Universidad de La Salle
Ciencia Unisalle

Economía

Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS

1-1-2006

Pasantía subdirección de plan de desarrollo y balance social "Evaluación por resultados de la política publica de descentralización en el plan de desarrollo : Bogotá sin indiferencia 2004 - 2008

Ángela Patricia Chaves Montalvo
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/economia

Citación recomendada

Chaves Montalvo, Á. P. (2006). Pasantía subdirección de plan de desarrollo y balance social "Evaluación por resultados de la política publica de descentralización en el plan de desarrollo : Bogotá sin indiferencia 2004 - 2008. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/389

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.	***PASANTIA SUBDIRECCIÓN DE PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL" EVALUACIÓN POR RESULTADOS DE LA POLITICA PUBLICA DE DESCENTRALIZACION EN EL PLAN DE DESARROLLO: BOGOTA SIN INDIFERENCIA 2004-2008".***
	2006

ANGELA PATRICIA CHAVES MONTALVO

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTÁ D.C.

***"EVALUACION POR RESULTADOS DE LA POLITICA PUBLICA DE DESCENTRALIZACION EN EL PLAN DE DESARROLLO: BOGOTA SIN* INDIFERENCIA 2004-2008".**

ANGELA PATRICIA CHAVES MONTALVO
Trabajo de grado para obtener el título de Economista.

DIRECTORA:
Dra. EDITH CONSTANZA CÁRDENAS GÓMEZ
Directora de Economía y Finanzas Distritales

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTÁ D.C.

NOTA DE ACEPTACIÓN

_____

_____

_____

_____
DOCTORA: LUZ MARINA PINZÓN
VBO. JURADO

Bogotá, D.C., 9 de Noviembre de 2006.

INTRODUCCIÓN

En respuesta de la crisis del centralismo se origina la descentralización no solo como una condición para la democracia, sino como una estrategia de la forma de organización más adecuada de los sectores privado, público y social.

Para llevar a cabo la descentralización es necesario comenzar por establecer las relaciones entre el estado y la sociedad; en cuanto a la transferencia de funciones, recursos de carácter nacional a una autoridad local.

La descentralización facilita la competitividad del estado según el desempeño de las funciones de este; en forma eficiente y eficaz que se reflejará en una mayor eficiencia fiscal a partir de una mejor provisión de los servicios públicos en el territorio, una descongestión en la administración pública y una participación ciudadana en la asignación y control del gasto.

El proceso de descentralización se da en tres campos: Político, fiscal y administrativa. El primero sucede cuando se transforman las relaciones entre diferentes niveles gubernamentales y unidades territoriales; ya sean: municipios, departamentos etc.; recibiendo del gobierno central una parte de recursos; con el fin cumplir con algunas funciones adquiriendo cierta autonomía parcial estableciendo los objetivos de la política publica, y la manera como se distribuirá y acordara la ejecución de dichos recursos con otras organizaciones, programas o individuos; el segundo se origina cuando el ente central traslada recursos económicos a las regiones o localidades para que la entidad descentralizada los ordene y distribuya con cierto grado de autonomía; la descentralización fiscal es conocida como la soberanía de las regiones y localidades para aplicar o normalizar tasas, contribuciones, tributos por servicios; y por ultimo la descentralización política dota a las entidades territoriales independencia en el esquema de sus políticas públicas y sociales, llevando a cabo una discrecionalidad en la elección de objetivos y prioridades. La independencia política se da por medio de las elecciones de las autoridades gubernamentales.

El primer capitulo se desarrollará de acuerdo a los elementos estructurales de la descentralización; iniciando con un acercamiento de cómo se ha abordado el tema en diferentes escenarios: internacional, nacional y distrital; luego establecerán el marco de referencia que partirá del análisis de las diferentes corrientes del pensamiento económico en cuanto a la descentralización; de

igual forma se abarcarán los principales conceptos de descentralización, evaluación de política pública y análisis del modelo actual descentralización y del modelo propuesto en el proyecto de acuerdo de reforma administrativa para el distrito.

El segundo capitulo se retomará la normatividad a nivel nacional y distrital, tomando como referente dos momentos importantes para este proceso antes y después de la Constitución Política de Colombia de 1991; donde se establecen las normas que regulan y permiten llevar a cabo la descentralización a nivel territorial, administrativo y fiscal tanto en el ámbito nacional como en el distrital.

En el tercer capitulo se iniciará la evaluación por resultados de la política pública de descentralización en el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia 2004-2008; la cual se llevará a partir del diagnostico realizado para la ciudad en el Plan de Desarrollo identificando las problemáticas percibidas por la administración distrital en el 2003, frente a las problemáticas establecidas en los informes de Balance Social de las vigencias 2004 y 2005.

En el cuarto capitulo, se desarrollará según los compromisos formulados por parte de la administración distrital frente a las problemáticas diagnosticadas anteriormente; luego se realizará la evaluación de los compromisos por medio de los proyectos y las metas alcanzadas por los mismos para el cumplimiento de la política de descentralización.

Por ultimo se plantarán las conclusiones y recomendaciones relevantes en el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en la actual administración distrital; partiendo desde la implementación de la política de descentralización, si ha cumplido con los compromisos previstos; estipulando el comportamiento y las desviaciones presentadas a partir de la formulación y puesta en marcha de la política de descentralización.

"EVALUACION POR RESULTADOS DE LA POLITICA PUBLICA DE DESCENTRALIZACION EN EL PLAN DE DESARROLLO: BOGOTA SIN INDIFERENCIA 2004-2008". [1]

Resumen

La investigación se desarrollara a partir del Decreto 1421 de 1993, donde se determina el régimen especial, la estructura administrativa para el Distrito Capital. En este modelo, se evidencian múltiples problemáticas; entre la que podemos encontrar: debilidad del modelo de descentralización desde la constitución y la ley, inadecuada gestión por parte de la administración y funcionarios locales y las costumbres políticas que no permiten un resultado positivo de la gestión incentivando la corrupción.

Por esto que la Administración Distrital, incluye en el Plan de Desarrollo el eje de reconciliación con la finalizada de consolidar el proceso de descentralización de las localidades; para lograr este propósito la administración central realizara una modificación al Decreto 1421 de 1993, para fortalecer la administración de los gobiernos locales, integrando esquemas de participación y control ciudadano en los aspectos de cada una de las localidades.

Lo que se pretende indagar al final de esta investigación es evaluar por resultados los avances o retrocesos que se han obtenido con el proceso de descentralización e impactos en la formulación de la política pública vista desde el programa de gobernabilidad y administración territorial de la ciudad en la actual administración.

PALABRAS CLAVES: Descentralización política, fiscal y administrativa; evaluación de política pública, "plan de desarrollo: Bogotá sin indiferencia 2004-2008".

[1] Agradezco a la Contraloría de Bogotá D.C a la dirección de Economía y Finanzas en especial a la Doctora Edith Constanza Cárdenas por darme la oportunidad de desarrollar mi trabajo de grado en la subdirección de plan de desarrollo y balance social bajo la coordinación del Arquitecto Henry Toro Acosta; a la jurado Doctora Luz Marina Pinzón quien reflejo gran interés desde la presentación del anteproyecto de investigación y en el desarrollo de la misma. Personas que sin su colaboración y comentarios en su momento no podría haber llevado a cabo esta investigación.

Aclaro que cualquier error u omisión es responsabilidad de la autora y de ninguna manera compromete a la Contraloría de Bogotá D.C. y a la Universidad de La Salle.

"EVALUATION FOR RESULTS OF THE POLITICS PUBLISHES OF DECENTRALIZATION IN THE PLAN OF DEVELOPMENT: BOGOTÁ WITHOUT INDIFFERENCE 2004-2008."

Abstract

The investigation was developed starting from the Ordinance 1421 of 1993, where the special régime, the administrative structure for the Capital District is determined. In this model, they are evidenced multiple problematic; among the one that we can find: weakness of the pattern of decentralization from the constitution and the law, inadequate administration on the part of the administration and local officials and the political customs that don't allow a positive result of the administration motivating the corruption.

For this reason that the Administration Distrital, includes in the Plan of Development the reconciliation axis with the one concluded of consolidating the process of decentralization of the towns; to achieve this purpose the central administration he/she carried out a modification to the Ordinance 1421 of 1993, for it will strengthen the administration of the local governments, integrating participation outlines and civic control in the aspects of each one of the towns.

What is sought to investigate at the end of this investigation is to evaluate for results the advances or setbacks that have been obtained with the process of decentralization and impacts in the politics's public view formulation from the gobernabilidad program and territorial administration of the city in the current administration.

KEY WORDS: Political, fiscal and administrative decentralization; evaluation of public politics, "development plan: Bogotá without indifference 2004-2008."

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes de la descentralización ---------- 9
1.1.1 A nivel internacional ---------- 9
1.1.2 A nivel nacional ---------- 10
1.1.3 A nivel distrital ---------- 15
1.2 MARCO REFERENCIAL ---------- 17
1.2.1 Marco teórico ---------- 17
1.2.1.1 Escuela neoinstituionalista ---------- 17
1.2.1.2 Teorías de la descentralización política y administrativa ---- 18
1.2.2 Marco Conceptual ---------- 21
1.2.2.1 Descentralización ---------- 22
1.2.2.2 Modelo descentralización en el distrito ---------- 23
1.2.2.2.1 Modelo actual (Decreto 1421 de 1993) ---------- 23
1.2.2.2.2 Modelo propuesto proyecto de acuerdo reforma Administrativa 261 de 2006. ---------- 27
1.2.2.3 Formulación y Evaluación de Políticas Públicas ---------- 29

2 NORMATIVIDAD ---------- 32

2.1 Constitución Política de Colombia de 1991 ---------- 32
2.2 Decreto 1421 de 1993: Régimen Especial Para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá ---------- 33
2.3 Ley 60 de 1993 ---------- 34
2.4 Acuerdo 13 de 2000 ---------- 35
2.5 Decreto 854 de 2001 ---------- 35
2.6 Ley 715 de 2001 ---------- 36

3 POLITICA DE DESCENTRALIZACIÓN ---------- 37

3.1 Problemáticas identificadas en el diagnostico elaborado por la administración en el ano 2003 ---------- 38
3.1.1 Problemáticas identificadas en el balance social 2004-2005 frente al diagnostico del 2003 ---------- 38
3.2 Compromisos formulados frente a las problemáticas diagnosticadas 39

4 EVALUACION DE LOS COMPROMISOS ---------- 41

4.1 Análisis de los Compromisos y Proyectos Seleccionados Para la Evaluación ---------- 42
4.1.1 Compromiso Nº 1: Apoyar procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad local ---------- 42
4.1.2 Compromiso Nº 2: Localidades Autónomas y con Capacidad Técnica, jurídica y Administrativa para atender las necesidades de la Ciudadanía. ---------- 47

5 CONCLUSIONES DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN. ---------- 53

6 REFERENCIAS CONSULTADAS: ---------- 55

7 ANEXOS ---------- 57

1 GENERALIDADES DE LA DESCENTRALIZACION

1.1 Antecedentes de la descentralización

El tema se comenzará a desarrollar según la experiencia del proceso de descentralización a nivel internacional, luego se presentará en el entorno nacional y por ultimo en el distrito capital, describiéndolo en forma breve, resaltando las principales características que se han reflejado en cada uno de los mismos, las razones por las cuales se implanto y las consecuencias que se han evidenciado en dichos procesos.

1.1.1 A nivel internacional

El proceso de descentralización se inicia en Europa antes que en América Latina; el cual no muestra unos pasos o un modelo determinado a seguir, lo que lleva a que en un momento establecido, un país es el que debe encontrar las soluciones adecuadas para poder contrarrestar los efectos "dañinos" del centralismo y la descentralización sostiene Carrión[2].

Finot[3] afirma que la descentralización tuvo sus inicios en Europa, en la década del cuarenta; luego de la segunda guerra mundial en la que fue ratificada la victoria de los Estados Unidos, lo que sirvió como modelo a seguir; por contar con un estado descentralizado, que se trato de adoptar en Italia y Alemania de manera diferente debido al sistema de gobierno que llevaban estas dos naciones, donde predominaba un fortalecimiento del nivel intermedio del gobierno. Entre 1970 y 1980 fue Francia la encargada de incentivar el proceso por medio de los consejos regionales, lo departamentos extendiendo las funciones de los entes locales.

El proceso que se llevo a cabo en este continente se caracterizó por ser dinámico, diverso, durante un tiempo prolongado y abierto donde se sabe como se inicio pero no como se va a finalizar. El modelo de descentralización Europeo le da relevancia a dos aspectos: al nivel intermedio del gobierno; donde establece mantener una gran diferencia de situaciones dentro del proceso de revalorización de la gestión que cumple, el nivel que representa y en el campo supranacional; donde se precisan las relaciones que surgir entre lo local-nacional (Carrión, 1996, p: 10).

[2] Carrión, Fernando, 1996 " Criterios para la descentralización".
[3] Finot, Iván, 2001 "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", CEPAL.

En otro sentido a comienzos de la década del ochenta en América Latina, el proceso de descentralización se instauro en dos etapas; la primera tuvo como objetivo la vía municipal que generaba un fortalecimiento local con la asignación de recursos y competencias primando los asuntos de carácter social a través de la participación y la representación; la segunda etapa se orienta hacia el nivel intermedio de gobierno para solucionar los vacíos que produjo gran peso sobre lo municipal que se identifica por establecer las reacciones entre lo subnacional, construyendo formas de articulación intraestatal y reafirmando la unidad del ente local.

De acuerdo a lo antes mencionado no se han logrado los resultados esperados debido a que cuando se hablo de descentralización política no llego a todos los territorios sino a los de mayor riqueza, los cuales no necesitaban de un alto nivel de trasferencias, como es el caso de México[4] ; en donde el nivel de trasferencias es libre y aumenta según al recaudo tributario local, lo que se conoce como descentralización política del gasto que se lleva en países como Brasil y Argentina; el primero lo enfoca hacia los municipios; el segundo hacia los gobiernos provinciales. En otros casos cuando la descentralización se determina hacia niveles intermedios o municipales se da al mismo tiempo la descentralización política del gasto y operativa, predominando la ultima por estar establecida de manera anticipada y por el nivel de transferencias las cuales están condicionadas por el uso que se les debe dar.

Por esto es que los proceso se deben reorientar, partiendo de la base de nuevos objetivos en la adecuación de gestión pública que permita mejorar las condiciones de la población, consiguiendo un mayor nivel de equidad en el campo social y territorial motivando la participación ciudadana como agente verificador de los beneficios obtenido y del gasto que realiza el estado en pro de la comunidad.

1.1.2 A nivel nacional

Con la reforma de la constitucional de 1968, tuvo lugar la ultima línea centralista en el país, donde se desconcentraron ciertas actividades del estado a actores presidenciales en busca de una reducción clara del centralismo sin tener la premisa de evitarlo o superarlo; de manera simultanea se originó el

[4] Hace referencia al término de la descentralización dependiente.

situado fiscal como mecanismo de transferencia que permita estimular y fortalecer en los departamentos los gastos sociales, lo que trajo como consecuencia que estas actividades adquirieran el manejo central, permitiendo la burocratización, ineficiencia de las entidades de orden nacional e incapacidad en cuanto a la atención de las demandas regionales, evidenciando la crisis del centralismo según Gaviria[5].

En 1980 buscando una autonomía local se propuso una descentralización administrativa y fiscal, manteniendo el poder político centralizado.

El proceso de descentralización que se dio en el país en un momento determinado se caracterizó por la ampliación de los espacios democráticos permitiendo el fortalecer la autonomía y gestión local. Durante la implementación se dieron varios procesos de transición donde se establece un modelo de gestión definiendo y asumiendo las competencias y funciones en cada uno de los niveles administrativos.

Con la Constitución de 1991[6]; se dan las pautas para la consolidación del proceso y de la apertura regional, orientando y formulando mecanismos que permitan la articulación entre la nación y región buscando un desarrollo económico y social sostenido; manteniendo las políticas, estrategias y autonomía de las administraciones publicas departamentales y municipales.

La organización que se dio fue por niveles:

Nacional[7]

Es el encargado de realizar la formulación de lineamientos y directrices en los aspectos económicos, sociales y políticos que deben regir al país, entre las funciones principales se encuentran: La formulación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria), garantizar los servicios básicos de salud y educación, asignando los recursos a las entidades en cada uno de los niveles territorial que se encargan de prestar este servicio a la comunidad, recaudar, administrar y distribuir los impuestos nacionales, realizar inversiones para el desarrollo de la comunidad e intervención en la prestación de servicios públicos por entidades privadas.

[5] Gaviria, 2002 “Ajuste institucional y descentralización” DNP.
[6] Constitución Política de Colombia de 1991, Título XI de la organización territorial.
[7] Ver archivo de economía 169 de 2001, DNP.

Lo anterior se desarrollará de acuerdo a lo aprobado por el congreso en el plan plurianual de desarrollo para el país que debe ir de la mano del Plan de Desarrollo del gobierno en curso.

Departamental

Es el responsable de llevar a cabo las competencias que sean asignadas por el gobierno nacional y que determine la ley.

Entre las principales responsabilidades se encuentran: Desarrollar la planeación del departamento según las políticas establecidas a nivel nacional, los planes de desarrollo departamental y el marco de inversión son referentes para llevar a cabo el plan de acción municipal, establecimiento de los impuestos según la región y con el marco normativo para la imposición de los mismos, prestación de servicios, ejecución de obras publicas de carácter local, sin llegar en ningún momento a pasar a ser nacionales y en un momento determinado podrán llevar a cabo la prestación de servicios y desempeño de funciones de carácter municipal o provincial, hasta que estas puedan asumir sus responsabilidades y podrán llevar a cabo asociaciones por sectores, regionales para la realización de obras y prestación de servicios de carecer supra-departamental.

Municipal

Entre las responsabilidades de este nivel, se encuentran: Formular la planeación de acuerdo a los lineamientos nacionales y departamentales, los programas de los planes municipales se llevarán de cuerdo con las votaciones populares de alcaldes y consejo como autoridad que exige su cumplimiento, prestación de los servicios de educación y salud, la administración tanto de la infraestructura física como humana, establecer de los impuestos locales e incentivar los mecanismos de participación ciudadana para el control de la ejecución del gasto.

Para el buen desempeño de las anteriores funciones los municipios se debe fortalecer en lo administrativo, político y fiscal, por medio de la descentralización de servicios con una mayor asignación y autonomía presupuesta, originado un cambio en las instituciones y los instrumentos de participación democrática.

Regional

Denominado a su vez como nivel intermedio, que se logra a partir de la unión de dos o más departamentos, con el fin de fomentar el desarrollo económico y social de cada uno de los territorios.

También la unión de dos o más municipios, que reciben el nombre de provincias, es considerada como un nivel intermedio.

Estos niveles cumplen con las funciones que determine la ley, la conformación se hace bajo la aprobación de los ciudadanos mediante votación popular.

Por otro lado en el transcurso de ajuste institucional del estado se debe focalizar hacia la disminución de de la intervención en cada una de las funciones que llevan a cabo por el sector privado con un alto nivel de eficiencia; por medio de la administración local las que son encargadas de de la provisión y no de la producción de los servicios descentralizados[8]. Por esto no solo se trata del suministro de servicios; sino hacerlo con eficiencia y acceso a toda la comunidad, amparados en la constitución, donde establece descentralizar los servicios por sectores; el sector social conformado por: salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico; el sector de infraestructura compuesto por: vías, adecuación de tierras, ciencia y tecnología, medio ambiente, provisión de energía y telefonía; donde cada nivel territorial cumple con unas funciones y responsabilidades específicas.

Es importante resaltar que con la constitución de 1991 se reglamentó la descentralización territorial[9]; donde se estableció dar bajo la modalidad de devolución transferencias de recursos para realizar las funciones de los gobiernos subnacionales dotándolos de autonomía jurídica y política en el campo político y administrativo.

De otra parte la descentralización fiscal[10] establece normas del incrementó del volumen de trasferencias del gobierno central a los departamentos y municipios redefiniendo las funciones en los diferentes niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades en las entidades territoriales, por ello la constitución nacional en los artículos 356 y 357 determina la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales, pactando el correspondiente monto de transferencias del gobierno nacional a los diversos entes territoriales; en el

[8] Ver documento DNP-2526-UDT "Autonomía y apertura regional" 1991.
[9] Según lo establecido en el archivo de economía 163 "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, avances y resultados de la Descentralización política en Colombia" 2001. DNP.
[10] Se referencia en el documento de análisis de la descentralización fiscal en Colombia, 2001, Banco de la República.

primer artículo referenciado se destino el situado fiscal y la distribución del mismo entre los gobiernos departamentales y distritos especiales, con la premisa de que no habrá descentralización de responsabilidades sin la asignación de recursos; el segundo estipula el porcentaje de los ingresos corrientes que se transfieren a los municipios sin haber establecido los programas especiales de gasto que se deben financiarse con estos recursos.

De igual manera la ley 60 de 1993, que estableció las funciones de los departamentos y municipios en cuanto a la distribución territorial del situado fiscal, incluyendo la participación y los criterios a las entidades territoriales de la asignación de recursos transferidos por parte de la nación, que pacto el 15% de las transferencia se deben asignar por igual a los departamentos y distritos especiales.

Al mismo tiempo se estableció que las destinación de las transferencias a cada uno de los sectores así: 30% a educación, 20% a salud, 20% agua potable y saneamiento básico, 5% a educación física, recreación y deporte; el 20% destinación libre de inversión de acuerdo con la participación para cada uno de los sectores.

A diferencia la descentralización política que se dio en Colombia surge como solución a la crisis de legitimidad institucional sin presentar criterios básicos de democracia, lo que se generó en que se acentuará la crisis en los gobiernos locales, los servicios públicos, la participación democrática y ciudadana.

La descentralización administrativa se llevo a cabo partiendo desde la organización de funciones, donde se plantearon una cierta cantidad de cambios en la administración, los que deberían ser oportunos y eficaces para que la prestación de servicios se brinden de la mejor manera, que se lograría gracias a: la gradualidad del proceso de descentralización que consiste en la unificar el proceso; clasificando los municipios de acuerdo a su situación financiera y la capacidad de gestión, realizando transferencias, depurando gradualmente, recibiendo funciones especificas para realizar el desmonte de las mismas por parte del nivel central, en donde las instituciones son las encargadas de dar cumplimiento para que este proceso se ajuste a la estructura administrativa, debido a la diferenciación existente entre los municipios, por su tamaño y desarrollo; al tiempo se debe dar apoyo al proceso de cambio institucional por la débil capacidad técnica y de planeación en los gobiernos territoriales, por la

falta de estrategias nacionales donde se da apoyo a los gobiernos departamentales y municipales limitando el avance del proceso; por lo anterior el gobierno establece unos programas para que sirvan como herramientas para lograr el desarrollo del proceso entre los cuales se encuentran: el sistema de apoyo al desarrollo institucional de los municipios, plan nacional de rehabilitación y programa para el desarrollo de la capacidad de gerencia pública.

1.1.3 A nivel distrital

El proceso de descentralización en Bogotá, ha tenido diversos aspectos positivos y negativos; con la constitución de 1991[11] se reafirmo el proceso de descentralización local; en el articulo 322 se determina el régimen especial para Bogotá, como capital del país y del departamento de Cundinamarca, dándole la connotación de distrito capital, y se establece las normas para los aspectos: políticos, administrativos y fiscales; a la vez se organizó la división territorial en localidades, las que serán asignadas de acuerdo a las características sociales de la población; asignando las competencias y funciones administrativas en cada una de las localidades, se conformaron las juntas administradoras locales (JAL),

El proceso se ha desarrollado en diferentes campos: en el territorial estableciendo los servicios a nivel local y la transferencia de competencias evidenciando una reforma administrativa por parte del estado, en donde se busca democratizar y legitimar las decisiones al servicio de la sociedad, que no se lograba con el modelo de estado interventor, sino con un nuevo estado, donde se lleve una relación entre el estado y la sociedad civil, el cual no interviene en lo que la sociedad tenga la capacidad de ejecutar.

La descentralización política otorga la capacidad que los ciudadanos tomen las decisiones del gasto local y la participación activa en la vida política de cada una de las localidades.

En cuanto a la descentralización administrativa permite la desconcentración, delegación y devolución de funciones de las unidades de las administraciones centrales a los niveles menores de las administraciones territoriales.

[11] Constitución Política de Colombia de 1991, Capítulo IV del régimen especial.

Por otro lado la descentralización fiscal ha sido un verdadero obstáculo en el distrito, ya que sin recursos no es real este proceso; con la ley 1ra de 1992; se formaliza de manera paulatina este proceso para la ciudad, con una organización funcional de las localidades con un componente fiscal, con representación legal, ordenamiento del gasto y la creación de fondos de desarrollo local.

En 1992 se destinaron el 2% de, los ingresos corrientes de la administración central para el distrito, el cual debería llegar al 10% en 1993, con un aumento anual del 2% hasta legar a un tope máximo del 20% en 1998; lo anterior se presentó hasta 1993; donde se establece el decreto 1421 de 1993[12], el cual determina la estructura administrativa para el distrito en tres sectores: central, descentralizado y localidades, y las entidades pertenecientes a cada sector, estableciendo las funciones, competencias y elecciones en cada uno de los niveles territoriales; incluye lo referente al patrimonio, la participación en el presupuesto y el sistema presupuestal para el distrito capital.

Por lo anterior se evidencia el continuo cambio, el cual se continúa presentando en las normas del proceso de estructuración administrativa, en el establecimiento de funciones en cada uno de los niveles y el manejo presupuestal en el distrito.

Como se mencionó antes el continúo cambio legal el distrito no permite contar con un modelo de descentralización consistente, duradero y único para ser desarrollado e implementado; lo que se ha logrado es dotarse de elementos básicos de la descentralización territorial, donde se presentan limitaciones en algunos aspectos generando un modelo incompleto con los objetivos de las localidades, las cuales afirman que el actual modelo presenta las siguientes problemáticas:

1. Inexistencia de una adecuada estructura administrativa para las localidades
2. Insuficiente personal Administrativo para el manejo de las localidades.
3. Falta de Recursos para inversión en las localidades
4. Falta una Reforma Administrativa para las Localidades

Por lo anterior es que la actual administración Distrital con el fin de construir una ciudad moderna, sin indiferencia, solidaria y descentralizada para lograr un mejoramiento de los ingresos y la productividad; en la estructura del plan de

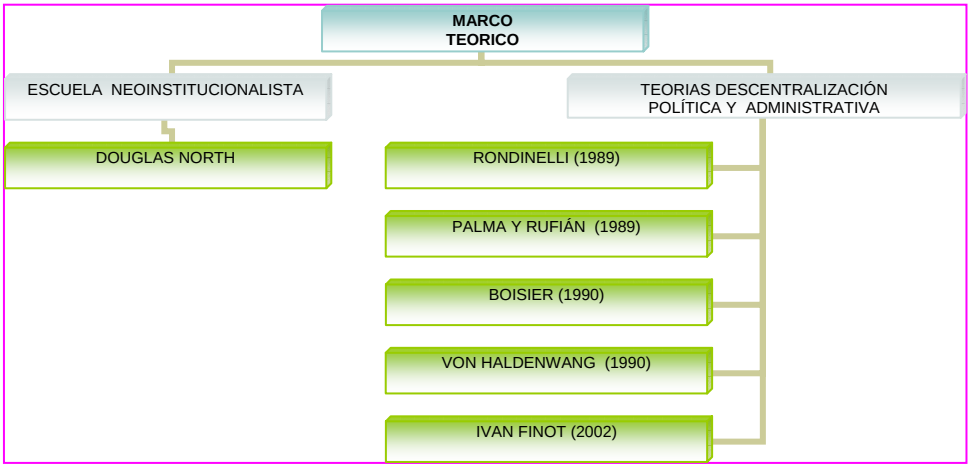
[12] Decreto 1421 de 1993, Estatuto orgánico de Santafe de Bogotá, D.C.

desarrollo se incluye en el eje de reconciliación la política de descentralización con la finalidad de consolidar el proceso en las localidades; para lograr los resultados esperados la administración central fortalecerá los gobiernos locales, los cuales deberán integrar y consolidar esquemas para la participación y control ciudadano en los aspectos propios en cada una de las localidades.

1.2 MARCO REFERENCIAL

1.2.1 Marco teórico

Figura Nº 1
Marco Teórico



En la parte teórica la descentralización se pude ver evidenciada en diferentes ciencias como: la económica, la política, y la administración.

1.2.1.1 Escuela neoinstituionalista

Para esta investigación se comenzará a partir de la escuela neoistitucionalista, según el análisis de D. North[13], sobre el desarrollo local, donde se establece que para lograr el funcionamiento del mercado; es indispensable que exista un convenio social previo, implementando normas que se deben obedecer y valiéndose de mecanismos para cumplirlas; las cuales son consideradas reglas de juego, que se comienzan a llevar a cabo en forma individual, luego son distribuidas hacia los grupos, los cuales actúan en equipos, que son denominadas organizaciones; y para lograr el desarrollo de estas es necesario que exista una interrelación entre las organizaciones económicas y otras, donde pertenecen las de carácter político, social y educativo; logrando un perfeccionamiento de las instituciones, lo que producirá a menores costos de

[13] wisner D. Eduardo. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local.

transacciones[14]; se debe resaltar que las instituciones son factibles por las organizaciones y estas últimas son las encargadas de generar un cambio a nivel institucional.

Según lo anterior hay instituciones formales y no formales; pero lo que importa es el comportamiento de los miembros en cada agrupación que tiene su propia estructura de funcionamiento de acuerdo al momento cultural e histórico que se este viviendo; por esto si las instituciones de un país no son eficientes, los cambios que en un momento determinado se requieran, se realizarían a partir de la toma de conciencia y entre mas tarde este proceso se incurriría en un costo de alternativas (oportunidad) mayor.

1.2.1.2 Teorías de la descentralización política y administrativa

En otro sentido la teoría de la función publica (public choice) "corriente de pensamiento que propone la necesidad de tender una relación entre las ciencias sociales y las personas que actúan en el sector privado y en el sector público de la política, en donde las motivaciones y esquemas de comportamiento son similares".

Rondelli (1989), presenta un enfoque tradicional de descentralización basado en la "opción pública" considera que la descentralización es una transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos por parte del gobierno central o empresas a entes territoriales. A la vez establece categorías de descentralización entre las cuales se encuentran:

- *Desconcentración; donde es distribuido el poder de decisión, y a la vez las responsabilidades financieras y administrativas a nivel de gobierno central a organismos no focalizados dentro del país.*
- *Delegación; se transfiere el poder de decisión y administración referente a funciones publicas a las organizaciones con una pequeña parte de autonomía, donde el control total no es ejercido por el gobierno central, pero son responsabilidad de este.*
- *Devolución; Transferencia de autoridad, financiamiento y administración a gobiernos locales, en particular a municipios en donde se eligen las autoridades y recaudan los impuestos, manteniendo independencia en cuanto a la inversión.*

[14] En el que se incurre las partes en un proceso de colocarse de acuerdo y velar por su cumplimiento.

- *Privatización, División política donde bienes y servicios son suministrados por empresas o grupos no gubernamentales.*

Lo contrario estipula Palma y Rufian (1989), que conciben como una descentralización "burocrática" la transferencia de competencias a autoridades designadas desde el punto administrativo; la descentralización seria el cambio por norma legal de competencias decisorias desde la administración central a otras administraciones con distribución especial del poder democrático en provecho de las comunidades locales, y al mismo tiempo difieren en el planteamiento que la descentralización no se presenta por: la privatización, las trasferencias de competencias a órganos elegidos por votación popular; y reafirman su teoría en el derecho español que manifiesta que esa transferencia se realiza en lo fundamental, no en los gobiernos sino a las comunidades subnacionales que tienen el respaldo de estar representados jurídicamente.

Presentan una controversia en cuanto a descentralización y desconcentración; en el primer caso no se hablaría de transferencia de capacidades de decisión y el segundo seria de gestión; y establecen que una transferencia de competencias se puede llevar a cabo bajo la figura de:

- *Descentralización[15]; transferencia a miembros electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.*
- *Delegación: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.*
- *Desconcentración: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.*

Lo anterior da origen para el fortalecimiento de las entidades que deben presentar una autonomía en las decisiones sobre aspectos propios de sus políticas para afianzar el poder local, logrando un desarrollo del gobierno local, manteniendo la capacidad de gestión de los mismos.

Por otro lado Boisier (1990), comparte lo dicho por Rondelli; al respecto que la privatización lleva a la descentralización, debido al aspecto de transferencias de competencias a organismos públicos, donde deberían establecer una

[15] Palma, Eduardo; Rufián, Dolores. Las nociones de centralización y descentralización. 1989. ILPES, Santiago de Chile.

personería jurídica, recursos propios y normas de funcionamiento. Afirma que existen tres clases de descentralización:

- *Funcional*[16]*, donde se da el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad.*
- *Territorial, es el traspaso de poder de decisión a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad; manteniendo su dependencia jerárquica respecto al poder central.*
- *Política; la cual se origina por medio de procesos electorales, y la transferencia se realiza no hacia el gobierno sino hacia las comunidades subnacionales representados por los procesos electorales*.

Desde la perspectiva de Van Haldenwang (1990), la descentralización no es aplicable a un sistema legal político, con la ayuda de la gestión pública se hace posible generar y distinguir la descentralización en tres campos:

- *Política, donde no solamente se transfieren competencias a organismos electos sino a organismos con control de partidos y organizaciones locales.*
- *Administrativa, que puede ser general, territorial y en alguno de los casos "burocrática" y postula su posición a favor de la privatización en lugar de esta forma de descentralización.*
- *Económica, hace referencia a la desregulación como traslado de competencias de carácter decisorio al mercado y a los agentes que actúan en el mismo.*

Según Finot (2002), la descentralización facilita la competitividad del Estado desempeñando sus funciones en forma eficiente, reflejándose en una mayor eficiencia fiscal, que contribuiría a una mejor provisión de los servicios públicos en el territorio, una descongestión en la administración pública, participación ciudadana en cuanto a la asignación y control del gasto.

De igual manera plantea que si el proceso se lograra en todos los ámbitos, se podría dar un nuevo sistema de redistribución social en todo el territorio facilitando la ejecución de políticas para la disminución de la pobreza, ya que el estado conseguiría ser mucho mas eficiente y eficaz en las decisiones que

[16] Boisser, Sergio. (1990) "La descentralización: un tema difuso y confuso". ILPES. Santiago de Chile. Serie Ensayos. Documento 90/05, citado por Ivan Finot en Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. ILPES/CEPAL. 1999.

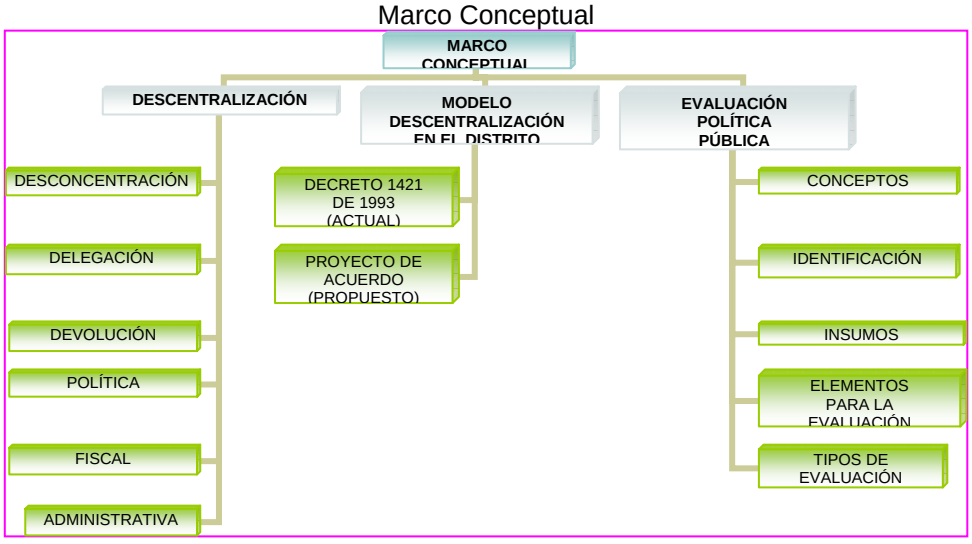
tomará, con ayuda de una gobernabilidad democrática, de los ciudadanos en todos los campos de la gestión pública; disminuyendo los índices de corrupción.

Para finalizar es importante resalta que la economía funciona gracias a que las instituciones reducen sus costos, ya sea por estar informadas en saber que es lo que el mercado intercambia para poder determinar cual es la opción mas adecuada y al mismo tiempo son estas las que colocan las reglas formales e informales para el comportamiento de los agentes en el mercado; es por esto que los estados buscan instrumentos eficaces y novedosos para su sustento.

Por lo anterior es que la descentralización aparece como un proceso para poder asegurar su eficiencia y se da como solución al problema de legitimidad del estado y reducción de ineficiencias de asignaciones; este proceso se ha dado a nivel distrital en el campo político; donde se otorga a los ciudadanos una toma de decisiones en cuanto al gasto local y la actividad de la vida política en las localidades; en la parte administrativa se refiere a desconcentración, delegación y devolución con el único propósito de asignar funciones a ciertas unidades de la administración central a niveles menores de la administración territorial; por esto se persigue cambios de fondo en la estructura, la organización y el funcionamiento de la Capital de la República, que constituyen una verdadera revolución en la administración distrital y en las localidades.

1.2.2 Marco Conceptual

Figura Nº 2
Marco Conceptual



1.2.2.1 Descentralización

El concepto de descentralización tiene diferentes versiones, es importante establecer que es la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, asignación de recursos y recaudar por parte del gobierno central a los diferentes entes territoriales, de acuerdo al nivel jerárquico; dicha transferencia se debe hacer tanto en competencias como en recursos. A continuación se precisará las diferencias existentes en los diversos términos que se manejan al referirse a la descentralización y que a la vez se identifican como lo mismo.

- Desconcentración: Hace referencia a la distribución del poder de decisión, de responsabilidades financieras como administrativas a diferentes niveles del gobierno central hacia oficinas no focalizadas en la capital.
- Delegación: Transferencia del poder de decisión y de administración de funciones públicas a organismos con cierto grado de autonomía, las cuales no son controladas totalmente por el gobierno pero son responsables ante este por las funciones que les se han otorgadas.
- Devolución: Se refiere a la transferencia de autoridad, financiamiento y administración de los gobiernos locales a los municipios, donde las autoridades como: los alcaldes y consejo mantienen la libertad de destinar la inversión pertinente por medio de la asignación de los recursos o el recaudo de los impuestos.

La descentralización se da en diferentes aspectos y niveles, entre los que se encuentran:

- Descentralización Territorial: Es llamada “descentralización por servicios”, en donde el gobierno central da origen a entidades especializadas para el cumplimiento de ciertas funciones determinadas, las cuales no son autónomas del gobierno en el cumplimiento de sus funciones, lo que las considera como entidades desconcentradas, y se pueden dar en niveles intermedios o locales por medio de las Constituciones Políticas o leyes, donde se pretende definir las estructura primordial de las relaciones gubernamentales de un país.
- Descentralización Administrativa: Surge a partir de los cambios en las relaciones intergubernamentales y otras entidades territoriales,

recibiendo por parte del nivel central competencias y recursos, lo que les genera cierta autonomía para la elección de los objetivos que se llevaran a cabo con distribución y ejecución de dichos recursos.

- Descentralización Fiscal: Se da en el momento que el gobierno central transfiere una cantidad especifica de recursos a las regiones y localidades; a las que se les otorga un grado de autonomía para ejecutarlos y al mismo tiempo se otorga el poder de asignar o regular las contribuciones ya sean por impuestos o por la prestación de servicios públicos.
- Descentralización Política: Hace referencia al poder de las entidades territoriales para diseñar e implementar las políticas públicas y sociales para lograr identificar la población con mayores necesidades y a la vez el beneficio de la población total; que es la encargada de escoger a las autoridades territoriales por medio de elecciones populares.

1.2.2.2 Modelo descentralización en el distrito

A continuación se realizara el análisis del modelo actual de descentralización y el propuesto para la ciudad de Bogotá en el modelo en la reforma administrativa 261 de 2006.

1.2.2.2.1 Modelo actual (Decreto 1421 de 1993)

Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá; el cuál esta constituido en XIII títulos; donde se establece la reglamentación de:[17] Los principios generales, El concejo, Alcaldía mayor, Organización gubernamental y administrativa, Descentralización territorial, Personería, Control fiscal, control interno y veeduría, Servidores públicos, Régimen presupuestal, Contratación, Régimen fiscal, Disposiciones sobre servicios públicos y Disposiciones varias y transitorias

El análisis de este modelo se hará a partir de los títulos de: Organización gubernamental-administrativa y descentralización territorial, explicando de manera clara y concisa la estructura y funcionamiento del distrito capital; no se entrará en detalles en cuanto al régimen presupuestal y fiscal; los cuales serán abarcados en el siguiente capitulo.

[17] Ver decreto 1421 de 1993.

La organización gubernamental y administrativa radica en la estructura administrativa, esta conformada por tres sectores, con sus correspondientes entidades pertenecientes a cada uno de estos; según se muestra a continuación:

Tabla Nº 1
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL[18]

Sector Central	Sector Descentralizado	Sector Localidades
Despacho Alcalde Mayor Secretarias Departamentos Administrativos	Establecimientos Públicos Empresas Industriales Y Comerciales. Sociedades de Economía Mixta. Entes Universitarios Autónomos.	Las 20 localidades de: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy., Fontibón, Engativa, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Martires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe, Ciudad Bolivar y usme.

Fuente: Decreto 1421 de 1993

Por otra parte la descentralización en el Distrito capital se genera en el sector localidades, en el campo territorial y administrativo.

Descentralización Territorial

a) **Localidades:** Deben cumplir con los objetivos de: Permitir a la comunidad la organización y expresión que contribuyan al mejoramiento de condiciones y calidad de vida de cada uno de los habitantes pertenecientes a cada una de las localidades, se debe permitir efectiva participación fiscalizadora y vigilante de la comunidad en el direccionamiento, manejo y prestación de los servicios públicos, obras públicas y el desarrollo de las autoridades locales, asignación de funciones a las localidades para la construcción de obras y prestación de servicios públicos que contribuyan al mejoramiento de la prestación de los mismos, que se reflejará en un progreso económico y social, que sirvan como instrumentos para lograr una verdadera descentralización territorial y una desconcentración en la prestación de servicios y ejercicio de funciones a cargo de las autoridades distritales y el desarrollo de las actividades económicas y sociales que se realizan en cada una de las mismas.

Las localidades se deben regir por medio de decretos o acuerdos distritales, bajo la autoridad del alcalde mayor, juntas administradoras locales y finalmente por el alcalde local; los que se encargar todos los asuntos propios locales; mientras que las autoridades Distritales deben garantizar el desarrollo total

[18] Decreto 1421 de 1993, título IV.

integrando a la ciudad, regulando la eficiente prestación de los servicios que le corresponden al Distrito Capital.

Por otro lado la creación de las localidades está a cargo del consejo Distrital según lo estipulado por el Alcalde Mayor; donde se debe acordar la denominación, los limites, las atribuciones administrativas-organización y funcionamiento de las mismas; con la creación de las localidades se pretende una mayor cobertura de servicios básicos, comunitarios e institucionales, se debe tener en cuenta las características sociales de la comunidad y aspectos que identifiquen a las mismas.

Funciones de las localidades: El consejo es el encargado de realizar la distribución de competencias y funciones de administración de las autoridades distritales y locales; estableciendo los principios y normas con que se deben llevar a cabo, con pleno cuerdo del alcalde mayor; entre las que se encuentran:

Asignar las competencias para que las localidades aumenten la eficiencia en la prestación de servicios, ejercicio de funciones para que las localidades puedan satisfacer las metas y disposiciones estipuladas en el Plan General de Desarrollo, la autoridad distrital debe delegar y asignar las funciones de atribuciones para evitar que las autoridades locales dupliquen las funciones y organización de la administración y no podrá fijar responsabilidades sin la asignación de recursos necesarios a las localidades para la atención de las mismas.

b) **Juntas Administradoras Locales[19] (JAL):** Las elecciones de las JAL se hacen por votación popular en cada una de las localidades por los habitantes de la misma, por un periodo de tres años y es el consejo el que determina a la localidad (nombre; extensión) y a la vez el numero de ediles de cada JAL, el cual no puede ser inferior a tres; ni superior a siete.

Funciones de las JAL: Adoptar el Plan de Desarrollo Local, el cual será aprobado en audiencias sociales, cívicas y populares en cada localidad; según lo establecido en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, Obras Públicas y el Plan de Ordenamiento Físico del Distrito, vigilar y controlar el presupuesto de servicios e inversión destinados a cada localidad, por ser

[19] En adelante serán denominadas JAL

recursos públicos, presentar los proyectos de inversión a las autoridades nacionales y distritales, que debe ser elaborado de acuerdo a los respectivos Planes de Inversión Distrital, aprobar el presupuesto anual según lo planteado en el Fondo de Desarrollo Local, que debe ir con el concepto previo del Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal de acuerdo a lo proyectado y programado en el Plan de Desarrollo Local, no se deberán programar nuevas obras sin haber terminado las antiguas; las funciones de servicios públicos se deberá hacer por medio de la construcción de obras, ejerce atribuciones administrativas por ley para delegar las anteriores a autoridades nacionales o distritales, preservar y respetar los espacios públicos, promover la participación y veeduría comunitaria en los asuntos públicos, vigilar la ejecución de los contratos celebrados en cada una de las localidades; el funcionamiento de las JAL se da por actos de las JAL, que son denominados acuerdos locales y los alcaldes locales los llevan a cabo por decretos locales.

c) **Alcaldes Locales:** Son designados por el Alcalde Mayor, quien los escoge según la terna de representación que envían las JAL y serán removidos en cualquier momento por disposición del Alcalde Mayor.

Funciones Alcaldes Locales: Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes y normas nacionales, distritales y acuerdo locales y reglamentar los respectivos acuerdos locales.

d) **Fondos de Desarrollo Local[20] (FDL):** En cada una de las 20 localidades debe existir un FDL, con personería jurídica y patrimonio propio para la financiación de servicios y construcción de cada una de las actividades de las JAL; los recursos de cada uno de los fondos provienen de: Partidas asignadas a las localidades, apropiación de los presupuestos del Distrito, los de sus entidades descentralizadas y los de cualquier otra persona pública, el valor de multas y sanciones económicas en ejercicio de sus atribuciones que impongan los alcaldes.

Las participaciones del presupuesto, en la vigencia de 1994 quedo estipulado que no puede ser menor del 10% de los ingresos del presupuesto de la

[20] En adelante se denominaran FDL.

administración central asignados a cada una de las localidades; en donde se deben establecer las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una y los índices de planeación distrital sin tener en cuenta los ingresos corrientes de los establecimientos públicos y las utilidades de las empresas industriales y comerciales. El aumento de la participación anual acumulado es del 2% sin superar el 20% de los ingresos; y si en un momento determinado disminuye la participación se debe hacer respetando el porcentaje establecido de transferencias a cada una de las localidades.

Los FDL están representados por el Alcalde Mayor, quien es el representante legal de cada uno de los fondos, el cual actúa como ordenador del gasto, expide las reglamentación de de los mismo y quien podrá delegar total o parcial la representación.

De acuerdo con lo anterior el modelo actual no es considerado como descentralización[21] ni desconcentración sino como una decisión oportuna en un momento determinado para establecer cierto numero de competencias y funciones que no tiene continuidad debido a la diferencia entre responsabilidades y recursos.

1.2.2.2.2 Modelo propuesto proyecto de acuerdo reforma Administrativa 261 de 2006.

Se esta tratando llevar acabo a través de este un nuevo modelo de descentralización para el Distrito capital; el cual esta compuesto por VII Títulos[22], en donde se pretende establecer la estructura, organización y funcionamiento general de la administración distrital, a través de la descentralización por servicios, territorial, desconcentración, delegación, asignación y distribución de funciones.

La organización gubernamental y administrativa consiste en una nueva estructura administrativa, esta conformada por tres sectores, con sus correspondientes entidades pertenecientes a cada uno de estos; como se muestra a continuación:

[21] Ver documento exposición de motivos Proyecto de Acuerdo reforma administrativa 261 de 2006.
[22] Ver documento reforma administrativa 261de 2006; Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital,

Tabla Nº 2
NUEVA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO CAPITAL[23]

Sector Centralizado	Sector Descentralizado por Funciones o Servicios	Sector Localidades
El Despacho del Alcalde Mayor. Los Consejos Superiores de la Administración Distrital. Las Secretarías de Despacho. Los Departamentos Administrativos. Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.	Establecimientos Públicos. Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica. Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Empresas Sociales del Estado. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales y Mixtas. Sociedades de Economía mixta; Sociedades entre entidades públicas. Entidades Descentralizadas indirectas. Entes universitarios Autónomos.	Las 20 localidades de: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy., Fontibón, Engativa, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Martires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe, Ciudad Bolivar y usme.

Fuente: Reforma Administrativa 261 de 2006.

Esta propuesta trata de seguir el modelo de descentralización por servicios implementado a nivel nacional; y se conformo de la siguiente manera: Sector Gestión Pública, Sector Gobierno, Sector Hacienda, Sector Planeación, Sector Desarrollo Económico, Sector Educación, Sector Salud, Sector Integración Social, Sector Cultura, Recreación y Deporte, Sector Medio Ambiente, Sector Movilidad y Sector Hábitat; establecen los objetivos, las misiones, las entidades adscritas y transformadas para dar paso a la constitución de nuevas entidades, las funciones y responsabilidades especificas en cada uno de los sectores.

La descentralización territorial se desarrolla según los principios de: unidad de gobierno distrital para logra un desarrollo integrado y sostenible; diversidad local, donde se reconoce la variedad en los campos: político, económico y social en todo el territorio distrital; Autonomía local, donde cada autoridad de este nivel tenga independencia en la toma de decisiones, competencias y funciones; la participación y corresponsabilidad ciudadana, hace referencia a que la población de las localidades deben participar activamente en las decisiones de las mismas y estas a la vez permitir los espacios para tal fin; la gradualidad, porque el proceso de descentralización en el distrito se debe hacer por partes y de acuerdo a lo estipulado por los CODEL[24] y con sostenibilidad entre otros.

La descentralización territorial se dará a partir de:

a. **Las localidades:** Se deben organizar como entes descentralizados territorialmente, con personería jurídica, recursos propios y autonomía administrativa y presupuestal para el manejo-ejecución de los recursos,

[23] Reforma Administrativa 261 de 2006, Título II.
[24] CODEL: Consejo Superior de Política y Desarrollo Local.

según la división territorial que se haga por parte del consejo distrital, el cual asigna a su vez las competencias y funciones de las mismas.

Funciones de las localidades: La promoción de una convivencia en paz y seguridad ciudadana, generar las condiciones para producir nuevos recursos y la buena administración de los mismos para aumentar las condiciones de calidad de vida de cada miembro de la población perteneciente en estas, el suministro, mantenimiento, fortalecimiento y administración de la infraestructura y equipamiento local, llevar a cabo acciones para que se garanticé y se reestablezcan los derechos que tiene las personas en cada localidad, adelantar actividades donde se promueva e incentivé los espacios de participación comunitaria para lograr el fortalecimiento de la relación Estado y ciudadanía, realizar actividades entre los habitantes de las localidades entorno ambiental que garanticé los derechos y deberes con el medio ambiente.

Funciones Alcaldes Locales: Es el representante legal y judicial de cada una de las localidades, representa a las JAL en los informes anuales sobre la gestión local, garantizar el funcionamiento de las JAL y apoyar el mismo, llevar acabo las correspondientes rendiciones de cuentas a toda la comunidad y organismos de control; el régimen presupuestal de cada localidad determina que se apropiarán según las normas nacionales de una parte en el Presupuesto general de Bogotá.

b. **Fondos de desarrollo Local:** Se encargarán de la financiación de servicios y la construcción de obras en las localidades; se introduce el concepto de cofinanciación.

Para concluir se puede evidenciar que el nuevo proyecto de descentralización a nivel distrital busca ser similar al nacional, se mantiene en los dos modelos el régimen presupuestal, los recursos de las localidades y la distribución a nivel local, el funcionamiento local, a la vez se dota de mayor autonomía en cuanto a las funciones de administración, manejo y asignación de recursos; se fortalecieron las competencia y funciones de: los sectores de descentralización, de las entidades pertenecientes a estos y las de las localidades.

1.2.2.3 Formulación y Evaluación de Políticas Públicas

Es importante resaltar que la teoría de la formulación de política pública es necesaria a partir de la acción individual buscando una maximizar el interés

privado o individual buscando un ganador o un perdedor[25]; destacando que las acciones privadas generan costos sociales, contrario a lo que sucede con las acciones públicas que llevan a costos privados. (Noël ROTH: 2006).

El concepto de política pública se puede afirmar en que es un proceso por el que se elaboran y se implementan programas de acción pública, por medio de dispositivos político-administrativos, coordinados en principio alrededor de objetos explícitos (Muller, Surel: 1998); mientras que para (A. Vargas V.:1999) es un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.

La política pública sirve como instrumento, por el cual los seres humanos intentan mediante el Estado trasformar ideas en realidades; a la vez este las utiliza para cambiar la sociedad y preservar los bienes públicos.

De ahí que el Estado constituye una organización, entre otras, que concentra medios y recursos para ejercer poder, es decir regular el comportamiento de los miembros de la sociedad para definir la producción y la distribución de los valores y riquezas disponibles. Este poder se ejerce mediante instrumentos persuasivos e instrumentos coercitivos que se concretizan en las políticas públicas; las que deben ser desarrolladas por el Estado; buscando un interés público; lo que le da una legitimidad para llevar a cabo esta actividad de manera exclusiva.

Para lograr una condición de éxito en la implementación de una política pública es de vital importancia que contenga elementos como: teoría sólida, creíble (identificación y formulación); ley bien concebida (formulación y decisión); responsables capacitados y comprometidos (implementación); apoyo político y social (implementación y evaluación); entorno favorable (evaluación).

La evaluación de políticas públicas se inicia en la década de los setenta Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia: con el fin de establecer responsables por los resultados de la gestión pública; para Latinoamérica los primeros países que adoptaron este esquema fueron: Uruguay, chile; de manera posterior lo hizo Colombia en el año de 1993.[26]

[25] haciendo referencia al concepto de externalidades: Donde se presenta una rivalidad entre el interés privado frente al interés publico.
[26] Ver documento Conpes 3294.

La evaluación esta propuesta a comprobar la valoración de las acciones en el ámbito público para dar solución a un problema, tiene como objetivos: observar la coherencia de la acción publica, conociendo su eficiencia, eficacia congregando a cada uno de los actores comprometidos en el proceso de evaluación.

Entre los insumos para la evaluación de política se encuentra: la identificación y la obtención de información; la primera es una parte elemental donde se identifica el problema que es relevante en todo su desarrollo y da la iniciación a la formulación de la política con el propósito de ser implementada para dar solución a dicha problemática; la segunda es un proceso de gran beneficio por valerse de los mecanismos necesarios y reales para la obtención de la información que puede ser útil para la evaluación. Es necesario establecer alternativas claras que se tendrá en cuenta para el análisis y selección de los criterios para delimitar el campo de acción de la política.

Entre los elementos de evaluación se encuentran:

- los componentes del programa: Pueden variar de acuerdo a la entorno de los programas una vez puestos en marcha.
- Metas del programa: Metas que se articulan a los compromisos que reglamenta la administración al programa.
- Mecanismo de implementación: Compromisos que desarrolla la administración para conseguir el éxito de los programas y las metas, al tiempo van de la mano con las entidades facultadas al desarrollo del programa.
- Entidades responsables: Las directamente responsables del cumplimiento de los programas, compromisos y proyectos que permiten el cumplimiento de los objetivos de la política.

No hay que olvidar que después de la construcción del proceso según lo mencionado se llega a diferentes tipos de evaluación de política pública; entre los que se encuentran la evaluación por resultados o por impactos, que busca medir el nivel de eficiencia económica en la prestación de un servicio o ejecución de un programa; la evaluación financiera busca cotejo entre ejecución y uso de los recursos financieros a través del tiempo; la evaluación de gestión busca el análisis de las actividades, metas procesos administrativos y de recursos necesarios para el logro de los objetivos.

2 NORMATIVIDAD

Este capitulo pretende describir en forma breve las leyes y normas que han regulado el proceso de descentralización a nivel nacional; el cual de una u otra forma ha incidido en el desarrollo e implementación del modelo de descentralización en el distrito capital.

2.1 Constitución Política de Colombia de 1991

Establece la organización territorial[27] para el país, el cual será dividido en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, dotándolos de autonomía en la gestión; para llevar a cabo el gobierno de sus propias autoridades, ejercer las competencias según les correspondan, la administración de recursos, estableciendo las normas para cumplir las funciones que les sean asignadas y al tiempo participaran en los ingresos de la nación.

Determina que los departamentos[28] tienen autonomía para la administración, planificación y promoción de desarrollo económico y social; para el cumplimiento de las funciones de: Administración, coordinación, al tiempo complementa la actividad de los municipios y sirve como intermediario entre nación- municipios en la prestación de servicios, lo que se lleva acabo por medio de las asambleas departamentales; las que tendrán autonomía en la administración, los recursos propios; por ser nombrados por elección pública.

Los municipios [29]son considerados como entidades claves en la división política administrativa del estado; a los que se les estable las funciones de: prestación de los servicios públicos, realizar obras necesarias para el desarrollo local, desarrollar el ordenamiento territorial y promover la participación para lograr un mejoramiento social y cultural; se establecen los consejos municipales, que son escogidos por elección pública; y se encargarán de reglamentar las funciones de eficiencia en la prestación de servicios a cargo de cada municipio, adoptar-promover los planes de desarrollo económico, social y de obras y tendrán la facultad de determinar la estructura municipal para cada municipio según sus características.

[27] Ver Constitución política de Colombia de 1991 Titulo XI capitulo I. De las disposiciones generales.
[28] Ver Constitución política de Colombia de 1991 Titulo XI capitulo II. Del Régimen Departamental.
[29] Ver Constitución política de Colombia de 1991 Titulo XI capitulo III. Del Régimen Municipal.

Como ya se mencionó, en los antecedentes la Constitución Política reglamentó la descentralización territorial[30], estableciendo un régimen especial para Bogotá; determinado las funciones del distrito, del consejo, la creación en cada una de las localidades de las JAL, reglamentando asignación y distribución de los ingresos por parte de la administración central y se otorga la facultad de integrarse con otras regiones, municipios para conseguir un desarrollo sostenible.

Por ultimo la distribución de recursos[31] se realizan por parte del gobierno nacional asignado un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, que es denominado "situado fiscal" a los departamentos, al distrito capital para lograr la atención directa en cada uno de los municipios de los servicios que les sean asignados; los recursos son dirigidos a financiar principalmente la educación y salud, en donde predominan los niños.

El aumento anual de los recursos destinados a cada departamento se realizará según el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, para la atención de los servicios hacia los cuales fueron asignados.

2.2 Decreto 1421 de 1993: Régimen Especial Para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

En la constitución política de Colombia[32] de 1991 y la ley orgánica de presupuesto regularan: la presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto distrital y de cada uno de los FDL, donde cada plan de desarrollo debe dar prioridad al gasto publico social generando un bienestar y mejora la calidad de vida de la población del distrito, dando solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, el saneamiento ambiental y de agua potable.

El presupuesto debe tener como principios de: anualidad, universalidad por ser ingresos públicos se debe incluir al total de la población, llevar a cabo la ejecución del presupuesto en la vigencia establecida, los ingresos recaudados deben atender el pago de compromisos adquiridos con cargo a la apropiaciones presupuestales, no es embargable en ningún monto del presupuesto distrital y se debe realizar una perfecta planificación de dos años.

[30] Ver Constitución política de Colombia de 1991 Titulo XI capitulo IV. Del Régimen Especial.
[31] Ver Constitución política de Colombia de 1991 Titulo XII capitulo IV. De la distribución de recursos y competencias.
[32] Ver Decreto 1421 de 1993 Titulo IX Régimen Presupuestal.

2.3 Ley 60 de 1993

Estableció las competencias de municipios[33]; a los que corresponde a través de las dependencias de la organización central o entidades descentralizada, según sus características de entidades ejecutoras de las acciones sociales, dirigir y participar directamente en la prestación de servicios de salud, educación, según lo establecen las normas, y leyes; además debe realizar la inversión para la construcción, ampliación y mantenimiento integral de cada una de la instituciones que prestan servicios sociales en cada uno de los municipios, asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, principalmente: agua potable y saneamiento básico, en vivienda llevar a cabo actividades con el sector privado donde se incentive la construcción y financiación de vivienda de interés social y promover el desarrollo agrario en todo el territorio del municipio.

Los departamentos[34] reciben la misma denominación de dependencias de la organización central o entidades descentralizadas departamentales competentes, corresponde a los departamentos: La administración de lo recursos transferidos por la nación proyectando llevar a cabo las competencias de los sectores de educación, dirigiendo las estrategias para el acceso permanencia educativa con calidad y salud, fomentando el acceso a este sector, realizar campañas de prevención de enfermedades que pueda afectar a la población perteneciente a estos, garantizar el acceso a los servicios públicos, otorgar subsidios a la población más necesitada, incentivar a la población a participar en los asuntos departamentales para que las decisiones que se tomen sean de común acuerdo; según la Constitución Política, la ley y normas nacionales.

Los distritos les corresponde administrar los recursos transferidos para cumplir con las funciones y competencias del los sectores de educación ofreciendo un servicio con calidad a toda la población en especial a la más vulnerable.

A la nación le corresponde por medio de los ministerios, departamentos, municipios y distritos la formulación de política y objetivos de desarrollo,

[33] Ver ley 60 de 1993 Capitulo I: Distribución de Competencias
[34] Ibid.

establecer las normas de orientación de las entidades territoriales, distribución del situado fiscal, delegar las funciones a las entidades territoriales para lograr los compromisos adquiridos con la comunidad.

La asignación y distribución del situado fiscal[35] se realizará en un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, aumentándolos cada año, se determinó que para el año de 1994 seria del 23%; en 1995 del 23.5% y en 1996 del 24.5%; los cuales serán administrados por los departamentos, Distrito Capital y el Distrito especial de Cartagena y santa Marta. Los ingresos corrientes están conformados por ingresos tributarios y no tributarios de la nación. Los ingresos transferidos se deberán distribuir en cada uno de los sectores así: 30% a educación, 20% a salud, 20% agua potable y saneamiento básico, 5% a educación física, recreación y deporte; el 20% destinación libre de inversión de acuerdo con la participación para cada uno de los sectores.

2.4 Acuerdo 13 de 2000[36]

Se reglamenta la participación de la ciudadanía en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social en cada localidad.

2.5 Decreto 854 de 2001[37]

De acuerdo a las funciones y competencias establecidas de los alcaldes locales, se determinan funciones especificas para el Alcalde Mayor y atribuciones propias para ciertos empleados de la administración distrital; ratifica responsabilidades en las actividades administrativas, de policía, ambientales, técnica y presupuestal, se otorga la facultad de realizar contrataciones, ordenar los gastos y pagos a los alcaldes locales; aclara que los FDL se encargan de los proyectos y la supervisión de los contractos que se adelanten a cargo de los mismos; siendo las UEL las interventoras para la celebración de dichos contratos en cuanto a los términos de referencia o condiciones de los mismos.

[35] Ver ley 60 de 1993, Capitulo II: Situado Fiscal.
[36] Ver acuerdo 13 del 26 de julio de 2000.
[37] Ver decreto 854 del 2 de noviembre de 2001.

2.6 Ley 715 de 2001

Dio origen al Sistema Nacional de Participación[38], donde se da una destinación específica al sector educativo, salud, una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

Se determinó la forma en como los departamentos, municipios y distritos deberían llevar a cabo este nuevo Sistema Nacional de Participación en los sectores establecidos, y se otorgaron otras competencias y funciones para logra todos los objetivos planteados con la implementación de este sistema en el territorio nacional.

[38] Ver ley 715 de 2001.

3 POLITICA DE DESCENTRALIZACIÓN

En el Eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo, se estableció la política de Descentralización que integra las acciones formuladas para consolidar un proceso gradual de desarrollo y autonomía de las localidades que permita su fortalecimiento técnico, jurídico, administrativo, financiero e informático.

Estos objetivos se enmarcaron en el programa *Gobernabilidad y Administración Territorial de la Ciudad*, a cargo de la Secretaría de Gobierno.

De otra parte, en el objetivo Gestión Pública Humana, se estableció el programa *Localidades Modernas y Eficaces* en el marco de la política de *Transformación de la Institucionalidad Pública*, en el que se formulan elementos de descentralización, que son considerados relevantes para la evaluación de la política de Descentralización. En la ejecución de este programa intervienen el DABS[39], SED[40], Secretaría General, Secretaría de Gobierno, DAMA[41], DAAC[42] (Ver Anexo Nº 1).

Tabla Nº 3
MAPA DE POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

POLÍTICA	PROGRAMA	COMPROMISO	LÍNEA BASE	INDICADOR	ENTIDADES
DESCENTRALIZACION	GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACION TERRITORIAL DE LA CIUDAD	Apoyar procesos de fortalecimiento de la Gobernabilidad local - Fortalecimiento al Gobierno Local	No aplica	N° de procesos de fortalecimiento apoyados	SG
	uiente programa hace parte de la política de Transformación de la Institucionalidad P				
	LOCALIDADES MODERNAS Y EFICACES	Localidades Autonomas y con capacidad , técnica, jurídica y administrativa para atender las necesidades de la ciudadanía - Fortalecimiento a Localidades.	No aplica	Localidades autónomas y fortalecidas	DAAC DABS DAMA SED SG- A.M SG

Fuente: Plan de Desarrollo: "Bogotá Sin Indiferencia 2004-2006".

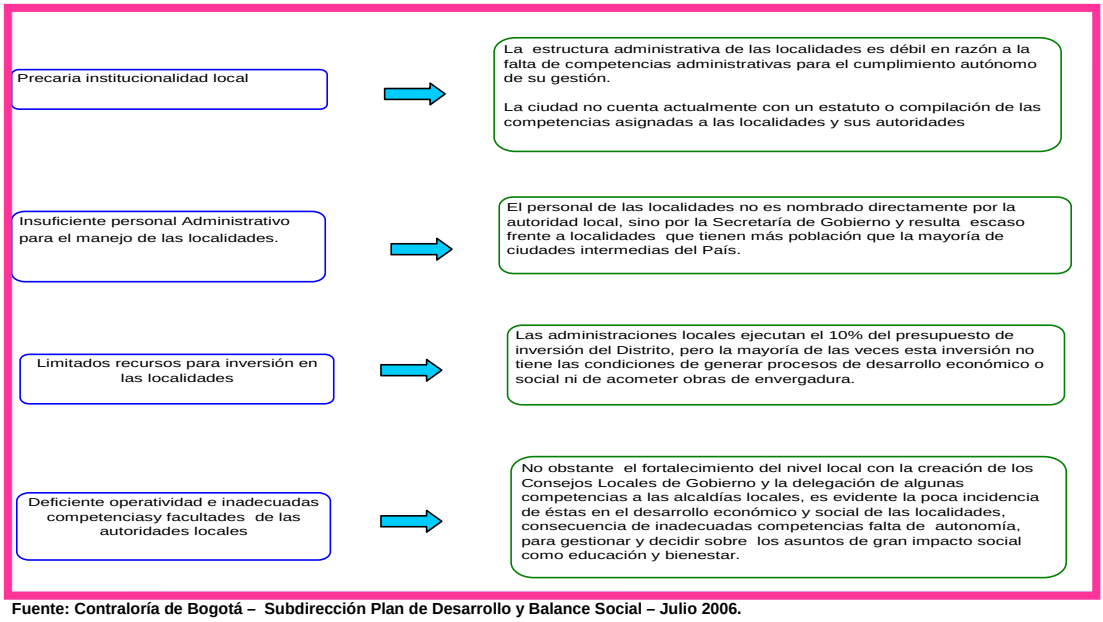
La política está siendo ejecutada fundamentalmente por la Secretaria de Gobierno que es la encargada de establecer contacto directo con las Localidades a través de la Subsecretaria Técnica de Asuntos Locales, que es la responsable de poner en marcha los proyectos que se adelantan para fortalecer la Gestión Local y la Alcaldía Mayor que busca el desarrollo de los proyectos para el Fortalecimiento Institucional.

[39] Departamento Administrativo de Bienestar Social.
[40] Secretaria de Educación Distrital.
[41] Departamento Administrativo del Medio Ambiente.
[42] Departamento Administrativo de Acción Comunal.

3.1 Problemáticas identificadas en el diagnostico elaborado por la administración en el ano 2003

Las siguientes son las problemáticas identificadas por la Administración en el 2003 y que a criterio de la Contraloría, guardan relación directa con la política de descentralización:

Figura Nº 3:
Problemáticas Identificadas en el Diagnostico Elaborado por la Administración en el Año 2003.



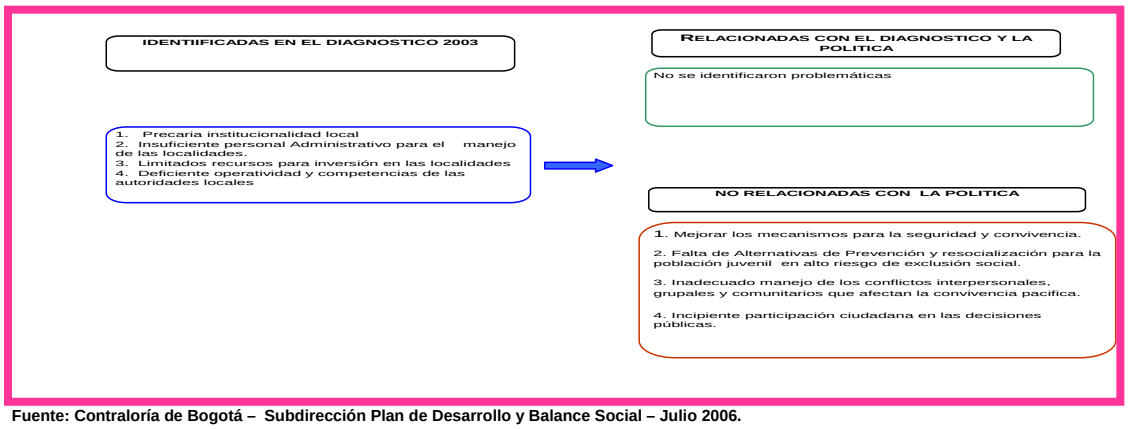
Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

3.1.1 Problemáticas identificadas en el balance social 2004-2005 frente al diagnostico del 2003

Las entidades que intervienen en la ejecución de esta política presentaron a la Contraloría en sus informes de Balance Social de las vigencias 2004 y 2005, las problemáticas que fueron relevantes en el marco de su gestión. A continuación se hace el comparativo de éstas frente al diagnóstico inicial de la Administración.

En los informes de Balance Social correspondientes a las vigencias 2004 y 2005, las entidades no incluyeron problemáticas sociales relacionadas con las identificadas en el diagnóstico 2003, en el marco de la política de Descentralización. Como se refleja a continuación:

Figura Nº 4:
Problemáticas Identificadas en el Balance Social 2004-2005 Frente al diagnostico de la Administración 2003.

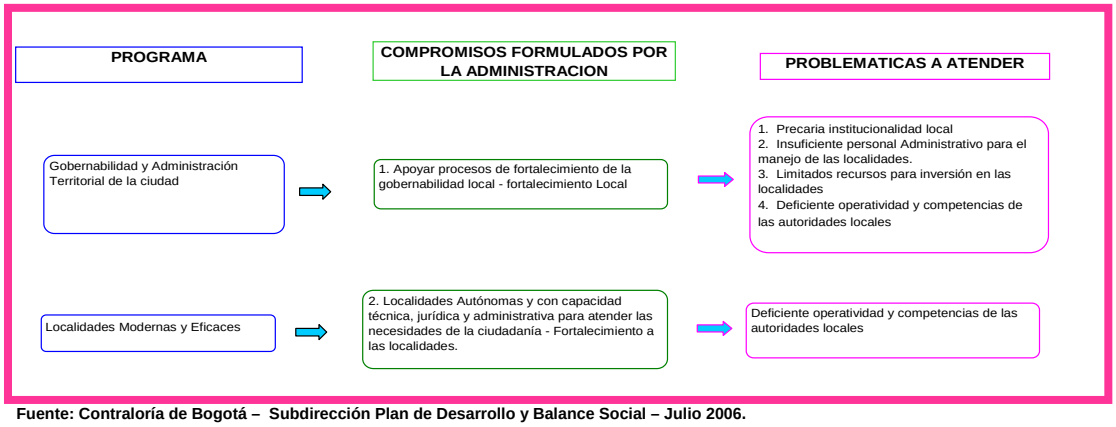


Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

3.2 Compromisos formulados frente a las problemáticas diagnosticadas

Los compromisos formulados en cada programa para la atención de los problemas inherentes a la descentralización y su relación con las problemáticas mencionadas, son objeto de análisis a continuación:

Figura Nº 5:
Compromisos Formulados Frente a las Problemáticas Diagnosticadas.



Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

Los compromisos planteados para ejecutar la política, en general, guardan coherencia con las problemáticas identificadas en el diagnóstico.

El Primer compromiso de: *Apoyar los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad local y el fortalecimiento Loca*l; es coherente no solo con los problemáticas detectadas en el diagnóstico sino con la política de descentralización de esta administración la cual permitirá que la ciudad avance hacia una reorganización del proceso de descentralización actual; en su formulación el compromiso, indica que la Administración, pretende solucionar gran parte de las problemáticas que hoy tienen las localidades en referencia

con el proceso de descentralización, y apunta a fortalecer la gobernabilidad local que es ineficaz e inadecuada, y no permite un desarrollo equilibrado y funcional de las localidades; respecto a la problemática de falta de recursos, el compromiso es débil y no aporta definiciones claras sobre el tema; el esquema vigente otorga a las localidades cierta autonomía para decidir sobre la distribución de los recursos, pero las limita en cuanto a su posibilidad de contar con los recursos suficientes para mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada una de las localidades.

El segundo compromiso de: Localidades Autónomas y con capacidad técnica, jurídica y administrativa para atender las necesidades de la ciudadanía-Fortalecimiento de las localidades, tiene relación directa y es consecuente con una nueva reforma Administrativa que contemple entre otros, aspectos como un amplio proceso de descentralización que permita el fortalecimiento administrativo de las localidades.

Finalmente, se evidencia que las entidades directamente responsables de la ejecución de los compromisos, formularon acciones consistentes con las problemáticas descritas en las localidades.

4 EVALUACION DE LOS COMPROMISOS

En concordancia con los programas y compromisos antes mencionados y que hacen parte del Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia”; la Administración Distrital programo siete (7) proyectos para el desarrollo operativo de la política de descentralización, encargándoles de su ejecución a seis (6) entidades distribuidas de la siguiente manera:

Figura Nº 6:
Política: Descentralización – Transformación de la institucional Pública
Proyectos seleccionados para evaluación.

POLÍTICA	PROGRAMA	CÓDIGO PROYECTO	ENTIDAD ENCARGADA	DENOMINACIÓN
DESCENTRALIZACIÓN.	GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CIUDAD.	6021	SG	Apoyo para la modernización de las localidades.
	LOCALIDADES MODERNAS Y EFICACES.	123	DAAC	Apoyo a los procesos de Planeación y Gestión Local.
		216	DABS	Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de las Localidades.
		285	DAMA	Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Ambiental y del Hábitat en las Localidades.
		313	SED	Desarrollo y Racionalización de la Gestión del Nivel Central y Local de la SED.
		325	SG – A.M.	Fortalecimiento de la Gestión Local.
		362	SG	Fortalecimiento de la Gestión Local.

Fuente: Plan de Desarrollo: “Bogotá Sin Indiferencia 2004-2006”.

De manera general estos proyectos orientaron sus objetivos y metas para el desarrollo de la política y de acuerdo a su importancia y nivel de compromiso se ha seleccionado cuatro (4) de estos siete (7) proyectos, para ser evaluados frente a los compromisos que ha asumido la Administración los cuales son:

Figura Nº 7
Proyectos Seleccionados Para Evaluación

PROGRAMA	CÓDIGO PROYECTO	ENTIDAD ENCARGADA	DENOMINACIÓN
GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CIUDAD.	6021	SG	**Apoyo para la modernización de las localidades.**
LOCALIDADES MODERNAS Y EFICACES.	216	DABS	Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de las Localidades.
	313	SED	Desarrollo y Racionalización de la Gestión del Nivel Central y Local de la SED.
	325	SG – A.M.	**Fortalecimiento de la Gestión Local.**

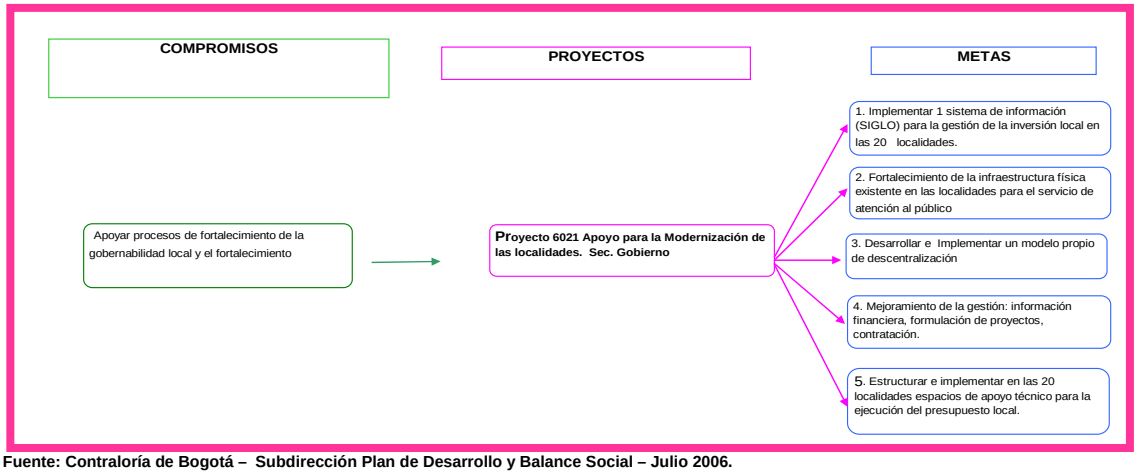
Fuente: Plan de Desarrollo: “Bogotá Sin Indiferencia 2004-2006”.

4.1 Análisis de los Compromisos y Proyectos Seleccionados Para la Evaluación

De manera general los proyectos formulados orientaron sus objetivos y metas al desarrollo de la política; la evaluación se fundamentó en la relevancia de los proyectos y metas frente al cumplimiento del compromiso y de la política.

4.1.1 Compromiso Nº 1: Apoyar procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad local

Figura Nº 8
Proyecto: Apoyo para la Modernización de las localidades (6021).



Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

Mediante, el proyecto: Apoyo Para la Modernización de las Localidades (6021) (Ver Anexo Nº 2) y de acuerdo a las metas evaluadas Mediante la evaluación de las metas se estableció el avance del compromiso, la ejecución, está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, y fue objeto de verificación, por parte de la Contraloría, las herramientas utilizadas fueron de una parte sondeos, dirigidos a los alcaldes locales como actores fundamentales del proceso[43] y a sus coordinadores Administrativos y Financieros, y de otra, entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Gobierno, responsables de actividades fundamentales en el desarrollo del proceso.(Ver Anexos Nº 3-3.1)[44] Los resultados de la verificación, permitieron establecer el grado de avance en cada una de sus metas: El Sistema se encuentra instalado y funcionando en las oficinas de planeación de las veinte (20) Alcaldías Locales y en la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno y en las Juntas Administradoras Locales de cada Alcaldía.

[43] Las localidades visitadas fueron Tunjuelito, Kennedy, Chapinero, Usaquén, Engativá, Fontibón, Ciudad Bolívar, Usme, Rafael Uribe Uribe y Barrios Unidos.

[44] se presentan de manera detallada las fichas técnicas de los instrumentos de verificación utilizados.

Se llevaron a cabo capacitaciones, en las cuales se hace una explicación detallada en el manejo del aplicativo, la información de referencia que se requiere y se realiza un ejercicio práctico de ingreso de información de un proyecto ya formulado. A cada alcaldía se le hizo entrega física del manual, el cual se encuentra disponible en la Intranet de la Secretaría de Gobierno Distrital.

Se capacitaron las siguientes entidades las Oficinas de Planeación de las 20 Alcaldías Locales, las Juntas Administradoras Locales, las UEL, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Personería, la Veeduría de Bogotá, Dirección de Apoyo a Localidades y Subsecretaria de Asuntos Locales de la Secretaria de Gobierno.

Con esta herramienta se podrá tener un consolidado de la totalidad de los proyectos con que cuenta la localidad, fijándose como plazo julio 30 de 2006 la carga de todos los proyectos con sus respectivos componentes de la vigencia 2005 y 2006.

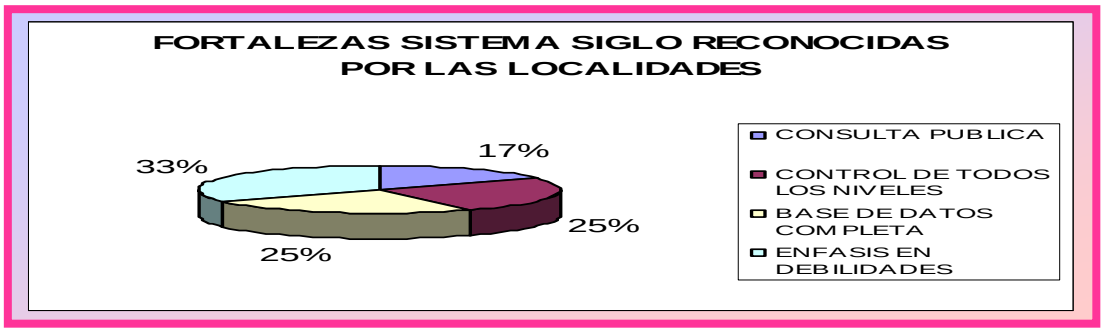
La Administración señaló como fortalezas del sistema las siguientes:

- Es una herramienta técnica diseñada para la sistematización de la información correspondiente a los Proyectos de Inversión, en todo el ciclo de la gestión, que permite el control, seguimiento y rendición de informes de programación de la inversión, de tipo financiero y contractual, de logro de objetivos, metas e impactos sociales.
- Es un sistema concebido para la evaluación y seguimiento en las etapas del proceso de gestión del proyecto, soportado en la construcción de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad.
- Permitirá generar espacios de participación y concertación en la construcción social de lo local, garantizando la oportunidad, pertinencia y confiabilidad de los flujos de información y comunicación, asegurando la inclusión, igualdad de derechos en la participación (equidad).
- Facilita el control social sobre la gestión y la generación de bienes y servicios lo que coadyuva a la transparencia de la inversión, al efectivo examen de las cuentas que rindan los funcionarios públicos, todo lo cual debe conducir a la recuperación y fortalecimiento de la legitimidad institucional.

- Generar reportes que se constituyen en insumos básicos de información para la presentación de informes ante las diferentes instancias y órganos de control.
- Fortalecer los procesos de apoyo técnico y de contratación que desarrollan las Unidades Ejecutivas de Localidades-UEL, en la gestión de los recursos de inversión de las localidades.

Las fortalezas observadas con la implementación de este sistema lo muestra de manera más clara la siguiente gráfica:

Gráfica Nº 1



Fortalezas del Sistema (SIGLO)

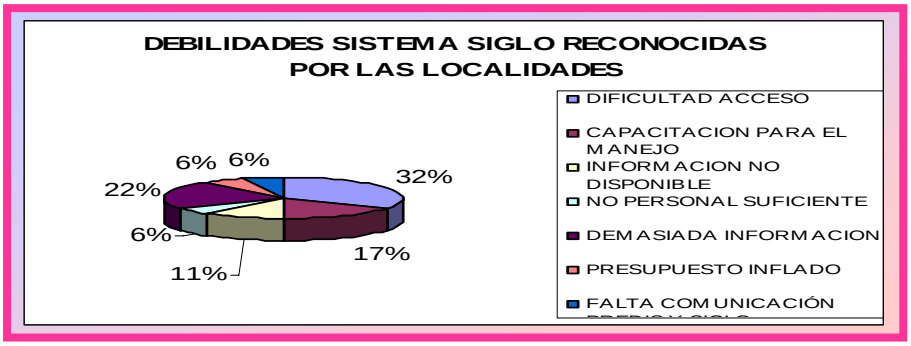
Fuente: Resultados Verificación - Contraloría de Bogotá –Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

Como debilidades del Sistema reconocidas por la Administración y verificadas por la Contraloría, son las siguientes:

- Disposición de Recursos Técnicos: En la mayoría de las alcaldías se evidenció demoras en la capacidad de respuesta del sistema, ocasionadas por la estructura de redes internas.
- Disposición de Recursos Humanos: Los continuos y masivos cambios de profesionales y coordinadores y el alto volumen de tareas asignadas a los funcionarios capacitados, no permiten el ingreso de Información oportunamente.
- Ejecución de la Inversión local: Históricamente la ejecución de las localidades presenta un rezago de una vigencia fiscal frente a las entidades del nivel central del Distrito. Por lo anterior sólo hasta el 31 de Diciembre de 2005, quedaron viabilizados y contratados los recursos para esta vigencia.

Las debilidades observadas con la implementación de este sistema lo muestra de manera más clara la siguiente gráfica:

Gráfica Nº 2
Debilidades del Sistema (SIGLO)



Fuente: Resultados Verificación - Contraloría de Bogotá –Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

El organismo de control fiscal, verificó que frente a estas debilidades la Administración ha tomado entre otras las siguientes medidas:

- Instalación de antenas y/o ampliación de las redes de comunicación local y se han asignado computadores con buenas condiciones técnicas.
- Contratación de personal para el desarrollo del trabajo con el compromiso que los Profesionales y Coordinadores supervisen y sean responsables de la Información que se ingrese al sistema.
- Acordar entre alcaldías y Secretaría de Gobierno, como fecha límite para la incorporación de esta información el 31 julio de 2006.

Respecto de la segunda meta que hace referencia a la Implementación de un Modelo propio de Descentralización, se pudo establecer que la Administración ha puesto en consideración del Concejo de Bogotá un Proyecto de Acuerdo que permita lograr una Reforma Administrativa que incluye el modelo propio (Ver Anexo Nº 4).

Del análisis general de este Modelo se pudo establecer las siguientes conclusiones:

- Se continúa con los postulados de la Constitución política de 1991, lo cual es evidente desde todo punto de vista, pues en ella se establecieron las características de un régimen propio de descentralización.
- La propuesta mantiene los postulados del Decreto 1421 de 1993, ajustados a la realidad actual. Desde los mismos objetivos hasta su estructura funcional.
- El proyecto de Acuerdo sigue dejando vacíos e impresiciones que no permitirían de ninguna manera el cambio radical que no es tan radical

como se piensa en los siguientes aspectos: En las competencias asignadas a las localidad y a sus autoridades como son los CODEL, las JAL's, la UEL y hasta los mismos Fondos de Desarrollo Local; la debilidad de la propuesta para definir, ejecutar y controlar la competencia de sus gastos; en la falta de recursos para definir su nueva estructura Administrativa, la falta de recursos que se deben destinar para las localidades pues ellos no se han modificado y no creo puedan solucionar las necesidades actuales de las localidades.

- La Administración bien puede llevar el *"1421 al límite",* pero sencilla y radicalmente debe ser capaz de detener las debilidades sustanciales en el diseño del modelo actual de descentralización desde la propia constitución y la ley; como bien lo afirmo en su diagnóstico.

Respecto a la Implementación de un Modelo propio de Descentralización Territorial, se pudo establecer que la Administración ha puesto en consideración del Concejo de Bogotá un Proyecto de Acuerdo que permita lograr una Reforma Administrativa para el Distrito.

Este fue objeto de análisis por parte de la Contraloría concluyendo lo siguiente: En esencia el Proyecto de Acuerdo propone una Reforma del Modelo de Descentralización vigente, que guarda los postulados de la Constitución Política de 1991, y del Decreto 1421 de 1993, ajustados a la realidad actual. El cual conserva los objetivos y la estructura funcional.

El proyecto de Acuerdo sigue dejando vacíos e imprecisiones que no permitirían un cambio radical que mejore las condiciones actuales descritas como:

- Falta de definición clara de las competencias asignadas a las localidades y a sus diferentes instancias y autoridades como los CODEL[45], las JAL's, las UELs y hasta los mismos Fondos de Desarrollo Local.
- Carece del soporte financiero que respalde la nueva estructura Administrativa.
- Falta de recursos destinados a las localidades, tema sobre el que no hay modificación y es de absoluta relevancia para la solución de las necesidades de las localidades.

[45] CODEL: Consejo Superior de Política y Desarrollo Local

Limita la conceptualización del impacto fiscal que puede generar la Reforma Administrativa y de Descentralización, ya que no siempre especifica todos los aspectos inherentes a su formulación, implementación y ejecución - por ejemplo, en cuanto a competencias y funciones que serán asignadas a los entes descentralizados territorialmente -, en concepto de la Contraloría de Bogotá, dicho impacto fiscal es alto, toda vez que se suponen cambios en las estructuras de las entidades internas y externas a la Administración

De acuerdo con los estudios adelantados por este ente de Control, en los últimos Planes de Desarrollo de Bogotá, se han destinado importantes recursos para ser ejecutados en proyectos relacionados con la organización de la Administración, y de forma particular con el proceso de Descentralización. Algunos de ellos han trascendido varias administraciones, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla No.3
Inversión - Secretaría General en Reforma Administrativa 2002- a Marzo 2006

En millones de $

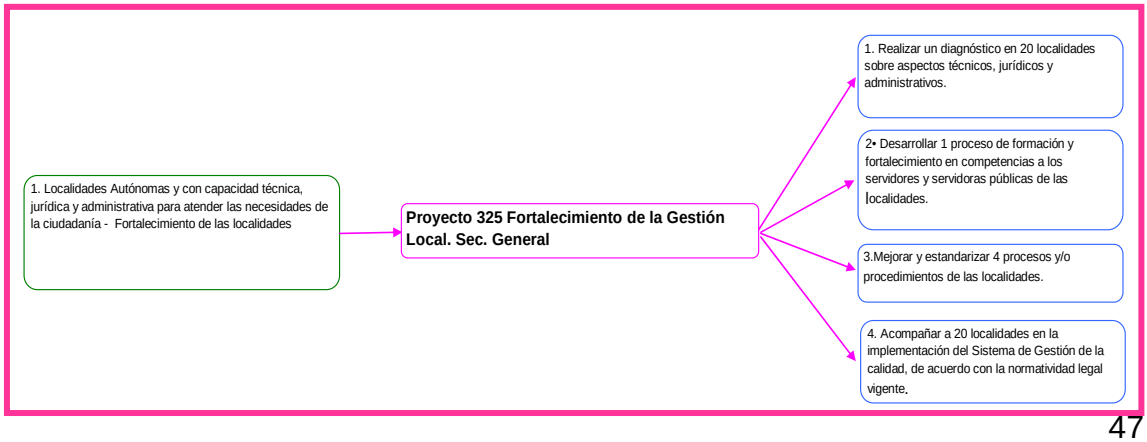
Proyecto	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL
7377	2.005.2	3.500	5.682.6	1.114.0	1.082.0	**13.383.8**

Fuente: Ejecuciones presupuestales Planes de Desarrollo

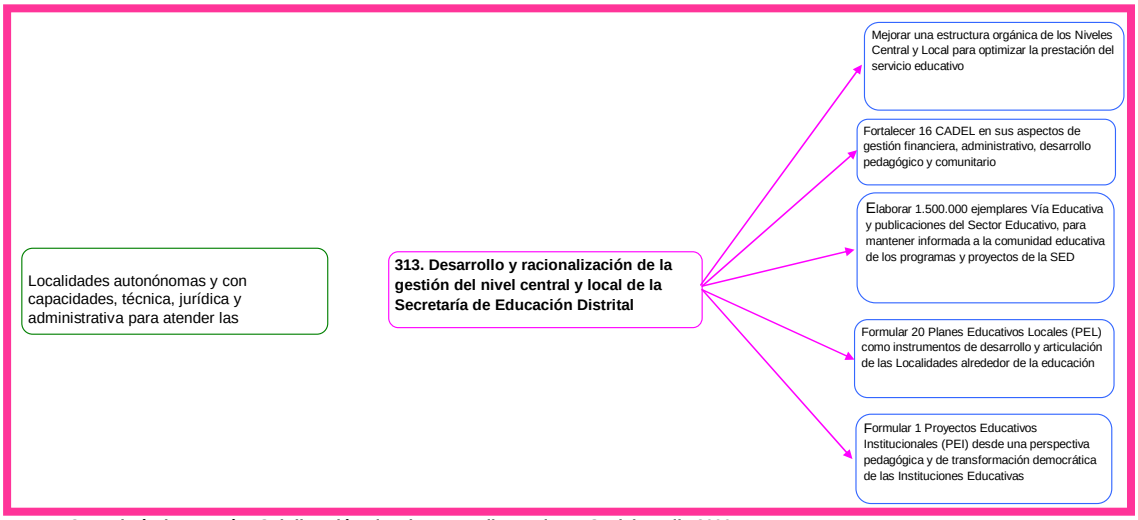
Según el compromiso establecido, hace evidente las actividades desarrolladas para logra el fortalecimiento de los gobiernos locales, no obstante el proceso de descentralización que es indispensable para esta gobernabilidad está limitado a factores y decisiones externas a la Administración Distrital, lo que se refleja en los resultados obtenidos hasta la fecha, que no son los esperados para el cumplimiento del compromiso, el cual está sujeto a la aprobación del Proyecto de Acuerdo de Reforma Administrativa.

4.1.2 Compromiso Nº 2: Localidades Autónomas y con Capacidad Técnica, jurídica y Administrativa para atender las necesidades de la Ciudadanía.

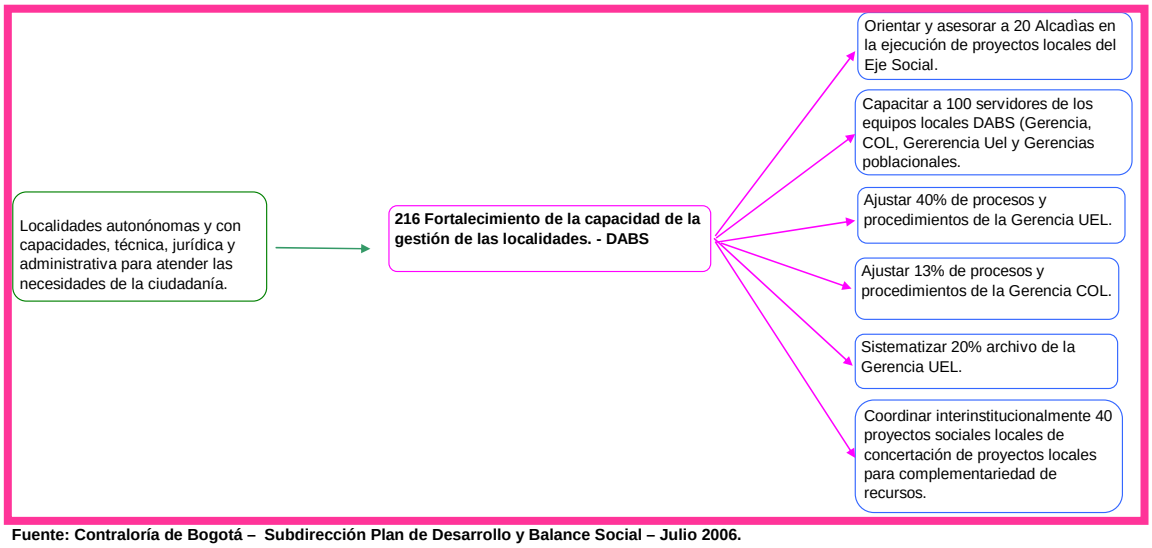
Figura Nº 9
Proyectos: Fortalecimiento de la Gestión Local (325)
Desarrollo y Racionalización de la Gestión del Nivel Central y Local (313)
Fortalecimiento de la Capacidad de la Gestión de las Localidades (216)



Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.



Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.



Fuente: Contraloría de Bogotá – Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social – Julio 2006.

El segundo compromiso, contempla de ejecución de proyectos como el 325 (Ver Anexo Nº 5), que fue evaluado a través de dos metas orientadas a realizar un diagnóstico en 20 localidades sobre aspectos técnicos, jurídicos y administrativos y acompañar a las mismas en la implementación del Sistema de Gestión de la calidad, de acuerdo con la normatividad legal vigente, se evidenció que efectivamente la Administración Distrital en cabeza de la Secretaría General – Alcaldía Mayor, elaboró el diagnóstico programado y realizó el acompañamiento respectivo a las localidades.

En el caso de la Secretaría de Educación, que formuló las metas de mejorar la estructura orgánica de los Niveles Central y Local para optimizar la prestación de los servicios educativos y la construcción de un PEI[46] desde una perspectiva

[46] PEI –Proyecto Educativo Institucional

pedagógica y de transformación democrática de las Instituciones Escolares, el diseño de 20 PEL[47] y la elaboración y publicación de 360.000 ejemplares que informen a la comunidad educativa. Se reportan en el SEGPLAN, niveles de cumplimiento que no concuerdan con los verificados por este ente de control.

El Plan Sectorial de Educación "Bogotá una Gran Escuela", en unos de sus apartes propone "la descentralización y la desconcentración administrativa se aplicará de manera particular a la administración de la educación, a través de la reforma de los CADEL (Centros Administrativos de Educación Local) y la creación de los Sistemas Locales de Educación..".

De lo anterior, se verificó sí en lo transcurrido del Plan y en las actuales condiciones se puede hablar de descentralización o de desconcentración y si las metas ejecutadas en desarrollo del proyecto 313 (Ver anexo Nº 6) desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y Local de la Secretaría de Educación Distrital, contribuyen al compromiso que dio origen a su formulación.

En primera medida se determino que los CADEL, se encuentran distribuidos de manera que su ámbito de acción cubre las 20 localidades de Bogotá; según el Decreto No.816 del 24 de octubre de 2001; son el mecanismo a través del cual se busca agilizar los procesos de comunicación, administración y prestación de los servicios de la Secretaría en lo Local; se constituyen en la fuente principal de información en términos de cobertura, alumnos por institución, instituciones educativas privadas, instituciones educativas oficiales, planta de personal docente por institución, entre otras.

Atienden funciones de carácter administrativo, en la medida en que buscan mediante un proceso garantizar que la demanda educativa sea atendida por la oferta educativa en la localidad; de supervisión e inspección, especialmente en los colegios privados, mediante el control de tarifas y la creación de nuevos colegios; de tipo pedagógico, función que asumió a partir del segundo semestre de 2005, con la creación de los equipos pedagógicos.

Por convocatoria del Alcalde Local, participan en los Consejos de Gobierno, de Política Social, de Emergencia, de Juventud; en los Comités de Victimas de Abuso Sexual, de Derechos Humanos; en las Mesas de Mujer y Genero,

[47] PEL – Plan Educativo Local

Alimentaría y de Nutrición y en los Equipos Locales de atención integral a jóvenes, entre otros.

Se pudo constatar que no se puede hablar de descentralización administrativa, toda vez que los CADEL, no expiden actos administrativos, no tienen autonomía jurídica, ni patrimonial.

En lo que a la ejecución del proyecto 313 se determinó, que la Secretaría ha avanzado en fortalecer los CADEL en su parte pedagógica, toda vez que mediante la creación y puesta en marcha de los equipos pedagógicos se ha logrado un mejor acompañamiento y asesoría directa a las instituciones educativas en temas como: organización escolar, en currículos, planes de estudio, convivencia y en descubrir talentos desde la escuela.

Sin embargo en la parte administrativa, los CADEL, no cuentan con un profesional Arquitecto preferiblemente, que fortalezca el área de Plantas Físicas, lo que permitiría planear el mantenimiento preventivo y correctivo de las instituciones educativas.

Igual requerimiento se hace por la carencia de un profesional que asesore a las instituciones en la parte financiera y presupuestal, toda vez que los CADEL, reciben las matrices contables y financieras las remiten al nivel central, pero no hacen ningún tipo de análisis de fondo sobre la información recibida.

En cuanto a los veinte (20) Planes Educativos Locales, los cuales fueron reportados por la administración como ya culminados, se solicitó conocer los documentos y estos se encuentran en su etapa de construcción.

En materia de adecuación de los espacios y dotaciones existen dificultades, toda vez que no todos los CADELs, cuentan con los espacios suficientes para los funcionarios asignados y en otros casos por esta carencia se dificulta la convocatoria a reuniones a los Directores y Coordinadores de las Instituciones Educativas bajo su jurisdicción.

De otro lado, en la ejecución del proyecto 216 (Ver anexo Nº 7), registra un cumplimiento del 100% en orientación y asesoría a las alcaldía locales basado en la gestión realizada básicamente por la UEL- DABS al viabilizar en un 98.20% los proyectos recibidos, evidenciando acciones por parte de la UEL, mas no de las alcaldías y/o Fondos de Desarrollo Local, lo que se esperaría resultante de la asesoría recibida.

Se estableció que esta asesoría es realizada a través de ocho (8) funcionarios profesionales asignados para el acompañamiento y apoyo dentro del proceso de contratación, lo que se reflejó en la cantidad de contratos suscritos.

Igualmente, en el periodo se capacitaron 102 funcionarios de COL, alcaldías locales, gerencias técnicas, UEL, oficina jurídica y de la Subdirección de desarrollo local. La capacitación estuvo orientada hacia la inversión social, normatividad y aspectos relativos a la operatividad de los Fondos de Desarrollo Local.

Al finalizar la vigencia 2005, se modifica la estructura interna del Departamento, se suprime la Gerencia UEL y se crea la Gerencia de Gestión Integral Local (Resolución 1197), los ajustes de procesos y procedimientos de la Gerencia UEL se determinan en la Circular 22 de diciembre de 2005, sin llegar a implementarlos.

Se adelanto el contrato cuyo objeto fue el efectuar consultoría sobre el diseño de organización de los COL, esta pendiente implementar, ajustar y adoptar las recomendaciones realizadas por el consultor como resultado del contrato.

Si se observan los adelantos, se concluye que las metas no alcanzaron el cumplimiento reportado, toda vez que el objetivo de estas era el de ajustar procesos y procedimientos, los cuales para el caso, no se aprecia implementación y puesta en marcha.

La sistematización archivo de la Gerencia UEL-DABS registra un cumplimiento del 15%, en razón a que se adelantó la clasificación y sistematización del archivo existente en la UEL

La coordinación para concertar proyectos sociales locales de concertación de proyectos locales para complementariedad de recursos registra un cumplimiento del 95%, al considerar la formulación de 38 proyectos de confinanciación y complementariedad relacionados principalmente con comedores comunitarios, apoyo a la persona mayor y familias gestantes.

Efectuada la verificación de las metas, que tienen relación con el avance del compromiso, se pudo establecer, que se han desarrollado un gran número de actividades en pro del mejoramiento de la gestión local, no obstante se sigue evidenciando la falta de autonomía de las diferentes instancias que operan en las localidades, por ejemplo se verificó que si bien el fortalecimiento interno de los CADEL ha beneficiado a las comunidades de las localidades, el hecho que

existan tantas instancias a nivel Local, en donde se programan reuniones simultaneas a las cuales debe asistir el Gerente del CADEL y a las que se ve obligado a enviar un representante en su nombre, no se constituyen éstas en el mecanismo que desconcentra a la administración y que articula y da respuestas efectivas e integrales a la diferentes problemáticas que afectan a la ciudadanía de Localidad.

Una vez efectuadas las verificaciones de las metas, se pude afirmar que hay relación con la evolución del compromiso, se puede afirmar, que se han realizado múltiples actividades para lograr una mejor gestión local, sin embargo se sigue comprobando la falta de autonomía en los diferentes niveles que operan las localidades, las cuales aún no se perciben como instrumentos para la desconcentración administrativa y que sirven como puente para la ciudadanía dando soluciones efectivas a las problemáticas que se presentan en cada una de las localidades.

Las diferentes metas logran avances parciales que solo fortalecen en alguna medida la gestión local pero no a la autonomía de las localidades propósito esencial del compromiso.

5 CONCLUSIONES DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN.

Evaluados los compromisos y metas, que hacen parte de la política de Descentralización, se concluye que, efectivamente esta Administración se ha preocupado por ajustar el actual modelo de descentralización territorial y se evidencian esfuerzos por identificar las deficiencias administrativas, jurídicas y técnicas de la actual estructura de las localidades y por reconocer que persisten aún las fallas en el modelo concebido a partir del Decreto Ley 1421 de 1993, que ha dificultado el desarrollo local.

Si bien este modelo requiere de ajustes y de un aprovechamiento máximo de los elementos que se plantean en el Decreto citado, se ha observado un trabajo paralelo, que de un lado replantea algunos de sus elementos, con el propósito de potenciar las posibilidades de desarrollo de las localidades y del otro, se ha diseñado una Reforma Administrativa, que incluye un nuevo esquema de descentralización territorial, buscando dar impulso al proceso de fortalecimiento de la Gestión local tal y como se plantea en los compromisos que se ha fijado esta Administración.

No se debe desconocer, que para que este proceso surta efecto, se requiere de una revisión profunda o modificación del Decreto ley, lo que implica la intervención de instancias del orden nacional.

Tal como lo afirma la Administración: "*la apuesta por la descentralización es ante todo una apuesta por la democracia en profundidad*"[48] y este gobierno está siendo coherente con sus propósitos, pero a pesar de ello la solución de los problemas identificados en el proceso de descentralización territorial, es todavía insuficiente y no se puede decir que la apuesta la está ganando.

Persiste la imprecisión de competencias de las autoridades locales con una mínima autonomía administrativa. De otro lado las UEL seguirán siendo los ejecutores de los recursos de los fondos de desarrollo local.

Es necesaria la definición de una estructura administrativa que permita conformar una adecuada planta de personal y física, conforme a las necesidades de las localidades; pues el recurso humano requerido y su administración están a cargo de la Secretaría de Gobierno.

[48] Exposición de Motivos Proyecto de Acuerdo de Reforma Administrativa

Es de resaltar el avance en la creación de mecanismos tecnológicos encaminados al diseño de procesos y procedimientos y el montaje de herramientas administrativas, pero todavía la situación es preocupante, porque la plataforma de equipos es precaria e insuficiente y dificulta el desarrollo de una adecuada y efectiva gestión local.

Igualmente, se ha avanzado en la conformación de puntos de los servicios para la Atención del Ciudadano, pero se sigue presentando una falta de coordinación en los distintos niveles e instancias en el trámite y respuesta de procesos.

Se continúan fomentando los procesos de planeación participativa como el instrumento para construir con la ciudadanía los horizontes de mediano plazo en el desarrollo de las localidades y se valora la participación como la posibilidad de contar con el aporte de la ciudadanía en la definición de los presupuestos anuales.

Finalmente se puede decir, que los problemáticas identificadas en principio justifican la descentralización territorial, pero la situación actual de las localidades exige un modelo administrativo local más acorde con la situación actual, que considere entre otros aspectos como: el manejo a la resistencia al cambio, el centralismo, el número y tamaño de las localidades, la descentralización fiscal, la participación ciudadana y una nueva institucionalidad Regional.

6 REFERENCIAS CONSULTADAS:

- Acuerdo de Reforma Administrativa para el Distrito: “Política de descentralización para Bogotá” Documento en construcción Bogota 2005.
- Alcaldía Mayor De Bogotá, “PLAN DE DESARROLLO económico, social y de obras públicas Bogotá 2004-2008 Bogotá sin indiferencia, acuerdo 119 de 3 de junio de 2004”
- Boisser, Sergio. (1990) “La descentralización: un tema difuso y confuso”. ILPES. Santiago de Chile. Serie Ensayos. Documento 90/05, citado por Ivan Finot en Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. ILPES/CEPAL. 1999.
- Borja, Jordi, La descentralización municipal, Manual de gestión municipal democrática, 2000.
- CAPITULO IV, “Ajuste institucional y Descentralización” (disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/Gaviria_Ajuste_Institucional_Descentralizacion.pdf, acceso julio 17 de 2006.
- Capítulo VI “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local” (disponible en: http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/documentos/economíaneoinstitucional.pdf, acceso abril 7 de 2006).
- Carrión, Fernando, “Criterios para la descentralización” 1996.
- Castro, Jaime, "La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad". En Descentralización - Modernización de la Gestión en Santafé de Bogotá. Ámbitos de Reflexión - Fundación Corona / Fedesarrollo. Bogotá, Mayo de 1997.
- CONPES Nº 3238 “estrategia para el fortalecimiento departamental”, DNP, 1995.
- Controlaría de Bogotá, “balance social e impacto de las políticas públicas en el Distrito” 2002.
- DNP, documento Nº 2526 “Autonomía Y Apertura Regional” 1991.
- Finot, Iván, “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” CEPAL, 2001.

- Finot, Iván, “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía” revista CEPAL Nº 78
- González, Edgar, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia Componente de capacidad institucional” DNP archivo de economía Nº 169 de 2001.
- Iregui, Ana, “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia” Banco de la República, 2001.
- Maldonado, Alberto, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: avances y resultados de la descentralización política en Colombia” DNP archivo de economía 163, 2001.
- Morell Ocaña Luis,”La Administración Local, Editorial Técnos,” Madrid. 1984.
- Ocampo, José Antonio, “Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina”, Informe del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, 2002.
- Palma, Eduardo; Rufián, Dolores. Las nociones de centralización y descentralización. 1989. ILPES, Santiago de Chile, Documento CPS-48.
- Roth, Debel, andre-Noël, “Políticas publicas: Formulación, implementación y evaluación. Edición Aurora, 2002.
- Uribe Vargas Diego. Historia Constitucional Colombiana. 1977.
- Wiesner Duran Eduardo, “La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia” DNP. ANIF, 1995.
- Zapata, Juan, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?” DNP archivo de economía Nº 165 de 2001.

7 ANEXOS

ANEXO Nº 1
MAPA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

MAPA DE POLITICA DE DESCENTRALIZACION					
POLÍTICA	**PROGRAMA**	**COMPROMISO**	**LÍNEA BASE**	**INDICADOR**	ENTIDADES
DESCENTRALIZACION	**GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACION TERRITORIAL DE LA CIUDAD**	Apoyar procesos de fortalecimiento de la Gobernabilidad local - Fortalecimiento al Gobierno Local	No aplica	N° de procesos de fortalecimiento apoyados	S.GOBIERNO
	El siguiente programa hace parte de la política de Transformación de la Institucionalidad Pública				
	LOCALIDADES MODERNAS Y EFICACES	Localidades Autonomas y con capacidad , técnica, jurídica y administrativa para atender las necesidades de la ciudadanía - Fortalecimiento a Localidades.	No aplica	Localidades autónomas y fortalecidas	DAAC DABS DAMA SED S.GENERAL S.GOBIERNO

ANEXO Nº 2
PROYECTO 6021 "APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LAS LOCALIDADES – SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO".

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
BANCO DISTRITAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
FICHA DE ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN DISTRITAL (EBI-D)

1. IDENTIFICACIÓN VERSIÓN: 136 del 29-MAR-2006

Entidad 28 SECRETARÍA DE GOBIERNO
Proyecto 6021 Apoyo a la modernización de las localidades

Banco BPP-ACEP (ADMINISTRACION CENTRAL Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS)
Estado REGISTRADO el 20-Septiembre-2001
Tipo de Proyecto Desarrollo y fortalecimiento institucional
Infraestructura
Etapa del Proyecto Operación

2. CLASIFICACIÓN

PLAN DE DESARROLLO: 2 Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión
EJE_COMPONENTE : 03 Eje de Reconciliación
PROGRAMA : 28 Gobernabilidad y Administración Territorial de la ciudad

3. DESCRIPCIÓN

Impulsar y apoyar el proceso de descentralización fortaleciendo de manera simultanea las localidades para consolidar en ellas un acumulado técnico y administrativo que permita a las estructuras renovadas de las Alcaldías Locales planear, revisar, y desarrollar los componetes propios de inversión local, así como la firma de contratos necesarios siempre en correspondencia con la voluntad política expresada por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios de participación democrática

4. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Código	Descripción Localización	Código	Descripción Localización
01	Usaquén	02	Chapinero
03	Santa Fe	04	San Cristóbal
05	Usme	06	Tunjuelito
07	Bosa	08	Kennedy
09	Fontibón	10	Engativá
11	Suba	12	Barrios Unidos
13	Teusaquillo	14	Los Mártires
15	Antonio Nariño	16	Puente Aranda
17	La Candelaria	18	Rafael Uribe Uribe
19	Ciudad Bolívar	20	Sumapaz
77	Distrital		

5. PROBLEMA A RESOLVER Y JUSTIFICACIÓN

El proceso de descentralización de Bogotá, es un tema que ha interesado tanto a la administración distrital como a las entidades privadas y de carácter académico de la ciudad y el país, antes y después de la expedición de la Constitución Política de 1991 y del Decreto Ley 1421 de 1993. En este sentido, el proceso de descentralización de Bogotá ha sido objeto de no solo de varios estudios, monografías, artículos, ponencias, tesis de grado y ensayos, sino también de normatividad y acciones concretas de gobierno.

No obstante, las localidades aún no han logrado alcanzar el nivel esperado en su desarrollo, debido a que carecen de los recursos, los mecanismos y los instrumentos mínimos necesarios para el cumplimiento autónomo de su gestión, como son: deficiencias en el manejo de la información financiera y contable, en la formulación de proyectos y en la contratación, esto último, debido a la carencia de equipos de apoyo técnico para la ejecución de los presupuestos locales, carencia de un sistema de seguimiento a la gestión de inversión local e insuficiencia de la infraestructura física existente para el servicio de atención al ciudadano.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL
Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo - Segplan

Fecha de Impresión: 23-MAY-06 10:08 AM
Pág. 91 de 144

IDENTIFICACIÓN VERSIÓN: 136 del 29-MAR-2006

Entidad 28 SECRETARÍA DE GOBIERNO
Proyecto 6021 Apoyo a la modernización de las localidades

Lo anterior, debido a que las políticas se han limitado a favorecer más un esquema de desconcentración de funciones sin transferirle poder de decisión a las estructuras administrativas locales, generando detrimento de la capacidad de respuesta tanto del nivel distrital como local a las necesidades de los ciudadanos y de las dinámicas, regional, nacional y global.

En consecuencia, se hace necesario impulsar y facilitar el proceso de descentralización fortaleciendo de manera simultánea las localidades para consolidar en ellas un acumulado técnico y administrativo que permita a las estructuras renovadas de las Alcaldías Locales, planear, revisar y desarrollar los componentes propios de la inversión local, así como la firma de los necesarios contratos, siempre en correspondencia con la voluntad política expresada por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios de participación democrática.

6. SOLUCIÓN AL PROBLEMA

Para solucionar la problemática antes expuesta se desarrollará un modelo de descentralización y desconcentración en consonancia con las condiciones de cada localidad, basado en la corresponsabilidad de la Administración central y la local y fundamentado en la consolidación de las capacidades locales, previsto para el Programa ¿Gobernabilidad y Administración Territorial de la Ciudad¿ del Eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo 2004 ¿ 2007 ¿Bogotá sin Indiferencia.

El programa mencionado está compuesto por cinco actividades que son abordadas por el proyecto:

1. Estructuración equipos locales integrales en las veinte (20) localidades para la operación de las Unidades Ejecutivas Locales.

2. Fortalecimiento de la infraestructura física existente en las localidades para el servicio de atención al público

3. Implementar en las veinte (20) localidades un sistema de información para la gestión de la Inversión Local (SIGLO)

4. Mejoramiento de la gestión: información financiera, formulación de proyectos, contratación

5. Estructurar e implementar en las veinte (20) localidades espacios de apoyo técnico para la ejecución del presupuesto local.

7. OBJETIVOS

Código	Descripción del Objetivo
1	Impulsar y facilitar el proceso de descentralización fortaleciendo de manera simultánea las localidades para consolidar en ellas un acumulado técnico y administrativo que permita a las estructuras renovadas de las Alcaldías Locales, planear, revisar y desarrollar los componentes propios de la inversión local, así como la firma de los necesarios contratos, siempre en correspondencia con la voluntad política expresada por los ciudadanos y ciudadanas en los escenarios de participación democrática.

ANEXO Nº 3
SECTOR GOBIERNO

POLITICA A EVALUAR: DESCENTRALIZACION

EJE: Reconciliación PROGRAMA: Gobernabilidad y Administración Territorial de la Ciudad

Nº de Programas: Existentes: 14 A evaluar: Micro: Macro: 1

ENTIDAD LIDER DEL PROGRAMA: Secretaria de Gobierno

Nº	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPROMISO	ENTIDAD ENCARGADA	Nº DEL PROYECTO	POBLACIÓN O INSTITUCIÓN BENEFICIADA			POBLACIÓN ELEGIDA
					NOMBRE	PROGRAMADA	EJECUTADA	
28	GOBERNABILIDAD Y ADMON TERRITORIAL DE LA CIUDAD	**1.** Apoyar procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad local - Fortalecimiento al gobierno local.	S.GOBIERNO	6021	Mejorar 2 Sedes De Alcaldías Locales	2004-2 2005 1,20	2004-0,80 2005-1,20	
					Implementar 1 Sistema de Información (Siglo) para la gestión de la inversión local en las 20 localidades	1	1	
					Apoyar 1 proceso de mejoramiento de la gestión de la información financiera, de la formulación de proyectos y de la Contratación Local.	1	1	
					Implementar 1 estrategia integral de fortalecimiento del sistema de atención al Ciudadano	1	0,45	
					Desarrollar 1 proceso de fortalecimiento del papel político de las autoridades locales	1	0,51	

POLITICA A EVALUAR: Transformación de la Institucionalidad pública

EJE: Objetivo de Gestión Pública Humana PROGRAMA: Localidades Modernas y Eficaces

Nº de Programas: Existentes: 8 A evaluar: Micro: Macro: 2

ENTIDAD LIDER DEL PROGRAMA: Secretaria General

Nº	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPROMISO	ENTIDAD ENCARGADA	Nº DEL PROYECTO	POBLACIÓN O INSTITUCIÓN BENEFICIADA			POBLACION ELEGIDA
					NOMBRE	PROGRAMADA	EJECUTADA	
31	LOCALIDADES MODERNAS Y EFICACES	**1.** Localidades autónomas y con capacidad, técnica, jurídica y administrativa para atender las necesidades de la ciudadanía - Fortalecimiento a las localidades.	DPTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL	123	Apoyar 20 administraciones locales en los procesos de viabilización, contratación, seguimiento e interventoría de los proyectos de construcción, dotación y productivos de acuerdo a los objetivos del DAACD.	2004 - 20 2005 -20	2004 - 20 2005 - 20	
			SECRETARIA GENERAL	325	Realizar 1 diagnóstico en 20 Localidades sobre aspectos técnicos, jurídicos y administrativos.	2005 - 1	2005 - 1	
					Desarrollar 1 proceso de formación y fortalecimiento en competencias a los servidores y servidoras públicas de las Localidades.	2005 - 1	2005 - 1	
					Fortalecer competencias 1500 servidores distritales con procesos de formación integral en las Localidades.	0	0	

ANEXO Nº 3.1
MUESTRA ERIFICACIÓN POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA
POLÍTICA A EVALUAR: Descentralización
EJE: Reconciliación PROGRAMA: Gobernabilidad y Administración Territorial de la Ciudad
ENTIDAD LIDER: Secretaria de Gobierno
COMPROMISOS
1. Apoyar procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad local - Fortalecimiento al gobierno local.
LIMITANTES Y AVANCES DE LOS COMPROMISOS
Estructuración de documento base de la politica de descentralizacion, se implemento el sistema siglo en las 20 localidades, apoyo en la expedicion del dec. 124/2005, instructivos cumplimiento de alcaldes
Se contrato el 100% del presupuesto local por intermedio de la UEL, se realizaron varios consejos locales de gobierno

CARACTERISTICAS DE LA MUESTRA:

			OBSERVACIÓN	
CONCEPTO	**NOMBRE O CANTIDAD**	**CARACTERISTICAS**	**REGISTROS**	**DIRECTA**
ENTIDAD QUE SUMINISTRA LA INFORMACION	SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL Y GENERAL	Además de ser la entidad lider en el manejo de los recursos públicos, ofrece fortalecimeinto de las localidades brinadando apoyo en factores tecnicos y de segumiento para una gestión pública humana desde las localidades.	X	
POBLACION ELEGIDA	ALCALDES LOCALES	Los Alcaldes Locales son la máxima institución local, en el manejo de recursos y operacional de los proyectos que se desarrollan al interior de la localidad, por esto deben manifestar características de modernización y vanguardia.		
TAMAÑO MUESTRAL	12 Alcaldías locales	Se realizó un sondeo de opinión dirigido a los encargados de la implementación del Sistema SIGLO		X

Locales elegidos.

DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA
POLÍTICA A EVALUAR: Transformación de la Institucionalidad pública
EJE: Objetivo Gestión Pública Humana PROGRAMA: Localidades modernas y eficaces
ENTIDAD LIDER: Secretaria General

COMPROMISOS
1. Localidades autónomas y con capacidad, técnica, jurídica y administrativa para atender las necesidades de la

LIMITANTES Y AVANCES DE LOS COMPROMISOS
S. GENERAL: Retraso: Definición de una metodología unificada de seguimiento y monitoreo a nivel distrital.
Logros: Se estructuró el informe sobre el diagnóstico de la capacidad operativa de las localidades.
Se encuentra en consolidación el documento final del diagnóstico de la capacidad operativa de las localidades, en lo referente a : Tecnología de informática, Gestión Documental y Coordinación Interinstitucional, sedes fisicas, clima organizacional.

CARACTERISTICAS DE LA MUESTRA:

			OBSERVACIÓN	
CONCEPTO	**NOMBRE O CANTIDAD**	**CARACTERISTICAS**	**DIRECTA**	**REGISTROS**
ENTIDAD QUE SUMINISTRA LA INFORMACION		POR QUE SE ELIGIO ESTA ENTIDAD		
POBLACION ELEGIDA		POR QUE SE ELIGIO ESTA POBLACION		
TAMAÑO MUESTRAL		CARACTERISTICAS DE LA MUESTRA QUE SE DESEA VERIFICAR		

MÉTODO DE VERIFICACIÓN (CARACTERISTICAS):

ANEXO Nº 4
ENTREVISTAS ALCALDES LOCALES – VERIFICACIÓN POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

ENTREVISTA DIRIGIDA A: Alcaldes Locales
ENTREVISTA REALIZADA POR: Sectorial Gobierno: Henry Toro Acosta – Eduardo Terreros Rey – Angela Patricia Chaves M
ELABORADA: Gina Reyes - Sectorial Gobierno
DIA: 23 **MES:** Mayo **AÑO:** 2006

La presente entrevista tiene como finalidad realizar seguimiento a la Política de Descentralización, por medio de los programas:

Localidades Modernas y Eficaces.

Gobernabilidad y Administración territorial de la ciudad.

1. ¿Qué opina del proceso de descentralización en el Distrito?

2. ¿Conoce los proyectos que adelanta la Administración para mejorar el proceso de descentralización?

3. El proceso de Descentralización que se esta llevando acabo en Bogotá, lo considera como:

☐ Un avance ☐ Un retroceso

¿Por qué?

_____

_____

4. ¿Cómo ve usted en el actual Plan de Desarrollo la política de descentralización?

5. ¿Qué reajustes propone usted, se deben hacer al Decreto 1421?

6. Según su opinión, ¿Cómo debe ser la descentralización en el Distrito?

7. ¿Cómo considera que debe ser aprobado el acuerdo mediante el cual se piensa implementar la reforma administrativa para el distrito, en donde se contempla como punto importante el reforzamiento administrativo y financiero de cada una de las alcaldías locales?

8. Considera usted que los alcaldes locales están preparados para el manejo autónomo del presupuesto y de los funcionarios al servicios de las alcaldías locales.

9. Con este proceso descentralizador, ¿considera que el papel de control político que deben jugar las JAL va a mejorar? ¿Por qué?

10. Como Alcaldes locales, ¿tratan de brindar verdadera orientación a los habitantes de su territorio en el tema de la descentralización?

11. Desde las funciones ejercidas por la alcaldía y su correspondiente funcionamiento, ¿qué cambios debería generarse en su interior (en toda su dimensionalidad), para ser un elemento activo de descentralización?

12. ¿Existe un plan evaluativo por parte de la alcaldía, que permita identificar en primera instancia las necesidades de su localidad y en una segunda etapa verificar que las acciones hallan sido encaminadas realmente para la satisfacción de ellas? (Descripción breve)

13. Según su concepto, ¿es necesaria mayor autonomía de los Alcaldes Locales?, ¿En cuáles aspectos?

14. Dada la diversidad étnica, de estratos, religiones, costumbres, entre otras. ¿Existe identidad de la población respecto a la localidad?

ANEXO Nº 5:
PROYECTO 325 "FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN LOCAL – SECRETARIA GENERAL".

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
BANCO DISTRITAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
FICHA DE ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN DISTRITAL (EBI-D)

1. IDENTIFICACIÓN VERSIÓN: 24 del 22-MAR-2006

Entidad 40 SECRETARÍA GENERAL
Proyecto 325 Fortalecimiento de la gestión local

Banco BPP-ACEP (ADMINISTRACION CENTRAL Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS)
Estado REGISTRADO el 03-Agosto-2004
Tipo de Proyecto Desarrollo y fortalecimiento institucional
Etapa del Proyecto Preinversión - Diseño final

2. CLASIFICACIÓN

PLAN DE DESARROLLO: 2 Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión
EJE_COMPONENTE : 04 Objetivo de Gestión Pública Humana
PROGRAMA : 31 Localidades modernas y eficaces

3. DESCRIPCIÓN

Fortalecer la gestión en las localidades implica poner en marcha una estrategia basada en el "desarrollo progresivo y gradual de la autonomía de las localidades, mediante un modelo propio de descentralización, con base en un criterio de corresponsabilidad que compromete a las autoridades locales al logro de procesos de organización, participación y control social, y a la Administración Distrital al fortalecimiento de la capacidad técnica, jurídica, administrativa, financiera e informática de las localidades"

Se desarrollaran las siguientes acciones para aplicar la estrategia:

- Hacer un levantamiento de la información necesaria para conocer la situación y diagnóstico de las 20 localidades en los diferentes aspectos -las capacidades técnica, administrativa, financiera y jurídica- de la gestión institucional que permita identificar las características y necesidades de cada una de las localidades
- Apoyar los procesos de descentralización y desconcentración que conduzcan a la autonomía de las localidades para gestionar los asuntos propios de su territorio.
- Realizar la estandarización y mejoramiento de los procesos y los procedimientos, con base en las competencias y asignaciones de responsabilidad de las autoridades locales y las funciones y delegaciones que se les definan.
- Adoptar y hacer la adaptación de mejores prácticas en los diferentes procesos y procedimientos, identificados en las localidades, así como aprovechamiento de las que se puedan implantar de los niveles central y descentralizado.
- Identificar las condiciones del talento humano en las diferentes localidades y fortalecimiento de los equipos de trabajo mediante la formación de competencias necesarias para el desempeño de la gestión local.
- Adelantar los procesos conducentes a la construcción y puesta en marcha de un modelo de certificación, de manera progresiva de las localidades, utilizando diferentes instrumentos.
- Poner en marcha un Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión local, que facilite la toma de decisiones y los ajustes necesarios para una eficiente respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Corresponderá a la Administración central disponer de las acciones y recursos necesarios para fortalecer institucionalmente las alcaldías locales, corresponderá a éstas impulsar y propiciar las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, a través de la unificación y mejoramiento de procesos, de la adaptación de mejores prácticas, del fortalecimiento de habilidades y destrezas de los servidores y servidores públicas; la administración local buscará el fortalecimiento de la gestión, convirtiéndose en un verdadero interlocutor entre la ciudadanía y la administración distrital.

IDENTIFICACIÓN

VERSIÓN: 24 del 22-MAR-2006

Entidad 40 SECRETARÍA GENERAL
Proyecto 325 Fortalecimiento de la gestión local

Con está dinámica se tendrá certeza de la plena capacidad de cada una de las localidades para asumir la responsabilidad de gestionar en forma directa los asuntos propios de su territorio, proceso que certificará el Alcalde Mayor quien distribuirá y delegará las competencias necesarias.

4. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Código	Descripción Localización	Código	Descripción Localización
55	Especial	77	Distrital

5. PROBLEMA A RESOLVER Y JUSTIFICACIÓN

Aunque se reconoce que el mejor canal de acercamiento al ciudadano son las Alcaldías locales y que éstas se establecieron en el marco del Estatuto Orgánico de Bogotá D.C, se ha identificado la siguiente situación problema:

Las localidades no han logrado el nivel de autonomía para asumirse como unidad básica de la gobernabilidad de la ciudad y ocuparse integralmente de todos los aspectos que se presentan en el territorio local.

Dentro de los problemas más importantes están:
- Las demandas ciudadanas no reciben una respuesta integral, eficiente y oportuna dado que las localidades actualmente no tienen una institucionalidad adecuada para responderlas satisfactoriamente.
- Las ciudadanas y los ciudadanos tienen dificultades para acceder a la provisión de servicios públicos dado que las actuaciones de las distintas entidades que hacen presencia en el territorio local no están articuladas y coordinadas adecuadamente.
- La falta de claridad de las competencias de las autoridades locales y las entidades del nivel central en la localidad, hace que la ciudadanía perciba una administración poco eficiente para proveer servicios, porque no puede identificar quien atiende sus demandas y dar respuesta a sus necesidades.
- Aunque existen procesos, procedimientos y trámites en la localidad, con estos no se logra la celeridad y oportunidad para responder a la ciudadanía.
- La limitada cantidad de servidoras y servidores públicos en cada localidad y el alto volumen de trámites y servicios solicitados afectan la respuesta oportuna y eficaz a la ciudadanía.
- La deficiencia de equipos de trabajo locales con competencias específicas para responder a la complejidad de las localidades hace que los ciudadanos no reciban los servicios con la calidad y eficiencia que ellas y ellos esperan.

Las anteriores situaciones se reflejan una gestión del alcalde local, en el marco de las articulaciones territoriales e institucionales, que abarca desde la definición y control político de su gestión con los veedurías ciudadana, el Consejo de Planeación Local y las JAL, hasta las tareas de coordinación con instancias como las UEL, las diferentes entidades distritales, los organismos de control y 42 consejos y comités locales por Acuerdos del Concejo y por la Administración Central, no todos activos". Por sus atribuciones de control y ámbito de aplicación de las funciones institucionales de persuasión y promoción de la convivencia ciudadana, las localidades deben ser el primer escenario para el ejercicio de la democracia y el control social; por lo tanto para desarrollar eficientemente estas tareas necesitan contar con un grupo de personas y plan de cargos y equipamiento necesario para cumplirlas.

Igualmente, el alcalde debe enfrentar los problemas relacionados con la imprecisión de las competencias, con herramientas inoperantes y con mecanismos poco eficientes para la

IDENTIFICACIÓN — VERSIÓN: 24 del 22-MAR-2006

Entidad 40 SECRETARÍA GENERAL
Proyecto 325 Fortalecimiento de la gestión local

coordinación local con la Administración Central. Son evidentes, todavía, la indefinición sobre quienes son los interlocutores distritales para ejercer sus funciones y la falta de fluidez en la comunicación entre las alcaldías y la Administración Central, pese a la delegación de competencias de las alcaldías locales, mediante Decreto 854 de 2002. La falta de autonomía para administrar el talento humano y sus recursos físicos y financieros, pero principalmente, la falta de competencia y autonomía para gestionar los asuntos de gran impacto social como la educación, la salud y el bienestar social, entre otros son situaciones responsables de la poca incidencia de las autoridades locales en el desarrollo económico y social de las localidades y en la solución a las limitaciones y la problemática que éstas enfrentan.

Aunque en teoría las relaciones jerárquicas y funcionales deberían fluir a través de las autoridades locales, dichas relaciones son en muchos casos anárquicas. Dada la debilidad de la capacidad administrativa de las localidades, su acción se ve restringida; se establecen acciones sobre el territorio directamente entre las autoridades de la Secretaría de Gobierno y las Coordinaciones dependientes del Alcalde Local, o entre las entidades del nivel central (Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Departamento Administrativo de Bienestar Social, etc.) y las oficinas establecidas por éstas en la localidad, sin que el Alcalde Local se entere y mucho menos pueda intervenir y participar en muchos de los temas sustanciales para la respectiva comunidad.

Para resumir, entre los principales problemas que afectan la capacidad de gestión de las localidades y en consecuencia de la adecuada atención a la ciudadanía, se resaltan: la baja capacidad técnica de las localidades para formular y ejecutar los proyectos, debido a su propia debilidad en materia de talento humano y al insuficiente apoyo técnico que brindan las UEL; las dificultades en su gestión administrativa lo que redunda en inadecuados servicios a los ciudadanos y las ciudadanas ; la carencia de autoridad para administrar el personal que les ha sido asignado y no contar con los mecanismos adecuados de supervisión de su labor. Cada uno de estos elementos hace que la gestión de las alcaldías locales deba mejorarse para hacer real la reconciliación, la convivencia ciudadana y la participación dentro del marco de la descentralización y desconcentración.

6. SOLUCIÓN AL PROBLEMA

El proyecto busca adecuar la estructura y gestión de las localidades para responder a las necesidades y a las demandas de la ciudadanía y fortalecer la capacidad operativa de las localidades para aumentar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad.

7. OBJETIVOS

Código	Descripción del Objetivo
3	Diseñar y poner en marcha una estructura local que acerque el gobierno distrital a los ciudadanos y ciudadanas y que haga real los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios.
4	Diseñar e implementar los procesos y procedimientos locales e implementar el fortalecimiento las competencias necesarias con los servidores y las servidoras en el nivel localal.
6	Estructurar y poner en marcha un modelo de seguimiento y monitoreo de la gestión local.

ANEXO Nº 6:
PROYECTO 313 "APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LAS LOCALIDADES – SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL".

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
BANCO DISTRITAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
FICHA DE ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN DISTRITAL (EBI-D)

1. IDENTIFICACIÓN

VERSIÓN: 39 del 08-AUG-2006

Entidad 27 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL
Proyecto 313 Desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la Secretaría de Educación Distrital

Banco BPP-ACEP (ADMINISTRACION CENTRAL Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS)
Estado REGISTRADO el 19-Junio-2004
Tipo de Proyecto Desarrollo y fortalecimiento institucional
Etapa del Proyecto Operación

2. CLASIFICACIÓN

PLAN DE DESARROLLO: 2 Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión
EJE_OBJETIVO : 04 Objetivo de Gestión Pública Humana
PROGRAMA : 31 Localidades modernas y eficaces

3. DESCRIPCIÓN

Este proyecto busca impulsar el desarrollo de instrumentos de gestión que permitan a la Secretaría de Educación Distrital, la administración eficaz y eficiente de los recursos, con el fin de fortalecer el servicio educativo a nivel central, local e institucional. Para esto realizará una serie de actividades que se agrupan en los siguientes componentes:
Reestructuración Orgánica: Se evaluará la estructura orgánica de los niveles central y local de la SED y se formulará una propuesta de estructura orgánica de dichos niveles que esté acorde con las políticas inmersas en el plan sectorial de educación.
Proyectos Educativos Locales: Se realizará la conformación de un equipo pedagógico en cada uno de los CADEL que trabajarán en la construcción de los Proyectos Educativos Locales y en los Sistemas Locales de Educación. Así mismo, se apoyará la realización del Foro Distrital y de los Foros Locales como mecanismos directos que sirvan de apoyo a la construcción de los Proyectos Educativos Locales.
Proyectos Educativos Institucionales: Se realizará el diseño de una estrategia de asesoria integral a la renovación pedagógica de las Instituciones Educativas a través de los Proyectos Educativos Institucionales.
Promoción y Divulgación: Se efectuará el diseño, elaboración y difusión de publicaciones del boletín "Vía Educativa" con el fin de mantener informada a la comunidad educativa sobre la ejecución de las políticas educativas distritales.
Optimización de espacios físicos: Dotación de mobiliario, equipos y espacios de trabajo para las dependencias del nivel local y central de la SED.

4. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Código	Descripción Localización	Código	Descripción Localización
77	Distrital		

5. PROBLEMA A RESOLVER Y JUSTIFICACIÓN

La actual estructura orgánica de la SED, tanto en su nivel central como en su nivel local, presenta inconsistencias que se ven reflejadas al momento de definir las competencias propias de cada una de las dependencias que serán partícipes del desarrollo de las políticas educativas contempladas en el Plan Sectorial de Educación ¿Bogotá: una Gran Escuela¿. Por tal motivo, se requiere que los CADEL, como instancias educativas de descentralización y desconcentración administrativa local, adquieran un mayor reconocimiento y lideren la participación de los diferentes actores de la comunidad en los procesos pedagógicos.

En este sentido, se destaca que durante los últimos años las Juntas Administradoras Locales han aportado recursos importantes al sector educativo, los cuales deberán ser

IDENTIFICACIÓN VERSIÓN: 39 del 08-AUG-2006

Entidad	27	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL
Proyecto	313	Desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la Secretaría de Educación Distrital

reorientados hacia el cumplimiento de los objetivos trazados en el plan sectorial de educación, que busca localidades autónomas y con capacidad técnica, jurídica y administrativa para atender las necesidades de la ciudadanía, y de esta manera, aumentar el impacto de la política distrital en la comunidad educativa.

6. SOLUCIÓN AL PROBLEMA

Este proyecto busca impulsar el desarrollo de instrumentos de gestión que permitan a la Secretaría de Educación Distrital, la administración eficaz y eficiente de los recursos, con el fin de fortalecer el servicio educativo a nivel central, local e institucional. Para esto realizará una serie de actividades que se agrupan en los siguientes componentes:

Reestructuración Orgánica: se evaluará la estructura orgánica de los niveles central y local de la SED, se formulará una propuesta de estructura orgánica de dichos niveles que esté acorde con las políticas inmersas en el plan sectorial de educación.

Proyectos Educativos Locales: Se trabajará en la construcción de los proyectos educativos locales mediante la realización de un diagnóstico local de necesidades educativas y caracterización del servicio con el fin de formular las propuestas de PEL y Sistemas Locales de Educación y posteriormente hacer una socialización y retroalimentación de las mismas.

Proyectos Educativos Institucionales: Se orientará y acompañará la reformulación, ejecución y seguimiento de los PEI, con el objetivo de ajustarlos a las necesidades de la política educativa distrital.

Promoción y Divulgación: Se efectuará el diseño, elaboración y difusión de publicaciones del boletín "Vía Educativa" con el fin de mantener informada a la comunidad educativa sobre la ejecución de las políticas educativas distritales.

Optimización de espacios físicos: Dotación de material, equipo y mobiliario para las dependencias del nivel local y central de la SED.

7. OBJETIVOS

Código	Descripción del Objetivo
1	Promover el desarrollo de estrategias y mecanismos de organización y gestión participativa que faciliten la aplicación de las políticas educativas distritales en los niveles central, local e institucional.
2	1. Reestructurar los niveles central y local de la Secretaría de Educación del Distrito con el fin de adecuar su estructura orgánica al Plan de Desarrollo Distrital, "Bogotá Sin Indiferencia" y al Plan Sectorial de Educación, "Bogotá una Gran Escuela".
3	2. Fortalecer los CADEL en aspectos de gestión financiera, administrativa e institucional así como en el ámbito pedagógico y comunitario para viabilizar procesos de descentralización y desconcentración.
4	3. Implementar en los CADEL instrumentos de monitoreo y evaluación de la política educativa Distrital y local.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
BANCO DISTRITAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
FICHA DE ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN DISTRITAL (EBI-D)

IDENTIFICACIÓN

VERSIÓN: 39 del 08-AUG-2006

Entidad	27	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL
Proyecto	313	Desarrollo y racionalización de la gestión del nivel central y local de la Secretaría de Educación Distrital

Código	Descripción del Objetivo
5	4. Elaborar a través de los CADEL, los Proyectos Locales de Educación, como instrumentos de desarrollo y articulación de las localidades alrededor de la educación.
6	5. Impulsar la renovación de los Proyectos Educativos Institucionales en cada una de las Instituciones Educativas con miras a su actualización desde una perspectiva pedagógica y de transformación democrática de la institución escolar.
7	6. Fortalecer las comunicaciones de la SED con la comunidad educativa, a través de medios impresos de difusión y divulgación.
8	7. Fortalecer las comunicaciones de la SED con la comunidad educativa, a través de medios impresos de difusión y divulgación.

8. COMPONENTES DE GASTO

Año	Descripción
2006	Proyecto educativo local
2006	Proyecto educativo institucional
2006	Parque automotor
2007	Reestructuración orgánica
2007	Promocion y divulgación
2007	Optimización de Espacios Físicos

9. METAS (La programación de la meta se encuentra en el Plan de Acción de la Entidad)

No.	Proceso	Magnitud	Unidad de medida	Descripción
3	Fortalecer	16	CADEL	en sus aspectos de gestión financiera, administrativa, desarrollo pedagógico y comunitario
4	Elaborar	1,546,940	ejemplares	e Vía Educativa y publicaciones del sector educativo, para mantener informada ala comunidad educativa de los programas y proyectos de la SED
6	Adecuar	37	dependencias	con mobiliario, equipos y espacios de trabajo
7	Formular	20	Proyectos educativos locales	(PEL) como instrumentos de desarrollo y articulación de las localidades alrededor de la educación
8	Formular	361	Proyecto educativo institucional	(PEI) desde una perspectiva pedagógica y de transformación democrática de la institución escolar.
10	Fotalecer	1	Estructura Orgánica	de los niveles central y local para optimizar la prestación del servicio educativo.

ANEXO Nº 7:
PROYECTO 216 "APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LAS LOCALIDADES – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL".

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
BANCO DISTRITAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
FICHA DE ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN DISTRITAL (EBI-D)

1. IDENTIFICACIÓN

VERSIÓN: 14 del 31-JUL-2006

Entidad 05 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL
Proyecto 216 Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las localidades

Banco BPP-ACEP (ADMINISTRACION CENTRAL Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS)
Estado REGISTRADO el 08-Junio-2004
Tipo de Proyecto Servicios
Etapa del Proyecto Operación

2. CLASIFICACIÓN

PLAN DE DESARROLLO: 2 Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión
EJE_OBJETIVO : 04 Objetivo de Gestión Pública Humana
PROGRAMA : 31 Localidades modernas y eficaces

3. DESCRIPCIÓN

Fortalecer la capacidad de gestión técnica y operativa de las Gerencias COL y de la Gerencia UEL en las localidades, para contribuir a la cualificación y oportuna respuesta por parte de los actores del desarrollo local, en función del fortalecimiento de la autonomía local.

4. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Código	Descripción Localización	Código	Descripción Localización
01	Usaquén	02	Chapinero
03	Santa Fe	04	San Cristóbal
05	Usme	06	Tunjuelito
07	Bosa	08	Kennedy
09	Fontibón	10	Engativá
11	Suba	12	Barrios Unidos
13	Teusaquillo	14	Los Mártires
15	Antonio Nariño	16	Puente Aranda
17	La Candelaria	18	Rafael Uribe Uribe
19	Ciudad Bolívar	20	Sumapaz
77	Distrital		

5. PROBLEMA A RESOLVER Y JUSTIFICACIÓN

A nivel local: Para la implementación de la política social local se requiere de una respuesta cualificada y oportuna por parte de los actores del desarrollo local, que contribuya a los procesos de desconcentración y descentralización dirigida al fortalecimiento de la autonomía local, y el empoderamiento de la administración local, en el marco de la eficacia, la eficiencia, la solidaridad, la corresponsabilidad y la apropiación de problemas y soluciones locales
A nivel institucional: Se requiere disponer de normas y procedimientos administrativos y operativos para hacer más eficiente y oportuna la gestión y la coordinación entre las Gerencias COL, las Gerencias de Proyectos y la Gerencia UEL, así como fortalecer los mecanismos y las herramientas para concertación, priorización y armonización de criterios y acciones intrainstitucionales, en función del fortalecimiento de la gestión democrática en las localidades .

6. SOLUCIÓN AL PROBLEMA

El proyecto Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las localidades contribuye al desarrollo de la gestión local mediante procesos de formación y capacitación de servidores-as públicos-as del DABS y de autoridades y líderes locales. Así mismo, asesora

IDENTIFICACIÓN

VERSIÓN: 14 del 31-JUL-2006

Entidad 05 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL
Proyecto 216 Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las localidades

a las localidades de la ciudad, con el fin de construir procesos de participación y gestión democrática. Se propone incrementar la capacidad de gestión de los Centros Operativos Locales - COL en la prestación de servicios y de la Unidad Ejecutiva de Localidades - UEL - DABS para apoyar los proceso de planeación, ejecución y seguimiento a la inversión local.

7. OBJETIVOS

Código	Descripción del Objetivo
1	OBJETIVO GENERAL: Fortalecer la capacidad de gestión técnica y operativa de las Gerencias COL y de la Gerencia UEL en las localidades, para contribuir a la cualificación y oportuna respuesta por parte de los actores del desarrollo local, en función del fortalecimiento de la autonomía local, empoderamiento de la administración local en el marco de la eficacia, eficiencia, solidaridad, corresponsabilidad y la apropiación de problemas y soluciones locales.
2	Asesorar técnicamente a las alcaldías locales en la identificación, priorización, formulación, ejecución y evaluación de proyectos, que den respuesta a las políticas sociales locales, con criterios de complementariedad, cogestión y corresponsabilidad, en armonía con los lineamientos del eje social del Plan de Desarrollo Distrital y con las prioridades de los Planes de Desarrollo Local.
3	Cualificar los equipos locales de las Gerencias COL, la Gerencia UEL y las Gerencias Poblacionales, mediante capacitación en sistema de planeación local, sistema financiero local, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, construcción de indicadores de seguimiento y evaluación.
4	Avanzar en el desarrollo de herramientas para la gestión de las Gerencias COL y de la Gerencia UEL (ajuste de procesos y procedimientos, sistematización de la información, de archivo) y mediante el apoyo en recurso humano y logístico para su funcionamiento.
5	Divulgar oportunamente el avance de los Planes de Acción de las Gerencias COL, de la Gerencia UEL y de las Gerencias Poblacionales, para la coordinación y concertación de acciones y prioridades en las localidades.
6	Dar a conocer la información de la cual disponen las Gerencias COL, la Gerencia UEL y las Gerencias Poblacionales, relativa a los programas y proyectos que en las localidades adelantan otras instituciones o actores locales, para mejorar la intervención integral en la prestación de servicios sociales.

8. COMPONENTES DE GASTO

Año	Descripción
2007	CONTRATACION DE RECURSO HUMANO
2007	CONSULTORIAS: ASESORÍAS E INTERVENTORIAS
2007	EQUIPOS DE COMPUTACIÓN, COMUNICACIÓN, REDES Y SISTEMAS
2007	FORMACION Y CAPACITACION RECURSO HUMANO DABS
2007	TRANSPORTE
2007	MATERIALES Y SUMINISTROS
2007	IMPRESOS, PUBLICACIÓN. Y DIVULGACIÓN
2007	DOTACION OPERATIVA
2007	ALQUILER DE EQUIPOS