico local (OECD, 2005).

Finalmente, vale la pena revisar las experiencias en materia de incentivos institucionales y financieros para promover la mejor gobernanza en el distrito. Estas prácticas se han popularizado, especialmente en ciudades pertenecientes a áreas metropolitanas e incluyen la entrega de poderes ante avances en coordinación y cooperación, incentivos políticos, entre otros (OCDE 2015).

Bibliografía

Acosta Olga., Bird Richard., (2002). The Dilemma of Decentralization in Colombia, Mission on Public Income, Fedesarrollo, Bogotá, mimeo.

Aghon Gabriel., Alburquerque Francisco., Cortes Patricia., (2001). Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Análisis Comparativo, Cepal, Santiago.

Agudelo Luis Fernando (2012). Evolución de la Gestión por Procesos. ICONTEC.

Alcaldía Mayor de Bogotá, (2006). Exposición de motivos del Proyecto de acuerdo de reforma administrativa (261 de 2006).

Alcaldía Mayor de Bogotá, (2016). Plan Distrital de Desarrollo 2016 – 2020. Bogotá Mejor para Todos. Obtenido de http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/planeacion/planes/plan-distrital-desarrollo-2016-2020-tomo-i. Bogotá, Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Decreto 291 de 2013

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Decreto 101 de 2010

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Decreto 372 de 2010

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Decreto 340 de 2007

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” obtenido de http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/PlanDistritalDesarrollo/Documentos/20160429_proyecto_PDD.pdf

Alcaldia Mayor De Bogotá., (2008). Política de Descentralización Territorial para Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, Bogotá, mimeo.

Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006. Exposición de motivos del Proyecto de acuerdo de reforma administrativa (261 de 2006).

Alesina Alberto., Carrasquilla Alberto., Echavarría Juan., (2000). Decentralization in Colombia, Working Paper Series, no. 15, agosto, Fedesarrollo, Bogotá.

Arredondo Cesia., (2011). La Descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo, Tesis de grado, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

Avila Ariel., Bromberg Paul., Perez Bernardo., Villamil María., (2014). Clima Escolar y Victimización en Bogotá, 2013. Encuesta de Convivencia Escolar, Secretaría de Educación, Bogotá.

Bahl Roy., Wallace Sally., (2001). Fiscal Decentralization: The Provincial-Local Dimension, Georgia State University, Atlanta.

Banco Mundial., (2015). Panorama General. Mente, Sociedad y Conducta. Informe sobre Desarrollo Mundial 2015, Banco Mundial, Washington.

Becker Alejandro., Chica Carolina., Cardenas Miguel., (2003), comp. Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la Descentralización para el Desarrollo, GTZ, Fescol, Bogotá.

Bergvall, Daniel; Charbit, Claire; Kraan, Dirk-Jan; Merk, Olaf. OECD Journal on Budgeting; "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending" Paris Vol. 5, Iss. 4, (Sep 2006): 111-158.

Bird Richard., (2000). "Subnational Revenues: Potentials and Problems", en BURKI S. Javed., PERRY Guillermo., ed. Decentralization and Accountability of the Public Sector, World Bank, Washington.

Bird Richard., (2001). Local and Regional Revenues: Realities and Prospects, International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto, mimeo.

Bird Richard., (2016). Fiscal Descentralization in Colombia: A Work (Still) in Progress, World Bank, Washington, mimeo.

Boex, J.and Yilmaz, S. (2010). An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector. Urban Institute. IDG Working Paper No. 2010-06 December. Washington D.C.

Bogotá Cómo Vamos. (2015). *Informe de Calidad Vida.* Bogotá.

Bohórquez Alfonso, I. (2008). La descentralización del desarrollo local: el problema entre el ser y el estar. El caso de la construcción y ejecución de los planes de desarrollo local en Bogotá. Presentado en el VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional, Universidad Nacional, Medellín.

Bonet Jaime., (2006). "Fiscal Descentralization and Regional Income Disparities: Evidence from the Colombian Experience", Annals of Regional Science, vol. 40, pp. 661-676.

Bonet Jaime., (2007). "Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia", en FERNANDEZ Manuel., GUERRA Weildler., MEISEL Adolfo., ed. Políticas para Reducir las Desigualdades Regionales en Colombia, Colección de Economía Regional, Banco de la República, Cartagena.

Bonilla Edna., Gonzalez Jorge., Contreras Sebastián., (2016). Area Metropolitana del Valle de Aburrá. Estructura Económica, Fiscal y Posibilidades de Nuevos Ingresos, Amva, IEU, Medellín, mimeo.

Botero Camila., (1983). Propuestas sobre Descentralización en Colombia, Uniandes, Cider, Bogotá.

Botero, M.H y Suárez, C. (2010); y Botero, M.H, y Carvajal, D. (2011) en los estudios de Universidad del Rosario y el Centro de Estudios Políticos Internacionales - CEPI para las ciudades de Bogotá y Ciudad de México.

Botero Ospina, M. y Suárez Espinosa, C. (2010). Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.

Bromberg Paul., (2014). Instituciones y Personalidades en el Gobierno de las Ciudades. Una Aproximación Semi-Testimonial al Caso de Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos, IEU, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional, Bogotá, mimeo.

Buchanan James., (1950). "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, vol. 40, no. 4, sep., pp. 583-599.

Buchanan James., (1952 a). "Federal Grants and Resource Allocation: A Reply", Journal of Political Economy, vol. 60, no. 6, dec., pp. 536-538.

Buchanan James., (1952 b). "Federal Grants and Resource Allocation", Journal of Political Economy, vol. 60, no. 3, jun., pp. 208-217.

Burki S. Javed., Perry Guillermo., (2000), ed. Decentralization and Accountability of the Public Sector, World Bank, Washington.

Cabrera Carlos., Naranjo Rodrigo., (2003). Las Leyes de Saneamiento Fiscal y su Efecto sobre la Descentralización, Fescol, Bogotá, mimeo.

Calderó, Cabré A. (1998). "Modelos de Gobierno Municipal"

Cámara de Comercio de Bogotá D.C. (2017, mayo 12). La ciudad la construimos todos. Memorias del Foro Bogotá más cerca de sus ciudadanos: propuestas para fortalecer las localidades. Cámara de Comercio de Bogotá.

Campbell Tim., (1991). Descentralización Hacia los Gobiernos Locales en América Latina y el Caribe, Planeación y Desarrollo, no. 23, DNP, Bogotá.

Cardona Jaime., (1995). Formalización del Plan de Descentralización y del Plan Sectorial. Cumplimiento y Requisitos de la Ley 60 de 1993, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

Carreño Esperanza, Sierra Piedad (2001) Organización administrativa de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Castañeda Tarsicio., (1994). Elementos Críticos de la Descentralización en Salud y Educación en Colombia, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

Cespedes Juan., (1993). Plan de Actividades y Cronograma en Descentralización con los Departamentos en el Area de Salud, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

Cespedes Juan., Cardona Jaime., Jimenez Angela., (1994). Guía para Elaborar el Plan de Descentralización en Salud, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

Cifuentes Ariel., (1994). "El Sistema Tributario de las Entidades Territoriales dentro de la Estrategia de Descentralización", en Diez Años de Descentralización, Fescol, Bogotá, pp. 203-264.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas., (1997). El Saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad, 6 vol., Ministerio de Hacienda, Bogotá.

Comisión del Gasto y la Inversión Pública., (2017). Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Presentación, Comisión del Gasto, Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo, Bogotá, mimeo.

Communities and Local Governments, UK Government (2005). Local Development Framework Monitoring: A Good Practice Guide

Congreso de la República, (2016). "Ley 1801 de 2016". Obtenido de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66661. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República, (2011). "Ley 1454 de 2011". Obtenido de http://www.senado.gov.co/images/stories/Dependencias/Comision_ordenamiento/LEY_1454_DE_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL.pdf. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República, (1998). "Ley 489 de 1998". Obtenido de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República, (1997). "Ley 388 de 1997". Obtenido de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República, (1993). "Decreto Ley 1421 de 1993". Obtenido de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027. Bogotá, Colombia.

Consejo Distrital de Bogotá. (2016). Acuerdo 645 de 2016: Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos". Obtenido de http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271

Consejo Distrital de Bogotá. (2006). Acuerdo 257 de 2016. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones. Bogotá.

Consejo Distrital de Bogotá. (1992). Acuerdo 02 de 1992. Por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales.. Bogotá.

Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública (2017). Estudio estructural 2004 – 2016. Análisis de los resultados de la gestión de las alcaldías locales y los fondos de desarrollo durante el período 2004 a 2016. Bogotá.

Contraloria General De La Republica, CGR., (1994). La Descentralización en Colombia: Realidades, Posibilidades, Agenda, 2 vol., Tercer Mundo, CGR, Bogotá.

Corporación para el control social – CONTRIAL (2017). Observación de la planeación participativa local en Bogotá. Bogotá D.C.: CONTRIAL. Disponible en: https://www.slideshare.net/Contrial/observacion-planeacion-participativa-en-bogota-informe-final [2017, 15 de noviembre]

Davila María., (2000). Descentralización Educativa en Colombia: Hacia Dónde van los Recursos?, Pennsylvania State University, Pennsylvania, mimeo.

De Mattos Carlos., (1994). "Nuevas Estrategias Empresariales y Mutaciones Territoriales en los Procesos de Reestructuración en América Latina", en Laberintos de la Descentralización, Esap, Sinapsis, Bogotá, pp. 53-79.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Universidad Nacional de Colombia (2006). Condiciones políticas y técnicas para la asunción de competencias en las localidades del D.C. Consolidación del Sistema Distrital de Planeación Convenio 182-05, Bogotá D.C.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital – Universidad Nacional de Colombia, (2006). Sistema Distrital De Planeación. Elementos, escenarios de articulación, mecanismos de fortalecimiento y rutinas de seguimiento. Bogotá

Departamento Administrativo del Servicio Civil (2003);

Departamento Nacional de Planeación, (2014) "Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas". Sinergia. Bogotá, Colombia

Departamento Nacional de Planeación, (2017). Medición de desempeño municipal – MDM.

Departamento Nacional de Planeación (2017). Sistemas de información. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx

Departamento Nacional De Planeación, DNP., (2002). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década. Marco Conceptual y Resultado de Progreso Municipal, vol. 1, Dirección de Desarrollo Territorial, DNP, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Ejes y Estrategias. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/07%20PND%202014-2018%20Ejes%20y%20estrategias.pdf

Diagnóstico sobre la función de planeación en ordenamiento territorial en las entidades del sector central, descentralizado y de las localidades en el D.C. Insumo para la formulación de mecanismos de fortalecimiento del Sistema Distrital de Planeación. Universidad Nacional-DAPD. Bogotá. Julio de 2006. (Apéndice 1)

Dirección Jurídica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). Concepto 40 de 2007

Duranton Gilles., (2012). The DNP Urban Mission in Context, University of Toronto, Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades, DNP, Bogotá, mimeo.

Eaton Kent., Kaiser Kai., Smoke Paul., (2010). The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness, World Bank, Washington.

Echavarria Juan., Renteria Carolina., Steiner Roberto., (2000). Decentralization and Bailouts in Colombia, Working Paper Series, no. 12, agosto, Fedesarrollo, Bogotá.

Economía Urbana (2017). Producto 1 – Plan de Trabajo - Contrato 587-2017. Bogotá D.C.

Encuesta Bienal de Culturas (2015). Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

Escenarios de articulación del Sistema Distrital de Planeación (SDP): los comités y las propuestas desde los Sistemas Distritales de Información, de Participación y la Reforma Administrativa. Bogotá. Convenio 182 de 2005. Universidad Nacional-DAPD. Agosto de 2006. (Apéndice 4)

Espitia Jorge., (2007). "Los Indicadores de Descentralización Fiscal y los Cambios al Sistema General de Participación (SGP)", Revista Cife, no. 12, dic., pp. 59-76.

Fainboim Israel., Acosta Olga., (1993). "El Proceso Reciente de Descentralización Fiscal en Colombia y sus Perspectivas", en Martinez Astrid., 1994, ed. Primer Taller de Mercado de Capitales, nov., 17-18 de 1993, Asobancaria, Bogotá, pp. 59-104.

Fainboim, Israel, et al (2000).

Forero Clemente., (1999). Why Colombia Decentralized its Government, Universidad Nacional, Bogotá, mimeo.

Forero Clemente., Hidalgo Carolina., Jimenez Gisella., Ortiz Mercedes., Pulido Sandra., (1997). Descentralización y Participación Ciudadana, Tercer Mundo, Universidad Nacional, Bogotá.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México.

Gaitan Pilar., (1988). "Descentralización, Democracia Local y Autonomía Municipal en Colombia. Bibliografía Temática", Análisis Político, no. 4, mayo-agosto.

Gaitan Pilar., Moreno Carlos., (1992). Poder Local. Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia, Instituto de Estudios Políticos - Universidad Nacional -, Tercer Mundo, Bogotá.

Garay Luis., (1994). Descentralización, Bonanza Petrolera y Estabilización. La Economía Colombiana en los Años 90, Cerec, Fescol, Bogotá.

Gonzalez Edgar., (2001). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. La Relación entre Corrupción y Proceso de Descentralización en Colombia, Archivos de Economía, no. 167, DNP, Bogotá.

Gonzalez Jorge., (1994 a), OCDE. La Descentralización en Colombia: Realidades, Posibilidades, Agenda, 2 vol., Tercer Mundo, CGR, Bogotá.

Gonzalez Jorge., (1994 b). "Un Ordenamiento Territorial de Corte Fiscalista", en Diez Años de Descentralización, Fescol, Bogotá, pp. 99-126.

Gonzalez Jorge., (2004). "Transferencias y Equidad: Hacia la Descentralización Espacial", en BECKER Alejandro., CASTRO Sandra., CARDENAS Miguel., comp. Desarrollo de las Regiones y Autonomía Territorial, GTZ, Fescol, CID, Bogotá, pp. 19-44.

Hernández, Pedro A (1999). Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia Legis. Bogotá D.C., página 165.

Hurwicz Leonid., (2007). But Who Will Guard the Guardians?, Nobel Lecture, University of Minnesota, Minneapolis.

IDPAC y SDG, (2017). "Propuesta Conjunta Esquema Local de Coordinación Local IDPAC". Borrador IDPAC y SGD. Bogotá, Colombia.

IFC (2010). Inspections reform: do models exist?

Informe De Desarrollo Humano Para Bogota, Idhb., (2008). Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008, Pnud, Bogotá.

Iregui Ana., (2002). Decentralised Provision of Quasi-Private Goods: The Case of Colombia, Banco de la República, Bogotá, mimeo.

Iregui Ana., Ramos Jorge., Saavedra Luz., (2001). Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia, Banco de la República, Bogotá, mimeo.

Jimenez Galacho, Reyes Corredera (2015). Estimación de pautas de asociación y patrones de edificaciones aisladas basadas en espacios rurales mediante SIG y técnicas basadas en datos puntuales. Universidad de Zaragoza-AGE. ISBN: 978-84-92522-95-8Pág. 607

Junguito Roberto., Melo Ligia., Misas Martha., (1996). "Descentralización y Finanzas Públicas", Foro Económico, Regional y Urbano, no. 2, feb., pp. 39-46.

Kusek, Jody Zall y Rist, Ray C. (2004) "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System". Banco Mundial, Washington D.C.

La Participación en el Ordenamiento Territorial del Distrito Capital: Planes Maestros, Plan Zonal del Centro y UPZs. Convenio 182 de 2005. Universidad Nacional-DAPD. Bogotá. Febrero de 2006.

London Plan overview and introduction. https://www.london.gov.uk

Madrid Marta., (2002), coord. Evaluación de la Descentralización en Treinta Municipios de la Costa Caribe, Observatorio del Caribe Colombiano, Barranquilla.

Maldonado Alberto., (2000). "Desarrollo Económico Local y Descentralización", en Desarrollo Económico Local y Descentralización Fiscal, Colciencias, Bogotá, pp. 205-248.

Maldonado Copello, A. (2007). Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas. Bogotá D.C.: Instituto Distrital de la Planeación y Acción Comunal - IDPAC, Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Bogotá, Colombia.

Maldonado María., Vargas Gonzalo., (2001). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. La Descentralización en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, Archivos de Economía, no. 166, DNP, Bogotá.

Moreno Carlos., (1988). "La Reforma Municipal: ¿Descentralización o Centralismo?", Análisis Político, no. 3, enero-abr.

Moreno Carlos., (1994). "Por Qué Descentralización?", en Laberintos de la Descentralización, Esap, Sinapsis, Bogotá, pp. 13-26.

Musgrave Richard., (1959). The Theory of Public Finance, McGraw Hill, New York.

North Douglass., (1990). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Oates Wallace (1972). Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

Oates Wallace (1977), ed. The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Toronto.

OCDE (2005). Local Governance and the Drivers of Growth

OCDE (2009). La Autonomía Fiscal de los Gobiernos Subcentrales: Una Actualización, Ocde, París.

OCDE (2013). Public Governance Review, Colombia

OCDE (2014 a). Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Enforcement and Inspections

OCDE (2014 b). Territorial Reviews: Colombia

OCDE (2015). Governing the city

OCDE (2016). Inversión Pública más Eficiente en Colombia: Mejorar la Gobernanza Multinivel, OCDE publicación, París. http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en

OCDE (2016). Serie de Estudios Gobernanza Multinivel Inversión Pública más Eficiente en Colombia: mejorar la gobernanza multinivel

OCDE (2017). Governance of land use

OECD (2014), OECD Territorial Reviews: Colombia 2014, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en

OECD. (2014). Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. Obtenido de http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm

OECD. (2014). Territorial Reviews: Colombia 2014. Paris: OECD Publishing. Obtenido de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-

development/oecd-territorial-reviews-colombia-2014_9789264224551-en#.WmNykaiWZPY#page13

Ochoa Doris., Restrepo Darío, (1993). Estado del Arte de la Descentralización Política y la Oferta Pública en Participación Ciudadana y Comunitaria, Fescol, Bogotá, mimeo.

Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels. American Economic Association.

ONU-HABITAT (2017). Iniciativa ciudades prosperas en Colombia – Territorialización del índice de prosperidad urbana para las localidades de Bogotá. Bogotá, Colombia.

Orjuela Luis (1992). "La Descentralización en Colombia: Paradigma para la Eficiencia y la Descentralización del Estado", en DUGAS John., OCAMPO Angélica., ORJUELA Luis., RUIZ Germán., Los Caminos de la Descentralización, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 27-84.

Ospina Juan (2006). "Descentralización para Construir Gobernabilidad y Democracia desde lo Local", en El Futuro de la Organización Institucional de Bogotá, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, no.2, Pnud, Asdi, Accd, Embajada de Noruega, Alcaldía Mayor de Bogotá, El Tiempo, Bogotá, pp. 7-18.

Pennock J. Ronald. (1959). "Federal and Unitary Government Disharmony and Frustration", en NOHLEN Dierter., 1991, ed. Descentralización Política y Consolidación Democrática, Nueva Sociedad, Caracas.

Peña, Daniel (2002). Análisis de datos multivariantes.

Pinilla, N. (09 de Agosto de 2014). Proccess Management. Obtenido de http://www.nicolpinilla.com/2014/08/bpm-es-software-basado-en-metodologia.html

Pinilla, N. (23 de octubre de 2015). Proccess Management. Obtenido de http://www.nicolpinilla.com/2015/10/que-es-el-ciclo-de-vida-bpm.html

Presidencia De La Republica De Colombia (1993). Decreto 1421. Por el cual se Dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, Presidencia de la República, Bogotá.

Presidencia De La Republica De Colombia., Departamento Nacional De Planeacion, DNP., (1992), Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización, DNP, Bogotá.

Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo, Pnud (2008). Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008, Pnud, Bogotá.

Prud'homme Remy (1990), ed. Public Finance with Several Levels of Government, Foundation Journal Public Finance, The Hague.

Pulido Sandra., ORTIZ Mercedes., (1998). Modelos de Grado Optimo de Descentralización con Preferencias Ciudadanas, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Nacional, Bogotá.

Quijano Henry., Useche Catalina., Londoño Francisco., Rondon Carlos., Giraldo Carlos., (2012). Descentralización y Medio Ambiente en Colombia, Konrad Adenauer, Bogotá.

Quinche, Carlos (2011) El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano, Anu. colomb. histo. soc. cult., Volumen 38, Número 1, p. 51-78, 2011. ISSN electrónico 2256-5647. ISSN impreso 0120-2456.

Ramirez Juan Mauricio., Bedoya Juan., Díaz Yadira., (2016). Geografía Económica, Descentralización y Pobreza Multidimensional en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo, no. 54, Fedesarrollo, Bogotá.

Ramirez María., Suarez Marco., (1995). "La Descentralización y el Tamaño del Sector Público", Economía Colombiana, no. 253, jul.-agosto, pp. 29-40.

Restrepo Darío., (1992). Descentralización y Neoliberalismo, Ceir, Bogotá.

Restrepo Darío., (2005). Descentralización en Colombia. Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo. Ponencia presentada en el seminario "Descentralización: Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo", Universidad Nacional, CID, 14-15 abr., Bogotá, mimeo.

Reveiz Edgar., (1994). "Los Nuevos Alcaldes y la Descentralización", Política Colombiana, vol. 4, no. 3, pp. 23-39.

Rimisp (2017). "Documento de innovación de participación en los instrumentos de ordenamiento territorial"

Rodríguez-Ríos, C. (2015). Qué es Business Proccess Management (BPM). Definiciones y conceptos. (E. C. Ingeniería, Ed.) http://www.escuelaing.edu.co/revista.htm.

Rojas Fernando., (1995). "Política Social y Descentralización, Estrategias para la Institucionalización de la Participación en lo Social, lo Económico y lo Cultural", en Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales en Colombia. Balance y Perspectivas, Consejería Presidencial para la Política Social, Pnud, Bogotá, pp. 270-289.

Rojas Fernando., (2012). Creación de Capacidad Ajustada al Modelo de Descentralización: De Enseñanza de la Norma a Capacidad de Producir Resultados, Banco Mundial, Washington, mimeo.

Rondinelli Dennis., Mccullough James., Johnson Ronald., (1989). "Analysing Decentralization Policies in Devoloping Countries: A Politica-Economy Framework", Development and Change, vol. 20, pp. 57-87.

Rondinelli Dennis., Nellis John., Cheema G. Shabbir., (1983). Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, World Bank, Washington.

Olaya Forero, Ana Margarita. (2001). Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. AC-12300, 15/05/01.

Samuelson Paul., (1954). "The Pure Theory of Public Expenditures", Review of Economics and Statistics, vol. 36, no. 4, nov., pp. 387-389.

Sanchez Fabio., Chacon Mario., (2005). Conflicto, Estado y Descentralización en Colombia, 1974-2002, Cede, Universidad de los Andes, Bogotá, mimeo.

Sánchez Fabio., Pachón Mónica., (2013). Descentralización, Esfuerzo Fiscal y Progreso Social en Colombia en el Nivel Local, 1994-2009: ¿Por Qué Importa la Política Nacional?, Documentos Cede, no. 38, Universidad de los Andes, Bogotá.

Sánchez Pilar., (2003). Descentralización Fiscal y Esfuerzo Tributario en Colombia, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Nacional, Bogotá.

Sarmiento Alfredo., (2004). La Institucionalidad Social en Colombia: La Búsqueda de una Descentralización con Centro, Cepal, Santiago.

Schneider, C. y Vásquez González, L. (2014). Small is beautiful? Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires. Debates Latinoamericanos (Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados - CLEA), 12, 2, (25).

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (2015). Encuesta Bienal de Culturas. Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Gobierno (2017). Oficio del 18 de julio de 2017, radicado 20172000243511. Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital de Planeación (2016). Balance Líneas de Inversión Local 2013-2016. Bogotá D.C

Secretario Distrital de Gobierno y Director del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. (2016). Circular conjunta. Información instancias de coordinación y participación en las localidades.

Secretaría Distrital de Gobierno., (2016). Resolución no. 1740. Por la cual se Deroga la Resolución no. 1090 de 2010 y se Designan los Delegados del Sector Gobierno a las Sesiones Mensuales y Trimestrales de los Consejos Locales de Gobierno, Secretaría Distrital de Gobierno, Bogotá.

Secretaría Distrital de Gobierno. Sub-Secretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. Dirección de Apoyo a Localidades. Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) 2015. Documento de Lineamientos de Política Pública.

Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y Secretaría Distrital de Gobierno. (2012). Síntesis de Estudio de funciones delegadas y/o asignadas a Alcaldes (as) Locales.

Secretaría Distrital de Gobierno (2011 a). Balance de la implementación del Decreto 101 de 2010. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Gobierno., (2011 b). “Resolución 1120 de 2011”. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación, (2016) Índice de Ciudad. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación (2016 a). Lineamientos de política para las líneas de inversión local. Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Planeación del Distrito, (2015). Prosperidad en Bogotá y su área metropolitana. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital De Planeación, SDP., (2015 a). Índice de Prosperidad para Bogotá 2014, Bogotá, Ciudad de Estadísticas, no 71, SDP, Bogotá.

Secretaría Distrital De Planeacion, SDP., (2015 b). Encuesta Multipropósito, Bogotá, Ciudad de Estadísticas, no. 70, SDP, Bogotá.

Secretaría Distrital De Planeación, SDP., (2014 a). Segregación Urbana, Subsidios y Estratificación. Retos y Alternativas, SDP, Bogotá.

Secretaría Distrital De Planeación, SDP., (2014 b). Índice de Gobernabilidad para las Localidades de Bogotá, Bogotá, Ciudad de Estadísticas, no. 68, SDP, Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación, (2013) Circular 003 de 2013. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación, (2012). Circular 028 de 2012. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación, (2012). Circular No. 13 2012. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación, (2012). SEGPLAN Manual de Programación del Plan de Acción. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación, (2012). SEGPLAN Manual de Programación del Plan de Acción. Bogotá, Colombia.

Secretaría General (2013), Ciudadanía podrá acceder al sistema de seguimiento de inversión pública. Obtenido de: http://www.bogota.gov.co/article/ciudadan%C3%ADa-podr%C3%A1-acceder-al-sistema-de-seguimiento-de-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica-de-bogot%C3%A1

Sistema Distrital de Planeación. Convenio 182 de 2005. Universidad Nacional-DAPD. Bogotá. Marzo de 2006.

The Urban Institute - USAID. Financial Management Model For Local Governments.

Tiebout Charles., (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures”, Journal of Political Economy, vol. 64, no. 5, oct., pp. 416-424.

Tullock, G. (1972). Economic Imperialism.

Universidad de los Andes. (2015). Reporte Anual de Movilidad. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

Universidad Del Rosario. (2010). Contexto histórico del proceso de descentralización en Bogotá, el distrito federal de México, Santiago y lima, una investigación de política comparada. Facultad de ciencia política y gobierno. Informe final de investigación. Bogotá, mayo.

Universidad Del Rosario. (2010). propuesta de reestructuración de las veinte alcaldías locales de Bogotá con las competencias actuales. facultad de ciencia politica y gobierno - Secretaría Distrital de Gobierno - Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. Bogotá, junio.

Universidad del Rosario., (2010). Propuesta de Reestructuración de las Veinte Alcaldías Locales de Bogotá con las Competencias Actuales, Universidad del Rosario, Secretaría Distrital de Gobierno, Bogotá.

Vida Política y Administrativa de las localidades del DC. Bogotá. Convenio 182 de 2005. Universidad Nacional-DAPD. Agosto de 2006. (Apéndice 2)

Wiesner Eduardo., (1992), direc. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia de la República, DNP, Bogotá.

Wiesner Eduardo., (1995). La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia, DNP, Anif, Findeter, Bogotá.

Wiesner Eduardo., (2003 a). Descentralización y Equidad en América Latina: Enlaces Institucionales y de Política, Archivos de Economía, no. 227, DNP, Bogotá.

Wiesner Eduardo., (2003 b). Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets, Inter-American Development Bank, Washington.

Wiesner Eduardo., (2003 c). La Descentralización, la Estabilidad Macroeconómica y la Integración Económica Regional: Enlaces de Política y Mecanismos de Transmisión, Comunidad Andina, BID, Bogotá, mimeo.

Williamson Oliver., (2009). Transaction Cost Economics: The Natural Progression, Nobel Lecture, University of California, Berkeley.

Yilmaz Serdar., Beris Yakup., Serrano-Berthet Rodrigo., (2008). Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance, Social Development Working Papers, Local Governance and Accountability Series, no. 113, World Bank, Washington.

Zapata Juan., Acosta Olga., González Adriana., (2001). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. ¿Se Consolidó la Sostenibilidad Fiscal de los Municipios Colombianos Durante los Años Noventa?, Archivos de Economía, no. 165, DNP, Bogotá.