



Revista Finanzas y Política Económica

ISSN: 2248-6046

revistafinypolecon@ucatolica.edu.co

Universidad Católica de Colombia

Colombia

Cortés Rincón, Sergio René

La crisis institucional de las localidades de Bogotá

Revista Finanzas y Política Económica, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 159-175

Universidad Católica de Colombia

Bogotá D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323527335008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Sergio René
Cortés Rincón*

Universidad
Católica de Colombia

La crisis institucional de las localidades de Bogotá¹

Recibido: 8 de febrero de 2012

Concepto de evaluación: 9 de abril de 2012

Aprobado: 30 de junio de 2012

RESUMEN

El deber ser de las localidades de Bogotá se encuentra en entredicho por el particular marco legal que las regula y por la relegada posición que les endilga, administrativamente, el Gobierno Distrital, porque las muestra como las figuras territoriales que aporten al desarrollo de la ciudad. Los procesos políticos, presupuestales y administrativos que relacionan la capital con sus localidades no contribuyen a garantizar su eficiencia en la prestación de servicios, lo que ha desvirtuado su papel como instrumentos de descentralización en la ciudad. Con un análisis crítico, se presenta el panorama institucional actual de las localidades, identificando algunos elementos que contribuyen a explicar su débil condición que les impide cumplir con las funciones legales que les competen. Se hace una mención especial a la importancia que merece el control fiscal, como mecanismo de apoyo a su gestión, y de otro lado, algunos ejemplos internacionales que han tenido éxito en la delegación de competencias, en varios niveles de gobierno como organizaciones del Estado, para garantizar el buen resultado de la función pública.

Palabras clave: descentralización, finanzas públicas, instituciones, administración pública, control fiscal, gobierno, Bogotá.

Clasificación JEL: E02, E60, D02, H83, O23, H11

The institutional crisis of the Bogotá's local organization

ABSTRACT

The duty to be of the towns of Bogotá is challenged by the legal framework that regulates and relegated position to the district government administrative, showing them as territorial figures, that contribute little to the development of the city. The political, administrative and budgetary linking the capital with their localities do not contribute to ensure efficiency in service delivery, which has undermined their role as instruments of decentralization in the city. We present a critical analysis of the current institutional landscape of the towns, identifying some elements that help explain his weak condition to meet legal duties incumbent upon them, noting the importance it deserves

*Economista.
Magíster en Economía y
Especialista en Gobierno
y Políticas Públicas de la
Universidad de los Andes.
Jefe del Área de Teoría y
Política Económica de la
Universidad Católica
de Colombia.
Correo electrónico:
srcortes@ucatolica.edu.co

¹ El autor agradece el apoyo estadístico de la estudiante de economía Eliana Pulido y las observaciones de Rubén González y Susana Valenzuela. Los comentarios aquí expresados son responsabilidad del autor y no comprometen las entidades con las cuales se encuentra vinculado.

as fiscal control mechanisms and management support, showing some international examples, that have been successful in the delegation of powers to various levels of government and as models of state organization to ensure the success of the public administration.

Keywords: decentralization, public finance institutions, public administration, fiscal control, government, Bogotá.

JEL Classification: E02, E60, D02, H83, O23, H11

INTRODUCCIÓN

Los Estados, a través de sus gobiernos, tienen como función esencial garantizar bienestar a sus habitantes, en el entendido social de distribuir los recursos disponibles para proveer a todos sus conciudadanos bienes públicos, bienes meritorios y servicios básicos que les permitan satisfacer sus necesidades. La prioridad de las tareas de gobierno será, por lo tanto, establecida conforme a las demandas de sus pueblos, las cuales serán tenidas en cuenta para formular políticas públicas que faciliten establecer su posterior agenda de trabajo.

Los proyectos orientados a la inversión social, se constituyen en un mecanismo directo para hacer realidad las políticas públicas, responsabilidad que conlleva una alta complejidad si tiende a concentrarse en una sola instancia gubernamental. Por este motivo, es recomendable, mediante la delegación y especialización de funciones en otros niveles, facilitar la simplificación de las tareas del gobierno.

Algunos países como Alemania, Estados Unidos de América y España han optado por organizarse en varios niveles, para focalizar responsabilidades, hacer presencia efectiva en todo el territorio, y cumplir con los fines del Estado, orientados a la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación eficiente de recursos. Estas actividades serán de más fácil consecución si el gobierno cuenta con el apoyo y participación de estamentos locales.

La organización de un buen gobierno debe fundarse en el principio de subsidiaridad, entendido como aquel que permite, en cada nivel, asumir

responsabilidades congruentes con su capacidad de acción y, a su vez, delegar en instancias superiores aquellas labores que requieran de economías de escala o medidas de aglomeración (Amador, 2004).

Es ineludible contar con una estructura político-administrativa que, preferiblemente construida de abajo hacia arriba, contribuya con el trabajo armónico que debe realizar el gobierno. Evitando, de esta manera, la fragmentación del territorio y la aparición de pequeñas unidades independientes que tienden a ser débiles administrativamente e insostenibles económicamente.

Justamente, esto es lo que ocurre en Bogotá con la figura de las localidades, cuyo objetivo es organizar a la ciudad en 20 zonas completamente heterogéneas, que sirven de referente para la gestión pública en tareas como: la ejecución del presupuesto, hacer cumplir la normatividad del uso del suelo, aplicar los programas sociales, ampliar la cobertura de servicios públicos, entre otros.

Las 20 localidades son el marco territorial para el cumplimiento de las funciones del gobierno, acción que ha prevalecido desde su creación en atención a la normatividad orgánica que formaliza un tipo de delegación, distribución o descongestión que dista de una planeación coherente con los retos que implica atender una ciudad de gran tamaño enmarcada en procesos políticos, financieros y participativos complejos y que están en constante cambio.

Lejos de un modelo de descentralización ideal, la división del territorio en localidades crea costos de transacción que, acompañados por la ineficiencia del gasto público, el clientelismo y

la visión de corto plazo en materia de planeación, obstaculizan el desarrollo de la ciudad. Muestra de ello es la apropiación privada de recursos públicos, durante los procesos de contratación, que enlutan la gestión de varias entidades distritales y que son objeto de investigación por los organismos judiciales.

La figura de las localidades como delegación y organización de la ciudad está en crisis. Las últimas administraciones han intentado venderle a la ciudadanía un mensaje de apoyo a la descentralización, con la implementación de controvertidas medidas que solo han profundizado la centralización, incidiendo negativamente en la eficiencia del gasto público.

Un ejemplo de esto, es cómo durante el Gobierno de Samuel Moreno, se promovió la eliminación de las Unidades Ejecutivas de Localidades (UEL), en una medida para fomentar la mayor ejecución de recursos aunque los resultados demuestran lo contrario. Recientemente, la administración central le solicitó a las localidades, mediante Circular 005 de 2012, destinar el 40% de su presupuesto a la atención de la malla vial, decisión que fue vista por algunos actores del proceso de planeación local como una intromisión a la autonomía que tienen las localidades para organizar sus recursos.

Con el objetivo de brindar un panorama realista de la dinámica de la ciudad, focalizada en la débil institucionalidad que tienen las localidades, se abordarán varios elementos a modo de reflexión, buscando aportar una visión crítica de la descentralización actual, si es que a este esquema puede llamársele así. Este enfoque cuenta con la ventaja que tiene el autor de haber sido autoridad de una localidad y, por consiguiente, partícipe directo de los procesos que involucran el cumplimiento de las funciones legales que tienen estas unidades territoriales en Bogotá.

Se comienza con una descripción del contexto local para luego analizar los ámbitos político, financiero y administrativo de la ciudad en función de sus localidades. Posteriormente, se hace un análisis sobre la importancia del control

fiscal y se finaliza con algunas propuestas que resultan de experiencias exitosas, utilizadas en otros países, en materia de descentralización.

LAS LOCALIDADES EN BLANCO Y NEGRO

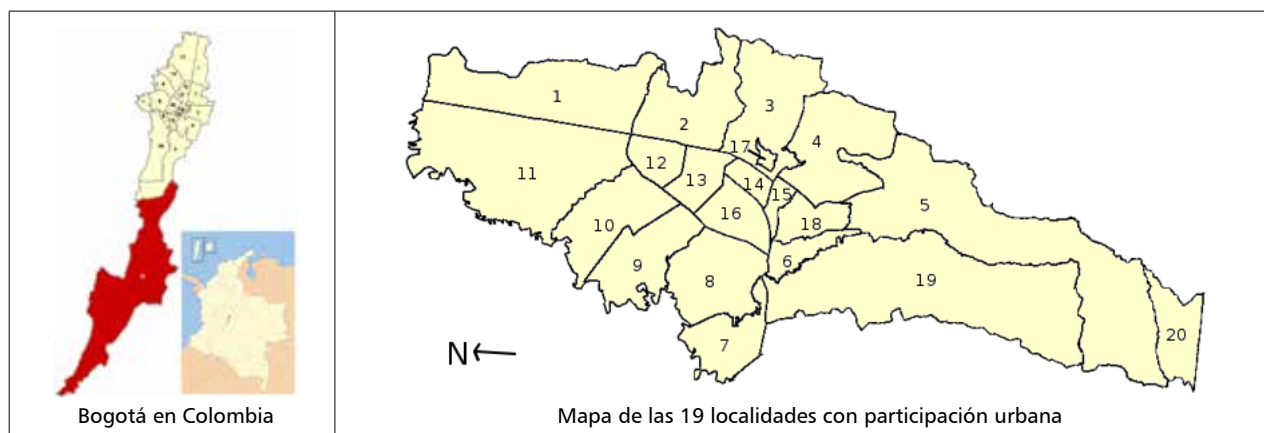
El rápido crecimiento de Bogotá ha presionado la planeación de la ciudad, la cual ha sido vulnerable al control de la población y su territorio. Resultado de esto fue la toma de decisiones que, tiempo atrás, se consideraron convenientes, tales como la adopción de seis municipios circunvecinos (Usaquén, Suba, Fontibón, Engativá, Usme y Bosa), los cuales son, en la actualidad, localidades perimetrales de la capital.

Esta agrupación, sumada a la vulnerabilidad en materia de planeación que reinó por varios años, evidencia un soporte débil para la aplicación de las políticas públicas, hecho que se refleja en debates improcedentes, como el protagonizado por el alcalde Gustavo Petro y el ex alcalde Enrique Peñalosa con la proyección de los terrenos destinados a la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO).

La conurbación de la ciudad desató descontrol del territorio y permitió que las localidades perimetrales fueran creciendo desbordadamente asimilando, también, los problemas de la gran ciudad. Las localidades restantes fueron delimitadas, atendiendo a criterios poco claros como la conservación del patrimonio histórico, que representa la Candelaria, que es una subárea de la localidad de Santafé, o de reserva hídrica y forestal, como Sumapaz, que representa, además, el 47% del total de área de Bogotá, o tradicionales como Chapinero, Teusaquillo y los Mártires, entre otras (véase gráfico 1).

Gráfico 1.²

Mapa de Bogotá por localidades con extensión territorial



No.	Localidad	Extensión (Ha)	No.	Localidad	Extensión (Ha)
1	Usaquén	6,532	11	Suba	10,056
2	Chapinero	3,816	12	Barrios Unidos	1,190
3	Santa Fe	4,517	13	Teusaquillo	1,419
4	San Cristóbal	4,910	14	Los Mártires	651
5	Usme	21,507	15	Antonio Nariño	488
6	Tunjuelito	987	16	Puente Aranda	1,731
7	Bosa	2,394	17	La Candelaria	206
8	Kennedy	3,859	18	Rafael Uribe Uribe	1,388
9	Fontibón	3,327	19	Ciudad Bolívar	12,999
10	Engativá	3,588	20	Sumapaz	78,095

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 190 de 2004. Cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación, 2009.

Hasta la Constitución de 1991, se formalizó claramente la necesidad de organizar el territorio con la definición de criterios orientados a planear la estructura de las ciudades, mediante el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); sin embargo, mientras este instrumento se organizaba, constructores y oportunistas hábilmente fueron partícipes en el crecimiento desordenado de la ciudad. Esto generó una redensificación y asentamiento de la población en todo el territorio que arrasó con lo que tuviera a su paso: humedales, zonas verdes y cerros orientales. Dicha población también bordeó el aeropuerto y cohabita con la contaminación del río Bogotá.

Este fenómeno ha implicado la generación de mayores gastos para mitigar las externalidades ocasionadas que inciden en la población, las cuales pueden reflejarse en la inversión en salud tipificada, para quienes padecen múltiples enfermedades por habitar alrededor del aeropuerto, y en los canales hídricos que bordean o atraviesan la ciudad y el río Bogotá. Asimismo, se reflejan en la inversión de los planes orientados a la recuperación de los humedales y el medio ambiente en zonas verdes, ecosistemas y fuentes hídricas que han sido devastadas y contaminadas.

Lo cierto es que en Bogotá existe una población asentada en cada localidad y en cada barrio, que independientemente de ser legal o ilegal, obligan al Gobierno a extender una mayor infraestructura para ampliar y garantizar la cobertura de los servicios públicos. Esto es, construir o reformar los

² Nótese cómo se ha percibido que la ciudad solo la constituyen 19 localidades, en virtud del mapa generalizado que se muestra de Bogotá, dejando a un lado la localidad más grande en extensión, pero también menos representativa en población que es Sumapaz.

centros escolares, para lograr la total escolaridad; dotar y mejorar los centros de salud, acorde con las necesidades de cada zona; disponer de espacios para la recreación y la cultura; fomentar condiciones para la seguridad; contribuir con el crecimiento económico y la generación de empleo, así como disponer de un sistema de movilidad que reúna todas las nobles condiciones deseables, entre otros.

Las localidades cuentan con un presupuesto limitado que les asigna el Distrito, una administración local y unas facultades que deben orientarse a atender las necesidades puntuales que afectan su territorio y, asimismo, a contribuir con el desarrollo integral de la ciudad. Estos retos son difíciles de asumir, debido al confuso marco legal que las regula, a la excesiva heterogeneidad que las caracteriza y a la estructura administrativa insuficiente para operar, temas que definen la dimensión política, financiera y administrativa que serán tratadas a continuación.

DIMENSIÓN POLÍTICA

El Decreto Ley 1421 de 1993 especifica el ámbito político y administrativo de la ciudad, con dos instancias a la cabeza que reciben igual jerarquía: en el nivel ejecutivo un alcalde mayor, elegido por mayoría simple entre todos los habitantes, y un Concejo Distrital, como órgano normativo y de control político, conformado por un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000, lo que ha ocasionado que en menos de un lapso de 20 años aumentara el número de concejales a 45 miembros.

Bogotá cuenta, además, con dos órganos principales de control: la Personería y la Contraloría. La primera es agente del Ministerio Público y defensora de los derechos humanos, mientras que la segunda es la encargada del control fiscal. Los representantes de estas entidades son elegidos por el Concejo para periodos iguales a los de la administración distrital y disponen de autonomía administrativa y financiera en el interés de garantizar su independencia, a pesar de que

su presupuesto es discutido y aprobado por el Concejo de Bogotá³.

En un siguiente nivel se encuentran las localidades, administradas por un alcalde local, quien es elegido mediante un mecanismo mixto y un órgano fundamentado en la democracia representativa o Junta Administradora Local. Esta se encuentra conformada por un número impar de miembros, denominados ediles, quienes aprueban el presupuesto, el plan de desarrollo y, a su vez, participan en la elección del alcalde local.

Aunque las localidades son la base organizacional del territorio, esta condición no se refleja en la atención que reciben de las autoridades políticas. Para entender esta situación se procede a revisar el alcance de cada uno de los cargos políticos de la ciudad con su respectiva dinámica hacia las localidades.

Alcalde mayor

Esta posición, que hoy se valora como el segundo cargo más importante del país, se caracteriza, en el proceso de elección, por la atención que representa su propuesta de gobierno la cual sirve como criterio de decisión para los electores. A pesar de la posible injerencia que pueda tener el Gobierno de turno para favorecer a un candidato de su misma corriente, debe manifestarse que la población Bogotana se ha distinguido por emitir un voto de opinión, es decir, aquel donde se ejerce libre disposición para optar por el candidato y programa que más le guste o favorezca.

Los últimos programas de gobierno distrital abordan los temas de la ciudad de manera amplia, relegando así la importancia que merece la especificidad del contexto local. Esto puede deberse a los 5.167 barrios que tiene la ciudad, agrupados en 113 Unidades de Planeación Zonal (UPZ) y organizados, a su vez, en 20 localidades, lo que hace engorroso especificar lineamientos puntuales por sector.

3 La Veeduría Distrital también se entiende como un órgano de control, solo que su nombramiento depende del Alcalde mayor y no dispone de acciones sancionatorias como las otras.

La apropiación del territorio, desde la mirada de un alcalde mayor, cobra importancia por la injerencia que tienen concejales y ediles, quienes tienen la ventaja de conocer y ejercer control directo en zonas específicas de la ciudad, presionando a la Administración para adelantar tareas y desarrollar gestiones focalizadas. En este mismo sentido, resulta improbable que un alcalde mayor logre conocer todos los barrios de la ciudad, tarea que le representaría visitar, sin descanso, al menos tres, cada día de su mandato.

Por esto, los servicios de Bogotá son estratégicamente distribuidos en los 12 sectores en que está organizada la administración distrital, cada uno en cabeza de una secretaría encargada de liderar, diseñar y ejecutar las políticas públicas que le corresponden, haciéndolas extensas a todo el territorio. Para cumplir esta función se apoyan en las localidades mediante funcionarios delegados, proyectos sectoriales o coordinación de programas y sedes que tratan de desplegar en toda la ciudad.

Concejales

Estos representantes de la ciudadanía aprovechan las necesidades insatisfechas de la comunidad, por zonas, para convertirlas en nichos políticos que, por retribución de gestión al favor político, dejan un mínimo margen al voto de opinión. Este comportamiento permite que un gran número de concejales tengan apropiación de una parte del territorio mediante el mantenimiento de un electorado que, con el cumplimiento de gestiones, sea adepto a sus causas políticas.

Lo preocupante del sistema electoral, que opera para el concejo en el actual modelo de localidades, es que ciertas zonas quedan sin representación, lo que obedece, entre otras razones, al bajo potencial electoral que algunas detentan o a las dificultades que implica ganar el apoyo de poblaciones que, dentro del promedio de la ciudad, tienen prácticamente garantizadas todas sus necesidades.

Los concejales ejercen tres funciones principales: 1) control político, seguimiento que hacen a la gestión del gobierno central distrital; 2) labor normativa, que les permite presentar proyectos de acuerdo para legislar en varios temas, y 3) la discusión y aprobación del presupuesto y el Plan de Desarrollo, entendidos como el marco de planeación de los programas de la Administración para la ejecución de sus recursos.

El papel del Concejo ha sido cuestionado, principalmente, por el desconocimiento de la ciudadanía con esta institución que, a pesar de esforzarse por buscar su visibilización, sigue siendo extraña a la ciudad. El Programa *Bogotá Cómo Vamos*, es el único de carácter privado que realiza seguimiento a su gestión, mediante una evaluación que tiene en cuenta los debates de control político que cada concejal promueve, la presentación de proyectos de acuerdo y la asistencia a las sesiones. Los resultados son cuestionables (ver tabla 1).

Alcaldes locales

En el ámbito local, se encuentra la figura de los alcaldes locales, cuya forma de elección es tan particular como extraña. Las personas que acrediten vinculación con la localidad (condición que es inclusive manipulable) presentan un examen de conocimientos y aptitudes, lo que les permite, a aquellos que pasen estas pruebas, ser considerados por los ediles para la selección de una terna que debe ser presentada al alcalde mayor, quien, finalmente, procederá a escoger al dignatario local. Debe especificarse que los alcaldes locales no tienen un periodo fijo, por lo que pueden ser removidos por el alcalde mayor en cualquier momento⁴.

Este sistema resulta complejo, ya que posibilita relaciones perversas entre aspirantes, ediles y, en un plano superior, con los concejales y el

4 Jaime Castro, precursor del Estatuto Orgánico de Bogotá, especificaba que la no imposición de un periodo fijo a los alcaldes locales obedecía a una estrategia para que estos obedecieran al alcalde mayor, dado que antes del Estatuto estos no asistían a las reuniones que les convocaba la administración central de la ciudad.

Tabla 1.

Resultado de la evaluación del Programa: Concejo Cómo Vamos

Los mejores Concejales en proyectos de acuerdo	Los Concejales con menor permanencia	Los Concejales con mayor permanencia	Los más puntuales en la llegada al recinto para la conformación del quórum
Olga Victoria Rubio Cortés	José Juan Rodríguez Rico (27,4%)	Juan Carlos Flórez (94,6%)	Olga Victoria Rubio Cortés
Jairo Cardozo Salazar	Julio Cesar Acosta Acosta (34,2%)	Celio Nieves Herrera (91,3%)	Celio Nieves Herrera
José Arthur Bernal Amorochio	Javier Palacio Mejía (45,4%)	Miguel Uribe Turbay (90,3%)	Jorge Durán Silva
Horacio José Serpa Moncada	Severo Antonio Correa (46,4%)	Jairo Cardozo Salazar (89,7%)	Jairo Cardozo Salazar
Diana Alejandra Rodríguez	Germán Augusto García Zacipa (49,3%)	Olga Victoria Rubio Cortés (87,4%)	Miguel Uribe Turbay

Fuente: Programa *Bogotá Cómo Vamos*, elaborado para el actual Concejo de Bogotá, 2012.

alcalde mayor. No es desconocido que las localidades hayan sido utilizadas por algunos gobiernos como instrumentos de participación política de los partidos que ejercen acción en la ciudad, para lo cual se seleccionaban alcaldes locales que militaban o tenían relación con estos partidos. Conveniencia política que obedece a la favorabilidad que garantiza al gobierno de turno propiciar espacios de inclusión que le permita asegurar su sostenibilidad y aprobación a los proyectos que la administración promueva.

Lo cuestionable de este proceso es la autonomía delegataria del alcalde mayor en miembros que, al no compartir el programa del Gobierno Distrital, deben asumirlo en el ámbito local. No obstante, se reconoce la discrecionalidad que tienen los ediles como representantes del territorio para proponer y seleccionar a las personas que consideren idóneas para trabajar por la localidad. El punto intermedio de esto es el examen de clasificación que procura evitar el total clientelismo generado con la designación de candidatos que, sin conocimientos y habilidades para el cargo, se dedican exclusivamente a favorecer a ciertos grupos de interés.

El alcalde local ejerce en su gran mayoría funciones policivas que, sumadas a las de planeación, lo convierten en “todero” de la gestión pública. Un alcalde debe estar en capacidad y tener conocimiento para cerrar un establecimiento comercial por incumplimiento de la normatividad, atender

un desastre natural o problema de orden público, organizar un operativo con la policía, firmar y aprobar un contrato, analizar un proyecto de inversión, verificar las personerías jurídicas de conjuntos de propiedad horizontal de su zona, asistir y responder un debate en la JAL, visitar funcionarios del Distrito, atender una reunión o instrucciones del alcalde mayor, adoptar medidas para levantar una protesta y reunirse con la comunidad de un determinado sector. Todo lo anterior, con un equipo profesional mínimo que, en su gran mayoría, es impuesto por la administración central.

Si a esto le agregamos las sendas diferencias en el tamaño de su jurisdicción, su carácter resulta más interesante. Un alcalde local puede tener bajo su responsabilidad poblaciones de 5.700 habitantes o casos extremos de 1.000.000 de personas; debe ejercer control en escasos 16 barrios o hasta 328, muchos de ellos con la posibilidad de ser ilegales, y atender las necesidades que son propias de dos o todos los estratos socioeconómicos, situación que alberga dinámicas sociales que con esta clasificación poblacional contribuye a su segregación.

Esta heterogeneidad no tiene sustento cuando todas las localidades cuentan con la misma estructura administrativa, diferenciada, escasamente, por el número de funcionarios y unos honorarios que no compensan la responsabilidad fiscal que implican las tareas que desempeña.

Ediles

El último grupo de funcionarios con representación política son los ediles, quienes son elegidos en iguales condiciones que los concejales, pero en la circunscripción de cada localidad. Su número impar de miembros, seleccionado de forma unilateral por su tamaño (7, 9 u 11), hace que su carácter de representatividad sea desigual en la ciudad. Para ser elegido edil pueden necesitarse 130 a 5.000 votos y personificar las necesidades de 800 a 90.000 habitantes.

Guardando afinidad con los concejales, los ediles mantienen su nivel de poder en una zona, con la cual crean un beneficio mutuo para afianzar el potencial electoral. De hecho, es una gran ventaja para un concejal disponer de varios ediles en alianza para maximizar sus resultados, los cuales se verán retribuidos con el control político o presión que ejerza el concejal a la Administración y con los intereses de las zonas de influencia de los ediles.

Esta figura ha perdido importancia funcional con el tiempo, lo que se explica por el cambio que ha sufrido su fundamento desde que fue creado. Este cargo nació con un sentido de representatividad de la comunidad, asimismo, se buscó que contribuyera con la planeación del territorio, donde se requerían personas destacadas por su liderazgo comunitario, alto compromiso por su sector y sentido desinteresado en su labor.

Posteriormente, cuando se definieron unos honorarios para esta labor, los cuales equivalían a más de siete salarios mínimos legales mensuales establecidos en el Estatuto Orgánico de Bogotá para facilitar que se dedicaran por completo a esta función, ser edil se constituyó en un atractivo. Los candidatos empezaron a elevar el costo de sus campañas, lo que brindaba margen a comportamientos no transparentes que podían viciar la objetividad del elector y, por lo tanto, subvalorar los planes de trabajo que los aspirantes presentaban. Sobre esto último, debe especificarse que los candidatos a ediles pueden llegar a prometer gestiones que muchas veces están por fuera de su alcance, confundiendo y engañando al elector.

Fue así como las JAL perdieron su carácter participativo-comunitario y se transformaron en órganos con alto componente político, a lo que también contribuyó la reforma política con el sistema de elección por listas y la regulación del régimen de bancadas. Quienes ostentaban estos cargos debieron entonces inscribirse a un partido político, movimiento de ciudadanos o recoger firmas para tener posibilidades de ser elegidos. Hoy todos los ediles de Bogotá pertenecen a partidos políticos reconocidos⁵.

La creación de las UEL se sustentó, entre otras razones, por lo inconveniente que resultaba la influencia que ejercían los ediles en el alcalde local para la ejecución del presupuesto. Sin embargo, su intervención creó un ambiente tenso por el control excesivo que mantenían las UEL en los criterios de gasto de las localidades y por la ineficiencia en el manejo de los plazos para dar aval a los proyectos que se presentaban.

Los ediles son protagonistas del proceso político de la ciudad desde el plano local, afianzando el control del territorio, pero carentes de instrumentos de control a la administración, pues se asimilan a gestores comunitarios recibiendo el apelativo de presidentes de juntas de acción comunal con remuneración.

DIMENSIÓN PRESUPUESTAL

Colombia no es Bogotá y Bogotá no es Colombia, es la capital. Esta condición le genera privilegios que no tienen los demás municipios o capitales de departamento, como contribuir con el 27% del PIB nacional, recaudar aproximadamente el 50% de los impuestos nacionales y concentrar el 16% de la población total (Dane, 2012).

El aporte que la ciudad hace al país ha sido desfigurado por algunos políticos con la afirmación de que “Bogotá recibe muy poco en comparación de lo que aporta”. Basta entonces recordar los

⁵ La excepción a esta regla, la tiene el actual alcalde mayor, junto con un grupo de concejales y ediles de la ciudad adscritos a un movimiento particular.

considerables recursos que la nación ha girado a la ciudad en temas de infraestructura, así como los compromisos adquiridos en el metro y el saneamiento del río Bogotá.

Ser la capital de la República es, sin duda, una posición estratégica en materia de desarrollo, pero también es un foco receptor de todos sus problemas. No por ello, resulta entendible la llegada constante de colombianos desplazados por la violencia a la capital en busca de oportunidades. Se calcula que la cifra supera las 300.000 personas en la ciudad (Secretaría de Gobierno, 2012).

Por lo anterior, el presupuesto de la ciudad debe ser coherente con la relevancia que adquieren sus necesidades y que, por responsabilidad del gobierno de turno, se deben ejecutar con la adopción del instrumento de planeación de inversión, que es el Plan de Desarrollo distrital presentado por el alcalde mayor en concertación con la comunidad y, posteriormente, aprobado por el Concejo distrital.

El presupuesto de la capital a 2012, es de \$16,4 billones, el cual se explica en materia de ingresos por unos tributos propios que suman \$4,8 billones. Estos hacen parte de los ingresos corrientes que ascienden a \$8,9 billones, además de las transferencias por valor de \$3,2 billones y, en similar proporción, a los recursos de capital (Secretaría de Hacienda Distrital, 2012).

En este sentido, debe destacarse que el nivel de endeudamiento de la ciudad se encuentra al 30 de junio de 2012, en \$6,1 billones, de los cuales \$1,6 billones son propiamente del sector central y \$4,5 billones del sector descentralizado. Esta cifra brinda unos indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda flexibles para, inclusive, seguir endeudándose, obviamente dependiendo de las condiciones.

De manera similar, el portafolio de inversiones consolidado de las entidades distritales, por excedentes de liquidez, alcanza al 30 de junio de 2012, la suma de \$3,1 billones, recursos que se encuentran en títulos de renta fija con un manejo conservador y de bajo nivel de riesgo (Contraloría de Bogotá, 2012).

Lo destacable en materia de descentralización financiera es que para las localidades el Decreto Ley 1421 de 1993 especifica que, no menos del 10% de los ingresos corrientes de la ciudad, deben ser destinados a éstas, cifra que puede aumentar hasta el 20% de forma acumulada en un 2% por año. Sin embargo, desde 1994, cuando comenzó a regir esta ley, el porcentaje se ha mantenido e, inclusive, si revisamos con detenimiento las cifras asignadas en el presupuesto, encontramos que los recursos no alcanzan a cumplir el mínimo del 10% detallado por ley (ver tabla 2).

Tabla 2.

Ingresos corrientes vs. presupuesto de las localidades
Cifras en millones de pesos

Año	Ingresos corrientes	Presupuesto Localidades	Porcentaje
2012	5.535.862	529.457	9,56%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, Presupuesto 2012.

La cantidad de recursos por localidad obedece a unos criterios técnicos, donde el indicador de necesidades básicas insatisfechas y el número de la población son los factores claves a tener en cuenta. Esta metodología es ciertamente inequitativa, lo que se evidencia cuando se procede a calcular el gasto per cápita en las veinte localidades, encontrando que las diferencias son ostensibles, a pesar de que algunas concentran las mayores condiciones de vulnerabilidad de la población (ver tabla 3).

Las localidades se convierten en órganos de ejecución sin sentido de responsabilidad fiscal en materia de recaudo, hecho que prácticamente es coincidente a la situación presupuestal de la gran mayoría de los municipios del país que dependen, en gran parte, de las transferencias que les asigna el nivel central. Este escenario causa un desequilibrio en el proceso fiscal, puesto que las localidades no tienen motivación para la generación de ingresos, vía fomento a la productividad, lo cual redundaría, posteriormente, en mayores recursos para la ciudad.

Tabla 3.

Recursos per cápita para cada localidad vigencia 2012
Cifras en millones de pesos

LOCALIDAD	POBLACIÓN	TRANSFERENCIAS		RECURSOS PER CÁPITA
		FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	
Sumapaz	5.708	3.349,81	17.907,21	3.724.074
La Candelaria	24.136	847,00	12.820,71	566.279
Santa Fe	110.008	870,00	18.392,81	175.104
Los Mártires	97.839	680,00	14.308,79	153.198
Antonio Nariño	108.263	650,50	14.267,03	137.790
Tunjuelito	201.888	639,50	21.119,57	107.778
Chapinero	133.361	1.092,00	12.060,01	98.620
San Cristóbal	409.894	1.175,00	37.144,30	93.486
Ciudad Bolívar	636.730	1.068,20	56.904,25	91.047
Rafael Uribe Uribe	377.675	930,50	32.952,21	89.714
Teusaquillo	146.189	1.087,00	10.421,12	78.721
Bosa	579.177	535,00	41.926,33	73.313
Puente Aranda	258.526	936,80	16.371,32	66.949
Barrios Unidos	233.510	628,50	14.697,43	65.633
Usme	636.730	1.011,35	35.949,34	58.048
Fontibón	343.768	791,00	18.524,75	56.188
Usaquén	473.352	1.474,00	19.813,34	44.971
Kennedy	1.017.068	2.177,00	40.653,55	42.112
Engativá	841.622	1.167,00	32.679,67	40.216
Suba	1.062.141	1.780,00	37.599,62	37.076

Fuente: Dane, Secretaría de Hacienda y cálculos propios, 2012.

Visto de esta manera, las localidades solo se encargan de gastar estos recursos atendiendo los problemas de sus comunidades, lo que representa un daño en materia de eficiencia del gasto público por la debilidad del sistema de planeación. Lo anterior, es más preocupante en materia de ejecución, dado que los escenarios de organización del presupuesto y su destino son poco representativos y altamente ineficientes. Esto se da por la concertación del Plan de Desarrollo que sustenta el presupuesto anual de la localidad, bajo un ejercicio confuso, sesgado y manipulado, carente de una planeación seria con visión de largo plazo.

Confuso porque involucra instancias que no representan los intereses de la ciudadanía o son escasos en orden de plasmar las necesidades más sentidas de la comunidad (los integrantes del Consejo de Planeación Local no son elegidos de forma democrática o representativa). Sesgado porque mantiene línea directa con el Plan de Desarrollo de la ciudad que, en muchos casos, pierde coherencia

con las problemáticas de la localidad (se replican programas cuya aplicación no es conveniente en algunas localidades, lo que contribuye al malgasto de los recursos). Finalmente, es manipulado porque al tener la debida participación del órgano legislativo local, involucra en sus componentes medidas para el cumplimiento político que, en muchas ocasiones, va en contra de la eficacia (los ediles inciden para que sean incluidos proyectos que benefician a las zonas o poblaciones que son adeptas a sus intereses políticos).

Lo referente a su destino es preocupante ya que el presupuesto está orientado a atender todas las necesidades, lo que, sumado a su escasez, lo termina convirtiendo en un cúmulo de proyectos con pocos recursos que no tendrán impacto en la acción local. En resumidas cuentas, las localidades han optado por gastar lo poco que tienen en muchos temas, creyendo que al cobijar la mayor cantidad de problemáticas están cumpliendo con la ciudadanía.

Esto ayuda a explicar el sinsabor de las soluciones que ofrecen las localidades a temas como la malla vial, la generación de empleo, la seguridad o, simplemente, los servicios básicos de educación y salud, los cuales presentan rezagos en cobertura o calidad.

La relación entre la planeación financiera y de gestión, se ve amenazada cuando las expectativas que se crean, en materia de cumplimiento a la atención de las necesidades de las comunidades de cada localidad, no se ven eficientemente realizadas por los limitados resultados de la ejecución presupuestal. Lo anterior, crea serios cuestionamientos a la institucionalidad que enmarca la capacidad de los fondos de desarrollo local para desempeñar y apoyar las importantes actividades de las alcaldías locales⁶.

A la fecha, no ha existido voluntad de la administración distrital para aumentar el porcentaje de los ingresos corrientes asignado a las localidades, lo que se evidencia en el mantenimiento del 10% de los ingresos corrientes, como tampoco para implementar acciones que contrarresten la baja ejecución, cuyo origen se da desde la misma formulación de los proyectos de inversión local.

DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA

La falta de personal, su desconocimiento en materia de formulación de proyectos, el confuso proceso de planeación, la gran cantidad de competencias y los marcos jurídicos de las instancias locales, contribuyen a desdibujar el papel e importancia de las localidades para los propósitos de ejecución de las políticas públicas de la ciudad.

Maldonado (2007) señala que la naturaleza jurídica de las localidades colabora con la indefinición que tiene el actual proceso de descentralización, dado que no puede especificarse con propiedad si corresponde a una desconcentración

o descentralización funcional o por servicios. Su afirmación obedece a que no existe una personería jurídica para la alcaldía local, sumado a la forma peculiar de elección del alcalde local.

Las competencias de las localidades se han venido ampliando, circunstancia que ha convertido a las alcaldías locales en una especie de instrumentos útiles de la gestión de las entidades distritales, ya que en ellas se concentran las necesidades de la comunidad. Las alcaldías locales son, entonces, intermediarias de las instancias distritales para articular esfuerzos, en aras de responder a los problemas que afronta su territorio. Por esta razón, recaen en ellas, por lo general, responsabilidades en la prestación de los servicios que le competen a las entidades distritales.

Según Maldonado (2007): “La carencia de una asignación de competencias por la administración de un servicio dificulta el cumplimiento de objetivos de eficiencia, la localidad contribuye con una obra o dotación en educación, salud u otro sector, pero no responde por la administración del servicio”.

Un ejemplo de ello son los colegios distritales en donde los aportes de las localidades están focalizados en algunos elementos de dotación y refrigerios. Esto las hace copartícipes de la responsabilidad que en este servicio deben asumir las Secretarías de Educación e Integración Social.

Ahora bien, sin duda, el dilema más grande lo representa la malla vial. A este respecto, una clasificación de las vías en mal estado entre locales, intermedias y principales endilga la responsabilidad de las primeras a las localidades, cuyas vías son, precisamente, las que en mayor deterioro se encuentran y más recursos demandan. Siendo así, no es absurdo afirmar que arreglar la malla vial de una localidad puede representar la totalidad de los recursos asignados a una vigencia fiscal (un año) o inclusive más.

Sumado a esto, Paul Bromberg (2010), exalcalde de Bogotá, señaló que la falta de personal bien calificado para la definición y gestión de proyectos (uno de cada tres funcionarios tienen un grado de calificación superior), el exceso de

6 Los Fondos de Desarrollo Local están dirigidos a la prestación de los servicios y a la construcción de obras a cargo de las Juntas Administradoras Locales, existiendo uno por cada localidad de la ciudad.

trámites, la interferencia de los organismos de control, la falta de información para la toma de decisiones o el escaso grado de coordinación de las entidades para la formulación y ejecución de proyectos, afectan gravemente la calidad (y la cantidad) del gasto público distrital.

Un grupo reducido de funcionarios es el encargado de formular toda clase de proyectos, desde los orientados a la productividad, pasando por los culturales y llegando, incluso, a los de salud. En la elaboración de los proyectos se presentan deficiencias como la falta de homogenización de los precios de los insumos, lo que hace que en una localidad el valor por hora en la contratación de un capacitador, sea completamente diferente en otra para el mismo propósito.

Finalmente, se encuentra el interesante proceso de participación de la ciudadanía en la definición de las prioridades de inversión. A la comunidad se le cita al comienzo de cada periodo de gobierno a unos *encuentros ciudadanos*, para solicitarle su concepto sobre los problemas más sentidos del territorio y las propuestas que tengan para solucionarlos.

Posteriormente, un ente de poca representación comunitaria denominado Consejo Local de Planeación organiza las expresiones de la comunidad y elabora un documento preliminar que, ulteriormente, es ajustado con el alcalde local, pues este debe ser coherente, inclusive en nombre, con el Plan de Desarrollo Distrital. El resultado es un escrito que mezcla confusamente la visión de distrito con el enfoque local, esto es, que involucra todos los temas que sean posibles y especifica unas metas y objetivos tan extraños como el posterior diseño de ejecución que, por supuesto, tendrá características complejas.

No sobra especificar la gran cantidad de comités y consejos que son conformados por la comunidad en múltiples temas, todos con solicitudes pecuniarias, para cumplir sus propósitos, e innumerables, cuando requieren la atención de las autoridades locales. Lo anterior, se constituye en una burla a la participación de la ciudadanía que ve perdida su voluntad de contribuir con el

diseño de políticas públicas al ser desatendidos o relegados por otras “prioridades” que dice tener el gobierno local.

CONTROL FISCAL

Como fue especificado, la administración central de la ciudad acudió a la creación de las UEL para excusar la falta de control al gasto local, no solo en materia de planeación sino de posibles vicios en la contratación. El uso de las economías de escala para la consecución de inversiones significativas en varias localidades, la apropiación de programas exitosos que pudieran replicarse, así como la pertinencia de generar un control a la formulación de los proyectos para evitar el gasto sin la debida justificación, fueron algunos aportes que deben reconocerse a las UEL durante su existencia.

Sin embargo, las falencias de las UEL, representadas en la ineficiencia del proceso contractual que demoraba considerablemente el aval de los proyectos locales (3 veces más de lo normal), ponen a los Fondos de Desarrollo a correr con su ejecución y generan castigos en la asignación del presupuesto, marcando así su sentencia de muerte.

Fue así como en marzo de 2010, mediante el Decreto 101, el Gobierno Distrital delegó en los alcaldes locales la contratación. Los resultados desde entonces no han sido los mejores. Primero, porque los porcentajes de ejecución de recursos durante este tiempo disminuyeron, llegando a valores preocupantes de 29,1% (para la localidad de Barrios Unidos). Segundo, porque el número de procesos de responsabilidad fiscal no se modificó sustancialmente durante este tiempo⁷.

El ejercicio de control fiscal en Colombia, reglamentado por la Ley 42 de 1993, dispone que éste debe hacerse posterior y de forma selectiva, lo que brinda un gran marco de laxitud para cometer acciones que pueden quedar por fuera de la vigilan-

7 Los procesos adscritos a los Fondos de Desarrollo Local totalizaron 58, en 2009; 23, en 2010; 14, en 2011, y 36, en lo corrido de 2012, según lo especifica la Subdirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.

Tabla 5.

Porcentaje de giros en el presupuesto anual por localidades

LOCALIDAD	2008	2009	2010	2011
USAQUÉN	46,1	43,6	47,7	40,1
CHAPINERO	51,5	51,3	48,6	48,9
SANTA FE	43,9	47,0	50,3	53,7
SAN CRISTÓBAL	41,7	57,4	57,8	62,6
USME	40,2	47,7	45,7	53,5
TUNJUELITO	42,3	50,9	52,6	46,7
BOSA	35,9	43,4	38,2	46,2
KENNEDY	33,8	55,8	43,0	52,5
FONTIBÓN	41,1	46,4	52,8	56,4
ENGATIVÁ	46,9	48,2	38,4	45,4
SUBA	42,1	56,2	51,5	63,6
BARRIOS UNIDOS	38,7	50,1	44,1	29,1
TEUSAQUILLO	50,5	50,3	47,5	62,3
LOS MÁRTIRES	43,9	55,2	41,1	54,1
ANTONIO NARIÑO	35,2	49,9	44,3	56,8
PUENTE ARANDA	48,8	49,8	41,1	55,3
LA CANDELARIA	56,2	46,7	45,3	50,3
RAFAEL URIBE U.	42,8	45,4	46,8	50,3
CIUDAD BOLÍVAR	34,4	57,5	45,5	58,9
SUMAPAZ	44,0	45,7	51,6	66,8
Promedio anual	41,3	51,0	46,6	53,4

Fuente: Cálculos de la Contraloría de Bogotá con base en SIVICOF, 2012.

cia fiscal. Adicionalmente, la Ley de Contratación facilita la subjetividad y manejo del ordenador del gasto para seleccionar, posiblemente, a ciertos agentes de interés que redundarán en un beneficio mutuo y compartido, pero, a su vez, dañino para el sector público con el privado.

La figura de los convenios de asociación son un claro ejemplo del mecanismo que facilitó crear vínculos peligrosos entre los particulares con la administración pública, los cuales derivaron en lo que se conoció como los carteles de la contratación, que no solo permearon a las localidades sino que trascendieron a otros niveles de gobierno. Casos como las asociaciones de municipios, cuyo objeto social era muy amplio, al punto de brindar una capacitación a la comunidad en temas culturales como arreglar la malla vial, eran comunes en varias localidades de la ciudad.

Por ello, es pertinente generar un mayor control interno para el mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, haciendo del proceso de control fiscal un instrumento sólido para advertir y detectar a tiempo inconvenientes, sin que esto desencadene en una coadministración, que fue el argumento utilizado por los entonces constitucionalistas para relegar esta competencia en un ámbito posterior.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El panorama desalentador de las localidades no puede desconocer los avances de la ciudad en temas como la cultura tributaria y la ciudadana, las finanzas sólidas, la disminución de indicadores de pobreza, algunos proyectos de infraestructura y el

desarrollo de sectores económicos que promueven su competitividad, los cuales son el resultado de varias administraciones.

Ante las limitaciones que implica disponer de recursos para atender todos los frentes, en Bogotá se ha priorizado, entre otros, en el mantenimiento de la red vial, en el reforzamiento y la construcción de nuevos colegios, en el esfuerzo por modernizar la movilidad con el sistema de transporte, en el uso moderado del vehículo particular, en el aumento de la fuerza pública para contrarrestar la inseguridad y hasta en una reforma administrativa que organizó a las entidades distritales en doce sectores para facilitar la distribución de funciones, tema explicado anteriormente. Aun con todo esto, las localidades no han sido tenidas en cuenta, porque mantienen los mismos presupuestos y siguen desconocidas por los órganos directivos y de planeación de la ciudad.

Es interesante analizar esquemas de gobiernos utilizados en otros países que resultan adecuados para mejorar la eficiencia del gasto público y brindar respuesta a las necesidades de la comunidad. Tal es el caso de Alemania, que se encuentra dividida en cinco niveles, cada uno de los cuales asume competencias obligatorias, voluntarias o delegadas acorde con su tamaño poblacional, recursos y capacidad de cumplimiento.

Los niveles más pequeños de gobierno son los más cercanos a la comunidad, oscilan entre 5.000 y 50.000 habitantes; tienen una equitativa distribución de sus ingresos, entre recursos propios y transferencias, y disponen de un nivel de gobierno sencillo, conformado por un Concejo y alcalde, elegidos ambos popularmente, que además trabajan de forma mancomunada y se asocian con iguales niveles de gobierno para garantizar el cumplimiento de sus competencias.

Los niveles superiores que, a su vez, agrupan los inferiores, tienen como responsabilidad complementar las funciones de los que están a su cargo, garantizando el equilibrio y respondiendo por servicios adicionales. Disponen de autoridades políticas que trabajan armónicamente, elegidos popularmente para periodos iguales.

La ventaja de este sistema es que focaliza las competencias en cada nivel, el cual se hace responsable de su cumplimiento con el apoyo de instancias superiores que, una vez concretadas, les permite asumir nuevas tareas. La organización del territorio de esta manera, crea una gran cantidad de grupos que cuentan con la ventaja de ser pequeños y, por ende, fácilmente controlables. Esto permite fortalecer el sentido de pertenencia en las comunidades, puesto que quienes conocen a sus representantes, generan control en la gestión pública y en los recursos que son fruto de los impuestos que pagan⁸.

Si aplicáramos esta estructura de gobierno en Bogotá, tendríamos que organizar el territorio en grupos que no superen los 50.000 habitantes, lo que nos llevaría a establecer aproximadamente 160 niveles básicos de gobierno, los cuales podrían congregarse en veinte niveles intermedios, si los reuniéramos en grupos de ocho, que, caracterizados por ser homogéneos en población, controlables en administración y corresponsales en materia presupuestal, faciliten la acción de las localidades. Sería cuestión de concertar los recursos y competencias que cada uno tendría, pero que con toda seguridad ayudarían a las funciones de gobierno siempre y cuando exista voluntad de la administración distrital central para promover una verdadera descentralización.

Indudablemente, con este modelo se incrementaría la participación de la burocracia, la cual puede ser manejada estratégicamente si se fomenta una participación equitativa del territorio en los órganos de decisión como el Concejo Distrital, donde, precisamente, se han formulado propuestas que van orientadas a la elección de miembros por cada localidad, generando así igualdad en su conformación⁹.

8 Parafraseando al profesor Bromberg, son unidades territoriales donde debe facilitarse poder ir caminando desde la casa hasta la sede del gobierno local.

9 Al respecto resulta interesante analizar la propuesta presentada por el Senador John Sudarsky en la página www.sistemaelectoralmixto.com, para todo el país.

España es otro ejemplo de organización que utiliza cuatro subniveles de gobierno, los cuales mantienen la misma concepción de Alemania, en materia de competencias, bajo el principio de subsidiaridad, pero con la ventaja de que las autoridades políticas eligen a sus alcaldes y a los niveles superiores. Para no ir mas lejos, Estados Unidos de América que está, dividida en 50 Estados, tiene una organización político-administrativa que se caracteriza por la alta autodeterminación de los Estados para dictaminar los asuntos de su competencia y la flexibilidad de su ordenación administrativa, garantizando así el control de las dificultades que genera una sociedad tan heterogénea como la estadounidense.

Si bien los ejemplos brevemente especificados aplican para todo el territorio, y en el caso de Alemania para 80 millones de habitantes, debe destacarse que no resulta razonable concentrar funciones en cabeza de una sola instancia, por lo que la delegación de competencias y estructura del gobierno por subsidiaridad, se convierte en una necesidad.

Bogotá no puede seguir siendo inmanejable. Potenciar *clusters*, zonas turísticas, comercio organizado, servicios de apoyo a las actividades que desarrolla la ciudad, preservación de cinturones verdes, integración de la comunidad y medidas de seguridad más efectivas con menor presencia policial, son algunas dinámicas que se pierden con esta distribución territorial.

La aparente dificultad que la descentralización implica, se explica por la concepción de pérdida de control en cabeza del gobernante de turno, quien no estará dispuesto a ceder poder en otras instancias, creyendo que por ello malgasta autoridad o capacidad para tomar decisiones. Un acertado modelo de desconcentración política y administrativa permitiría que cada nivel de gobierno se especialice, manejando eficientemente los recursos, facilitando el control a la gestión y generando un sentido de competitividad que se demostraría por la capacidad que tenga cada uno para mostrar su eficiencia, cumpliendo con las responsabilidades a su cargo.

CONSIDERACIONES FINALES

La estructura política, administrativa y financiera que impone la ciudad a sus localidades no está contribuyendo a su desarrollo. La existencia de sectores sin representación política, la ausencia de la acción del gobierno, la inversión pública de bajo impacto por la ineficiencia en su distribución, los intereses de grupos de presión que inciden en las decisiones locales, la heterogeneidad de las localidades, los múltiples compromisos que asumen y la división del territorio de forma desigual que no permite a las autoridades apropiarse de las necesidades específicas de la población, fueron presentadas en este documento como algunas de las razones que hoy explican la dinámica real y crisis del marco institucional de las localidades en Bogotá.

Aunque el principal interés del documento es brindar un panorama de la inconveniencia que genera la actual distribución de la ciudad, como marco para la gestión pública, este solo se constituye en el primer paso para profundizar en el análisis de la importancia que merece una integral descentralización, modelo que solo podrá ser implementado con el liderazgo de un gobierno Distrital central que le apueste a ello o, en su defecto, con la presión que ejerza la ciudadanía cuando despierte del letargo que implica seguir recibiendo respuestas vacías de solución de un gobierno que cada vez está más lejos de la comunidad.

Bogotá tiene esta posibilidad en sus manos cuando el Estatuto Orgánico de la Ciudad da potestad al Concejo Distrital para organizar su territorio, razón para no esperar ahondar en la crisis institucional de las localidades sin antes explorar nuevas alternativas que permitan redimir su importancia. El debate está abierto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Presupuesto Bogotá, Distrito Capital 2012*. Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda.
2. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Listado de barrios por UPZ*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/guia/interfaz/usuario/anexos/Listado%20de%20Barrios.pdf>
3. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *La localidad*. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.17010214.html>
4. Amador, M., Becker, A., Chica, C. & Sagawe, T. (2004). *Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales*. Bogotá: AECI – ARD USAID – GTZ.
5. Bogotá Cómo Vamos: Concejo de Bogotá. (2012). *Bogotá Cómo Vamos evaluó por primera vez el actual Concejo de Bogotá*. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/blog/noticias-del-concejo-de-bogota/post/bogota-como-vamos-evaluo-por-primera-vez-el-actual-concejo-de-bogota>
6. Bromberg, P. & Medellín, P. (2010). Descentralización y gobierno: La gobernabilidad de la ciudad en cuestión. *Revista de Estudios Sociales*, 10, 91-95.
7. Casa Editorial El Tiempo. (2011). Conozca en detalle las localidades de Bogotá. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/Multimedia/infografia/localidadbogota/>
8. Contraloría de Bogotá. (2003). *De Bogotá a la región, apuntes para un modelo de desarrollo regional*. Bogotá: Contraloría de Bogotá.
9. Contraloría de Bogotá. (2012). *Informe de Deuda Pública, Tesorería y Portafolio de Inversiones del Distrito Capital a 30 de junio de 2012*. Bogotá: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.
10. Dane. (2012). *Proyecciones Censo 2005 y Estadísticas Económicas 2012*. Bogotá: Dane.
11. Invest in Bogotá. (2011). *Conozca en detalle las localidades de Bogotá. Invest in Bogotá*. Recuperado de http://www.investinbogota.org/archivos/file/PORQUE_BOGOTA/presentacion_general_sobre_bogota_ib_2011.pdf
12. Juntas Administradoras Locales. Registraduría Nacional del Estado Civil. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2011_histo.htm

13. Maldonado, A. (2007). *Descentralización territorial en Bogotá, el espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*. Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Recuperado de <http://www.foro.org.co/cis/idpacv/290907%20DocumentoBCV-DescentralizacionBogota-4taversion.pdf>
14. Mira, J., Meza, C. & Vega, D. (2001). *El control fiscal en Colombia*. Trabajo de grado Facultad de Derecho Universidad Javeriana. 2001.
15. Moreno, L. (2010). *Semana nacional del migrante, refugiado y desplazado*. Recuperado de <http://www.barriosdebogota.com/semana-nacional-del-migrante-refugiado-y-desplazado/#ixzz28R89vfYx>
16. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). *Elecciones Locales: Asambleas Departamentales - Gobernadores - Concejos Municipales - Alcaldes - Juntas*. Bogotá.
17. Rodríguez, J. (2010). Gobierno y desgobierno territorial en el Distrito Capital. *Bogotá Económica*, 4, 30-32.
18. Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Cartilla Conociendo las Localidades de Bogotá: Resumen de los principales aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos*. Recuperado de http://oab.ambientebogota.gov.co/resultado_busquedas.php?AA_SL_Session=8cf97c692b&x=4410
19. Secretaría General de la Alcaldía Mayor. (2012). *Directiva 013 de 2008*. Informe población en situación de desplazamiento I semestre de 2012.
20. Secretaría de Hacienda Distrital. (2012). *Presupuesto General de Ingresos y Gastos de Bogotá*. Recuperado de http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuesto/proyectos_pre/Proyecto%20Presupuesto%202012/p_ppto_gral_dc_2012.pdf
21. Valenzuela, S. (2012). La contratación en las localidades y el debate descentralizador. *Bogotá Económica*, 4, 19-21.

