

P I E N S A B O G O T Á
TANQUE DE
PENSAMIENTO
Amor  Bogotá
P R O G R E S A B O G O T Á

¿Por qué apostarle a la descentralización en Bogotá?



RESUMEN

Documento de pensamiento No. 12

No es común que los bogotanos hablen o discutan sobre la importancia de la descentralización en Bogotá. Y no es un escenario usual, simplemente porque la mayoría de los habitantes de la capital no entienden cómo funciona o para qué sirve esta herramienta fundamental que permite que la administración local y distrital sea mucho más eficiente al momento de brindarle soluciones a los problemas de la ciudad.

En pocas palabras, la descentralización es un mecanismo que se creó para fortalecer las localidades, dotándolas de instrumentos que le brinden mayor autonomía en las decisiones y le permitan construir una relación más cercana con los ciudadanos, para de esta manera entender y resolver de con mayor rapidez a todas sus demandas. En el papel todo está muy bien, sin embargo múltiples situaciones nos demuestran que desafortunadamente este proceso no ha funcionado en Bogotá.

Es claro que la situación no está marchando como se esperaba. Hoy en día los ciudadanos no saben cuántas localidades tiene Bogotá, en cual viven, cuáles son sus límites, quién es y que hace su alcalde local o a donde deben dirigirse si quieren que se les resuelva un problema que tienen en su barrio. A nuestro modo de ver, este problema tiene su origen en la incapacidad que durante años ha tenido la ciudad para asignar competencias claras y específicas a sus Alcaldes Locales.

En la actualidad tienen que responder por más de 150 funciones, situación que hace imposible centren su atención en lo realmente importante. Por esta razón, además de apostarle a la consolidación de la descentralización administrativa como una herramienta real que permita una interacción eficaz entre los ciudadanos y sus gobernantes, es necesario centrar la discusión en los cambios que se deben llevar a cabo y que permitirían que el impacto de las decisiones sea mucho mayor. El más importante de ellos es, sin duda alguna, la reducción de competencias de los Alcaldes Locales específicamente a 5 funciones: Arreglar malla vial local, Mantenimiento de parques barriales, Recuperación de espacio público, Vigilancia y control y Coordinar la acción administrativa del Distrito delegando el resto de funciones en los sectores o entidades que son competentes. Mientras esto no suceda, en vez de facilitar el acceso a los servicios de gobierno, los bogotanos seguirán confundidos y alejados de la construcción de lo público aumentando la apatía frente al funcionamiento de las instituciones y las entidades distritales y locales.

Lograr dar solución a los vacíos que tiene el proceso de descentralización de la ciudad es un reto que Bogotá debe enfrentar en el corto plazo. Si no se generan los instrumentos que le permitan a las localidades tener un grado mayor de eficiencia permitiendo que los Alcaldes pasen de ser simples inspectores de policía para convertirse en administradores públicos, los proyectos que se impulsen desde lo local no van a tener los resultados esperados.

¿Por qué apostarle a la descentralización en Bogotá?



Documento de pensamiento No. 12

Autores:

David Luna (*) y Juan Carlos Escobar (**)

“La descentralización surge pródigamente como un paradigma que pretende expresar la diversidad y complejidad de una sociedad, reconociendo la multiplicidad de aristas que conforman la unidad.” (Jiménez, 2007)

En muchos de nuestros documentos anteriores hemos argumentado las razones por las cuales consideramos que la situación actual por la que atraviesa Bogotá no es la mejor. Es quizás por esto que a diario medios de comunicación, líderes de opinión, académicos y políticos intentan buscar culpables donde no los hay sin pensar o tener en cuenta lo realmente importante para la ciudad: la búsqueda de soluciones reales.

Los bogotanos tenemos que alejarnos de las discusiones que no llevan a ningún lado y concéntranos en pensar de qué manera podemos ser partícipes del proceso de construcción de ciudad. Es por esto que desde el Tanque de Pensamiento queremos rescatar un tema al que se le pone poca atención pero que tiene una trascendencia enorme, no sólo cuando se habla de soluciones a las problemáticas de la ciudad, sino cuando ya definidas estas soluciones se pasa al proceso de implementarlas y hacerlas efectivas. Descentralización es una palabra que a la mayoría de los habitantes de la capital no les dice nada. Y no les dice nada, simplemente porque no saben que es, qué efectos tiene, para que sirve y en que puede o no afectar nuestra calidad de vida.



Tomada de www.personeriabogota.gov.co

A grandes rasgos la descentralización territorial la podemos entender como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades regionales o locales, para que la ejerzan a su nombre y bajo su responsabilidad de forma autónoma, teniendo en cuenta aspectos fundamentales como las necesidades locales, la personería jurídica –en algunos casos–, la autonomía patrimonial y financiera, la autogestión administrativa, la existencia de algunas autoridades locales elegidas por elección popular (en el caso de Bogotá serían los ediles) y el control de tutela o el control que debe exigir la administración sobre las autoridades locales para evitar extralimitaciones y lograr consolidar la unidad política. (Rodríguez, 2000)

Esta organización se estructuró con el fin de buscar una mayor autonomía para los entes territoriales y la vinculación del ciudadano a la construcción de herramientas encaminadas a mejorar su calidad de vida y a tener una mayor incidencia en la construcción y evaluación de los asuntos públicos de su ciudad y su localidad. En pocas palabras, la descentralización es un instrumento esencial para lograr el fortalecimiento a las



localidades como lugares más cercanos a los ciudadanos, que les permite además de conocer y entender el espacio donde viven, darle solución a los problemas que se presenten en su entorno cercano y brindarles la posibilidad de participar en la construcción del mismo.

A pesar de su importancia, la mayoría de los bogotanos no entienden de qué se trata. Este desconocimiento se debe a factores como la falta de confianza en las instituciones, la imposibilidad de las administraciones distritales de explicar a los ciudadanos para qué sirve y la poca visibilización de los canales de participación local, los cuales siguen siendo todavía muy bajos. Sólo por poner un ejemplo reciente y que tiene un impacto muy grande para la

ciudad, en el proceso de modificación del POT en Bogotá tan sólo el 4% de los bogotanos participó de espacios o cabildos en los que se discutían y proponían las modificaciones que se le realizarían a la hoja de ruta de la capital. El 42% no participó y el 54% ni siquiera se enteró. (Bogotá como Vamos, 2013)

Más allá de estar o no de acuerdo con la elección popular de alcaldes, tema que desarrollaremos en nuestro próximo documento, sí estamos totalmente seguros de que es necesario fortalecer la descentralización y la libertad de decisión de las autoridades locales y consideramos que la discusión sólo se está centrando en la forma como se eligen los alcaldes locales dejando de lado aspectos muy importantes que sin duda contribuirían a que los bogotanos conocieran de que se trata el tema, lo entendieran y lo pusieran en práctica para vincularse de forma directa a los procesos de participación y construcción de ciudad.

Un pequeño acercamiento al marco jurídico

El proceso de descentralización en Bogotá tuvo sus inicios con la expedición del **Decreto 3640 de 1954**, el cual dividió administrativamente la ciudad en zonas, con el fin de comenzar a ordenar el territorio permitiendo que los municipios vecinos comenzaran a formar parte de la ciudad. Con el **Decreto 1333 de 1986** se expidió el Código de Régimen Municipal con el fin de promover nuevas prácticas de participación ciudadana y gracias al **Acuerdo 8 de 1987** se puso en práctica con la creación de las Alcaldías Locales y las 20 Juntas Administradoras Locales (JAL) las cuales serían elegidas por votación popular y contarían con recursos propios y funciones específicas. El proceso comenzó a fortalecerse gracias a la **Constitución de 1991**, y posteriormente con la expedición del **Decreto ley 1421 o Estatuto Orgánico de Bogotá** en el cual se define el régimen especial para el Distrito Capital y se convierte en la hoja de ruta a seguir por los actores distritales. En este documento queda estipulado la forma en la que se organizará la ciudad, las responsabilidades de las entidades, los mecanismos de elección de alcaldes locales y Juntas administradoras, y los criterios de distribución de recursos a las localidades, entre muchos otros temas.

¿En que radica su importancia y cómo fortalecerla?

Como lo planteamos al inicio del documento estamos completamente seguros de que Bogotá tiene que apostarle a consolidar la descentralización administrativa como una herramienta real que permita una



interacción eficaz entre los ciudadanos y sus gobernantes que a su vez permita brindar soluciones efectivas a las problemáticas locales. Para lograrlo es vital buscar los mecanismos para que las Alcaldías Locales tengan funciones específicas que le permitan ser mucho más eficientes y se conviertan en esa entidad que organiza los procesos administrativos que se desarrollan a nivel local.

Que los ciudadanos no sepan cuantas localidades tiene Bogotá, en cual viven, cuáles son los límites de su localidad, cuál es el nombre de su alcalde local, de qué forma es elegido, para qué sirven las Juntas Administradoras Locales o a que entidad deben dirigirse para que le resuelvan un problema que tiene con el parque o la malla vial de su barrio, es un síntoma claro de que el proceso de descentralización no está funcionando correctamente, porque en vez de facilitar el acceso a los servicios de gobierno, confunde y aleja a sus principales beneficiarios. Ante este panorama y ante la actual coyuntura que vive la ciudad y la posible reforma del Estatuto Orgánico de Bogotá, creemos que es indispensable pensar y redefinir cuáles las competencias y funciones que deben tener las localidades y los alcaldes locales para poder tomar decisiones y con qué herramientas deben contar para que éstas sean efectivas.



Tomada de www.cmi.com.co

Las Alcaldías Locales manejan casi el 10% del presupuesto del Distrito, el cual debe ser repartido entre las 20 localidades dependiendo el número de habitantes y las necesidades básicas insatisfechas. Para el año 2010 ejecutaron un presupuesto aproximado de 440.000 millones de pesos, sin embargo no es posible conocer a ciencia cierta cuál ha sido el impacto de estas inversiones ni de qué manera han mejorado la calidad de vida de los bogotanos.

A los alcaldes locales se les han determinado funciones desde diferentes frentes. Por ejemplo el decreto 1421 de 1993 le atribuye la potestad para reglamentar los acuerdos locales, coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad y vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares, velar por la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, vigilar el cumplimiento de las normas sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana; expedir o negar permisos de funcionamiento; protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente; conceptuar sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad; conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo, e imponer las sanciones correspondientes; expedir los permisos de demolición en los casos de inmueble que amenazan ruina; ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación.

(Secretaria Distrital de Gobierno, 2011)

Ante esta situación es claro que si Bogotá no logra centrar la discusión en la forma en que las Alcaldías Locales logran tener una gestión más eficiente y cercana a los ciudadanos, la situación de la ciudad seguirá siendo la misma. Hoy en día la los Alcaldes Locales tienen que responder por más de 150 funciones,



situación que hace imposible que centren su atención en lo realmente importante. “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.” (Cortés, 2012)



Tomada de internet

Para que las Alcaldías Locales se conviertan en entidades eficientes que lideran procesos en las localidades es necesario hacer cambios sustanciales que permitirían que el impacto de las decisiones sea mucho mayor. La tarea más importante que hay que llevar a cabo debe estar encaminada a reducir las competencias de los Alcaldes Locales. Si su labor se redujera específicamente a 5 funciones (Arreglar malla vial local, Mantenimiento de parques barriales, Recuperación de espacio público, Vigilancia y control y Coordinar la acción administrativa del Distrito) y el resto se delegara a los sectores o entidades que son competentes para resolverlas se podrían concentrar esfuerzos, recursos y conocimientos en funciones que han sido claramente delimitadas.

Si en Bogotá se implementa la reducción de funciones para los Alcaldes Locales, la situación en los diferentes barrios de la ciudad sería completamente diferente. Además de incentivar la cercanía de los ciudadanos con la administración local porque se tendrían claras, tanto las funciones de los alcaldes, como la forma en la que podrían acudir a ellos, los procesos de rendición de cuentas serían más efectivos y permitirían una sana competencia entre las localidades, lo cual le daría al Alcalde Mayor de la ciudad más y mejores herramientas para evaluar el impacto de los planes, programas y proyectos que se lleven a cabo y los resultados de cada uno de ellos.

Adicionalmente es necesario que se generen mecanismos que garanticen mayor control y transparencia en las contrataciones que se realicen, pero no solo en las alcaldías locales, sino en todos los estamentos de la administración distrital. Preocupa que cada vez sean más las denuncias en materia de contratación local. La Veeduría Distrital ha señalado que durante el 2013 las 20 localidades suscribieron 4.102 contratos por valor de \$540.987 millones de pesos con 2.853 entre personas naturales y jurídicas. De ellos, el 72% de los contratos se hicieron mediante contratación directa o convenios interadministrativos, sin pasar por la licitación pública, mecanismo más transparente aconsejado por las normas de contratación. Quiere decir que de cada 10 contratos suscritos por los alcaldes locales 7 se realizaron a dedo o de manera directa. (Veeduría Distrital, 2014)



Es indispensable lograr consolidar una estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional local, que permita lograr celeridad en los procesos y una mayor visibilidad en los resultados. “Podría pensarse que la solución es mejorar la capacidad de gestión de esas oficinas locales, en efecto muy precaria. De pronto incluso reduciendo el marco de sus competencias, en lugar de aumentarlas que parece ser el camino escogido en la propuesta de reforma administrativa. Al reducir y clarificar el ámbito de las competencias, al mismo tiempo que se le entregan capacidades administrativas suficientes para atender lo de su competencia, un ciudadano podría tener claro qué está funcionando bien y qué está funcionando mal, y asignar adecuadamente las culpas correspondientes.” (Bromberg, 2006)

Sin duda el papel de las Juntas Administradoras Locales se debe replantear. Es necesario brindarle las herramientas necesarias para que su capacidad de control sea mucho mayor, permitiéndoles por ejemplo citar tanto a funcionarios de las alcaldías locales, como a funcionarios de las diferentes entidades del Distrito a que rindan cuentas en el marco de los debates de control político

Conclusiones

Lograr dar solución a los vacíos que tiene el proceso de descentralización de la ciudad es un reto que Bogotá debe enfrentar en el corto plazo. Mientras no se generen los instrumentos que le permitan a las localidades tener un grado mayor de eficiencia permitiendo que los Alcaldes pasen de ser simples inspectores de policía para convertirse en administradores públicos, los proyectos que se impulsen desde lo local no van a tener los resultados esperados. Hace veinte años se creía que la finalidad de la descentralización era la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos bajo la responsabilidad de los municipios. Ahora se ha abierto un camino de expectativas que van desde el mejor uso de los recursos y una asignación más equitativa por regiones, localidades y sectores; pasando por la participación social y la posibilidad de control de la gestión pública; hasta la democratización del poder el mejoramiento y legitimación de los sistemas políticos, la eficiencia del sistema institucional la adaptación a la diversidad cultural y demográfica y la readecuación de las relaciones Estado-sociedad. (...)La descentralización se ha legitimado en el imaginario político de los países y, sin ser una panacea, se plantea como una alternativa que apunta a revisar y reformar la estructura del Estado que modifica las relaciones de sus diversas funciones, instancias y niveles con la sociedad y la posibilidad de impulsar un nuevo tipo de Estado, más cercano a sus ciudadanos. (RINDE, 2007)



La vinculación de los ciudadanos en este proceso de reconstrucción es una tarea pendiente a la cual se le debe poner mucha atención. Mientras las decisiones de la ciudad, se sigan tomando de espaldas a la ciudadanía la situación no va cambiar y las decisiones pierden legitimidad. En Bogotá existen instancias de participación tanto distritales como locales que en el fondo, por la poca construcción de ciudadanía, se han quedado en el papel o, en el mejor de los casos, se convierten en espacios ocupados por ciertos grupos de interés, lo que distancia el verdadero sentido de la participación ciudadana, puesto que sólo defienden sus conveniencias y no el interés general.” (Botero, 2010) Por eso lograr aproximar los intereses de la ciudad con las realidades de las localidades por medio del fortalecimiento de las dinámicas de participación ciudadana, permitiría empoderar a los gobiernos locales brindándoles una mayor autonomía en las decisiones encaminadas a buscar soluciones a las problemáticas más relevantes. “Las localidades



deben trabajar en conjunto con la administración central en los mecanismos para convocar a la comunidad y hacer que esta forme parte activa de la administración, ya que sólo la comunidad puede en el ejercicio democrático, garantizar la localización de los recursos con base en la expresión de sus necesidades y no en intereses reducidos a grupos políticos u organizaciones con intereses ajenos a la problemática local. “ (Alvarez, 2007) En Bogotá la descentralización no ha funcionado y gran parte de esta situación radica en la incapacidad de asignar competencias claras y específicas a los Alcaldes Locales.



En la actualidad las localidades no ofrecen servicios para que los ciudadanos se puedan ver identificados con la función pública, simplemente porque no están definidas de manera clara las funciones que pueden y deben desempeñar ni los canales de comunicación a los que se deben acudir al momento de dar solución a un problema específico.

La figura del alcalde local es débil y ambigua debido a la multiplicidad de funciones que tienen asignadas y que no le permiten tener una cercanía real con los ciudadanos ni conocer a fondo las necesidades de la localidad. Si se reducen sus competencias asignándole máximo 5, aumenta su capacidad de gestión, lo cual permitiría resolver las problemáticas en los barrios de una manera mucho más eficaz. La solución debe ser de fondo y no de forma, de lo contrario cualquier mecanismo que se adopte para mejorar la capacidad administrativa de las localidades no va a tener los resultados esperados.

Más allá de la definición de si son 20, 30 o 50 las localidades en las que se debe dividir la ciudad, debemos enfocar en hay que trabajar para reforzar la institucionalidad, de lo contrario la situación será la misma o peor con la única diferencia de que Bogotá tendrá no 20 sino 30 o 40 alcaldes locales. Pero este proceso no tendrá una solución a corto plazo, mientras no contemos con una Administración Distrital que sea capaz de liderar un proceso serio que les permita a los ciudadanos entender y comprender porque la descentralización es importante para el desarrollo de la capital. A lo que debemos apuntarle es a conseguir que las autoridades locales y las localidades en general sean espacios cercanos a la gente, pero mientras no se defina con claridad que funciones deben cumplir discutir sobre el número de las mismas, es totalmente irrelevante.

(*) **David Luna** - Abogado de la Universidad del Rosario, especialista en Derecho Administrativo y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de Columbia University. Fue Edil, 2 veces Concejal, Representante a la Cámara, Candidato a la Alcaldía de Bogotá, Viceministro de Relaciones Laborales y Alto Consejero Presidencial para las Regiones, cargos que le acreditan una amplia experiencia de 20 años en temas de ciudad.

(**) **Juan Carlos Escobar** – Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Especialista en Gerencia, Gobierno y Gestión Pública de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Lleva 3 años desempeñándose como Director Programático de la Fundación Amor por Bogotá desde donde ha liderado el Tanque de Pensamiento “Bogotá Piensa, Bogotá Progresas”.

Bibliografía



- Alvarez, C. G. (2007). *La descentralización en Bogotá: Reto hacia la gobernabilidad*. Bogotá: ESAP.
- Botero, M. E. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bromberg, P. (2006). Podría pensarse que la solución es mejorar la capacidad de gestión de esas. En A. M. Bogotá, *Informe de desarrollo para Bogotá* (págs. 137 -165). Bogotá: Panamericana.
- Cortés, S. R. (2012). La crisis institucional de las localidades de Bogotá. *Finanzas y Política Económica*, 159-176.
- Cumplido, J. P. (1965). *La desconcentración administrativa - estudio técnico- doctrinario*. Santiago de Chile: Ed Jurídica.
- Distrital, V. (29 de Marzo de 2014). *Piden tomar medidas por alta concentración de la contratación en localidades*. Obtenido de <http://www.veduriadistrital.gov>
- Jiménez, C. H. (2007). Desconcentración administrativa: el caso de las localidades del distrito capital. *Ensayo para optar por el título de especialista*. Colombia : ESAP.
- RINDE. (Octubre de 2007). 20 años de la descentralización en Colombia: Presente y Futuro. *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: Presente y Futuro*. Bogotá, Colombia .
- Rodríguez, L. (2000). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis.
- Secretaria Distrital de Gobierno. (15 de Diciembre de 2011). Observatorio de Descentralización y Participación. *Descentralización en Bogotá*. Bogotá. Obtenido de Observatorio de descentralización y participación.
- Vamos, B. c. (Noviembre de 2013). *Bogota como Vamos*. Obtenido de Encuesta de Percepción Ciudadana 2013: <http://bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013>



Mayores informes

Juan Carlos Escobar Barrera

Director Programático

Fundación Amor por Bogotá

Teléfono: 3220909

Celular: 3002019997