Proceso interno de descentralización fiscal en el Distrito Capital 1992-1999

Teodomiro Muñoz Criollo*

Resumen.- Los avances obtenidos sobre la descentralización, respaldados en la Constitución Política de 1991, doce años después están en retroceso, tanto por las reformas constitucionales posteriores como por las leyes que la han venido reglamentando. En el Distrito Capital, la Ley Primera de 1992 instauró las transferencias a las localidades con base en los ingresos totales del Distrito, con el fin de dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de la población, luego el Estatuto Orgánico de Bogotá redujo el valor de las transferencias a un diez por ciento de los ingresos corrientes del Distrito, lo que ha imposibilitado el objetivo de las mismas. Se resalta el hecho de que las transferencias tienden a disminuir en los últimos años, observándose que existe una preponderancia centralista en el manejo de las transferencias y en la administración de las localidades, por lo tanto es este modelo el que más incide en la organización del territorio local. Palabras clave: Transferencias, transferencias por habitante, localidades, necesidades básicas y autonomía.

* Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Pedagógica Nacional. Magister en Geografía, EPG, Convenio UPTC-IGAC.

Abstract.- After twelve years of the 1991 Political Constitution, advances on decentralization which had already been reached and supported by it are now moving backwards. Not only due to the reforms which have been made afterwards, but also by the laws that have been regulating it. In the “Distrito Capital” (Bogotá) the first law, issued in 1992, established transferences (budget passing e.g. from the Nation to its different “Departamentos”) to the districts based on the total incomes of the “Distrito” and aiming to find a solution to the basic, unsolved needs of the population. Later, the “Estatuto Orgánico” (political and administrative organization system) of Bogotá reduced the transferences worth to only a ten per cent of the current incomes of the “Distrito”. This fact has turned the original aim of the transferences impossible because their worth became excessively low, and in the past years its tendency has been to decrease steadily. It can be observed that there is a centralist trend both in the dealing with transferences and in the administration of the districts. Therefore it is this model which influences the most the organization of the local territory. Key words: transferences, transferences per inhabitant, districts, basic needs, and autonomy.

Sommaire.- Les avances en décentralisation qui avaient été obtenues et soutenues lors de la Constitution Politique de 1991 sont en train de reculer douze ans après, d’un côté par les réformes constitutionnelles ayant lieu après son issue, et de l’autre par les lois qui sont venues la réguler. Dans le “Distrito Capital” (Bogotá) la première loi, issue de 1992, a établi les transférences (budget qui passe p.ex. de la Nation aux différents Départements) aux arrondissements prenant comme base les recettes totales du “Distrito”, à fin de chercher à résoudre les besoins primaires et insatisfaits de la population. Mais ensuite, le “Estatuto Orgánico” (système d’organisation politique et administrative) de Bogotá a réduit la valeur des transférences à un dix pour cent des recettes courantes du “Distrito”, ce qui a troublé l’efficacité de l’objectif des transférences, une fois que la valeur de celles-ci est devenue carrément basse et la tendance dans ces dernières années a montré qu’elle peut diminuer davantage. On peut donc noter qu’il y existe une prépondérance vis-à-vis du centralisme dans la façon dont les transférences sont manipulées et aussi dans ce qui concerne l’administration des arrondissements. Pour cette raison il est ce modèle-ci qui a le plus d’influence dans l’organisation du territoire local. Mots clef: transférences, transférences par habitant, arrondissements, besoins primaires et autonomie.

Aceptado: junio 2003.

1. Presentación

La descentralización fiscal corresponde a la acción por medio de la cual el poder central del Estado transfiere recursos económicos a entidades territoriales, tales como departamentos, distritos o municipios, para que éstos los administren de forma autónoma en planes o proyectos de desarrollo, que busquen satisfacer las necesidades básicas de la población. En este sentido se reconoce que la descentralización fiscal es un factor más dentro de todo el proceso de descentralización, el cual supone otros factores como la descentralización administrativa y la descentralización política, para que ésta se convierta en un proceso integral en la búsqueda de las soluciones de las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad.

En el Distrito Capital, se vienen adelantando transferencias desde el año 1992, hacia sus veinte localidades en que está dividido internamente, de conformidad con la Constitución Política, la ley primera de 1992 y el Estatuto Orgánico de Bogotá.

2. Antecedentes

Los primeros intentos formales de transferencias en Bogotá se inician hacia el año 1972 mediante el Acuerdo 26 del mismo año. Dentro de los aspectos más importantes de éste acuerdo aparecen: la facultad a los Alcaldes Menores para celebrar contratos hasta por cien mil pesos y se

crea por primera vez el situado presupuestal correspondiente al quince por ciento de los ingresos del Distrito, provenientes de los impuestos de industria y comercio, para ser destinados a gastos de funcionamiento de las Alcaldías Menores (Botero, 1990).

Sin embargo en la realidad los avances descentralizadores de este acuerdo no tuvieron aplicación como lo diagnosticó la “Comisión asesora para la reforma de regímenes de las Alcaldías Menores” (Botero, 1990).

En el año 1982 el Alcalde Mayor Augusto Ramírez Ocampo conformó la Comisión para la Descentralización, que elaboró un diagnóstico de la situación administrativa en las Alcaldías Menores, así como también propuso las siguientes recomendaciones que fueron tenidas en cuenta en el Acuerdo 8 de 1985: convertir al Alcalde Menor en ordenador del gasto, crear un Fondo Zonal supervisado por una Junta Administradora que se conformaría por el Alcalde Menor quien la preside, el Comandante de Policía de la zona, un representante de la comunidad, un delegado del Departamento de Planeación Distrital, un delegado de la Secretaría de Hacienda, un delegado de la Secretaría de Gobierno y por último, uno del Concejo de Bogotá. (Botero, 1990).

En 1987 se aprobó el Acuerdo 8 que establece la creación de las Juntas Administradoras Zonales y sus funciones, siendo las principales, la

formulación del Plan de Desarrollo Local, la ratificación del Fondo de Desarrollo Zonal y las nuevas funciones administrativas del Alcalde Menor. Dentro del reglamento interno de las Juntas Administradoras se establece que éstas serán conformadas por seis miembros quienes deberán ser elegidos por voto directo entre los habitantes de la zona y poseerán las mismas inhabilidades que establece la ley para los concejales del Distrito Capital (Botero, 1990).

El Acuerdo 8 de 1987 fue uno de los avances formales más importantes dentro de los antecedentes que se presentaron con anterioridad a la Constitución Política de 1991, sin embargo, no logró entrar en vigencia, debido a que el Consejo de Estado declaró inexecutable la creación de Juntas Administradoras Zonales en el Distrito Capital (Botero, 1990).

3. Proceso de descentralización fiscal en el Distrito Capital

3.1 Contexto socio-económico

El proceso de descentralización fiscal en el Distrito Capital, se planteó dentro de un contexto en el cual las finanzas eran de gran preocupación, tanto por el crecimiento de la deuda pública como por el déficit fiscal (Sarmiento, 1995). Situación que fue asumida bajo la administración del Alcalde Mayor Jaime Castro a partir de tres estrategias

a saber: primero, el esfuerzo fiscal realizado mediante la creación de nuevos impuestos a los contribuyentes principalmente en lo relacionado con industria y comercio, autoavalúo catastral y sobretasa a la gasolina, segunda, la venta de empresas distritales de servicios públicos y por último, el control a la evasión tributaria. Lo anterior ha permitido al Distrito estar tranquilo en materia de finanzas, puesto que se ha reducido la deuda hasta un nivel tolerable por los bancos prestamistas y el fisco distrital han llegado mostrar superávit (Sarmiento, 1995).

Sin embargo, estos logros en las finanzas del Distrito repercutieron en la ampliación de los gastos de funcionamiento al ensancharse la planta de personal que consumió, entre los años 1990 y 1993, el ochenta y dos por ciento en promedio de los ingresos corrientes, mientras que los gastos de inversión se descuidaron, generando un aumento en el deterioro de la calidad de vida de los bogotanos, que se evidenció en el aumento del porcentaje de pobreza, el cual pasó de 29.5% en el año 1986 a 38.1 % en 1992 (Sarmiento, 1995).

3.2 Inicios de la descentralización fiscal

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 la descentralización avanza como propuesta administrativa del Estado; es así como con el Artículo Primero se

propende por una forma de descentralización con autonomía de los entes territoriales que conforman la república. En cuanto a la descentralización fiscal la Constitución en el Artículo 356 establece el situado fiscal correspondiente a los ingresos corrientes de la Nación que se transfieren a los entes territoriales, con destinación específica en salud, educación y obras de infraestructura.

Para el Distrito Capital la Constitución Política, en su Artículo 322, le otorga el estatus de Distrito Especial aunque con la normatividad de un municipio, además de otros aspectos como la conformación del Concejo Municipal, la apropiación de las partidas correspondientes a las localidades por parte de las Juntas Administradoras Locales y la creación de los planes y programas de desarrollo integral.

El 28 de enero de 1992 se aprueba la Ley 01 por la cual se crean las Juntas Administradoras Locales en el Distrito Capital, en la cual se estableció que el 2.0% de los ingresos totales del presupuesto del Distrito Capital serían transferidos a las localidades, porcentaje que debería alcanzar como mínimo el veinte por ciento para el año 1998. Con base en esta ley se hicieron las primeras transferencias a las localidades en el año 1992. Pero con la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá o Decreto 1421 de 1993 se modifica el porcentaje de las transferencias, fijándose en el diez por ciento de los ingresos corrientes de la tributación de los contribuyentes del

Distrito Capital, y no de los ingresos totales como lo establecía la Ley 01 de 1992.

Esto redundó en que el valor de las transferencias a las localidades disminuyera, y además que el incremento de estas, dependiera del incremento en los impuestos a los contribuyentes y no por el incremento de otras fuentes, como las privatizaciones o las transferencias Nacionales, como se presentó en el año 1999, cuando los ingresos totales del Distrito aumentaron a cuatro billones de pesos, por concepto de venta de activos de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá. Sin embargo, las transferencias a las localidades sólo alcanzaron el 6.76% de los ingresos totales (ver figura 1).

En la misma figura también se puede observar que año a año las transferencias a las localidades van en aumento, sin embargo al utilizar el método de estandarización de las transferencias y deflactarlas al año 1993 de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) establecido por Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), se observa que las transferencias aumentaron en el año 1996 durante la primera administración del Alcalde Antanas Mockus, pero en el año 1999 estas disminuyeron en la administración del Alcalde Enrique Peñalosa, pese a que fue un año en el que los ingresos totales del Distrito aumentaron (Ver figura 2).

Figura 1
Evolución ingresos totales y transferencias a localidades 1992 - 1999

Figura 2
Transferencias estandarizadas en millones de pesos años 1993 - 1996 - 199

3.3 Fondos de desarrollo local

Las transferencias que hace el Distrito a las localidades, son recepcionadas a través de los fondos de desarrollo local, que fueron creados para buscar soluciones a las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, mediante la inversión de las mismas. La asignación individual por localidad a partir del año 1994 se hizo con base en el indicador de necesidades básicas insatisfechas de la Encuesta sobre Pobreza y Calidad de Vida de diciembre de 1991 y el Censo de población y vivienda de 1993, con el objeto de hacer una distribución más equitativa de los recursos (Calderón, 1995).

Inicialmente los recursos se ejecutaban en las localidades mediante la presentación y aprobación de los proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Local que debía estar aprobado previamente por la Junta Administradora Local y firmado por el Alcalde Local. Esta situación cambió cuando en 1999 la Administración Distrital creó las Unidades Ejecutoras Locales (UEL), adscritas a las secretarías Distritales, para que aprobaran los proyectos de desarrollo.

Los proyectos de desarrollo se incorporan dentro de las prioridades y los sectores propuestos por el Plan de Desarrollo Distrital como guía para los planes de desarrollo local. Por ejemplo, en la administración Mockus

las prioridades fueron: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. Los sectores fueron Promoción Social, Vivienda y Desarrollo Urbano, Salud, Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Seguridad Ciudadana, Administración Local, Servicios Públicos, Transito, Transporte y Obras Viales, y por último, Apoyo Institucional y Concejo y Organismos de Control (Plan de Desarrollo Distrital. 1995- 1997).

3.4 Evolución de los recursos asignados a los fondos de desarrollo local

Las primeras asignaciones se hicieron en el año de 1992, ascendiendo a \$4.337.3 millones y equivalían al 2% del total de los ingresos corrientes de la Administración Distrital, de los cuales sólo se ejecutaron \$50.4 millones, o sea el 1.16% del total de las transferencias. De la tabla 1 se deduce que en Chapinero, con una participación total de \$120.178 millones transferidos, se ejecutaron \$24.157 millones lo que equivale a 20.10%; en Teusaquillo de 106.983 millones de pesos transferidos para este año, ejecutó 1.200 millones correspondientes al 1.2%; en tanto que en La Candelaria de los \$171.215 millones transferidos se llevó a cabo una ejecución de \$25.083 millones correspondientes a 14.65%. Las otras localidades no hicieron ejecuciones para este año.

Tabla 1.
Trasferencias a las localidades 1992

No.	LOCALIDAD	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN %
1	USAQUEN	127,355	0	0,0
2	CHAPINERO	120,178	24,157	20.10.
3	SANTA FE	201,629	0	0
4	SAN CRISTOBAL	325,321	0	0
5	USME	305,173	0	0
6	TUNJUELITO	204,703	0	0
7	BOSA	247,174	0	0
8	KENNEDY	275.280.	0	0
9	FONTIBON	210,977	0	0
10	ENGATIVA	282,98	0	0
11	SUBA	260,902	0	0
12	BARRIOS UNIDOS	156,831	0	0
13	TEUSAQUILLO	106,983	1.200	1,12
14	LOS MARTIRES	133,68	0	0
15	ANTONIO NARIÑO	186,311	0	0
16	PUENTE ARANDA	119.300.	0	0
17	LA CANDELARIA	171,215	25,083	14,65
18	RAFAEL URIBE	264,656	0	0
19	CIUDAD BOLIVAR	409,788	0	0
20	SUMAPAZ	216,865	0	0
	TOTAL	4.337.301	50.440	1,16

Fuente: Informe de la Contraloría de Bogotá D. C. 1992.

En 1993 se asignaron \$30.317.0 millones de pesos y se ejecutaron \$26.125.0 millones, correspondientes al 86.2%. Para este año todos los fondos locales hicieron ejecuciones presupuestales; se destacan Ciudad Bolívar con \$2.910,7 millones, San

Cristóbal con \$2.407,9 millones y Engativá con \$2.087,4. Sin embargo, el proceso de ejecución es bajo, corresponde a 86.2% en promedio, siendo Ciudad Bolívar la de menor ejecución con 77.3%.

De la tabla 2 se observa que el porcentaje de variación de las transferencias asignadas fue de 581%; ello debido a que se pasa de 4.337 millones, en 1992 a 3.0317 millones de pesos, en 1993. El porcentaje de variación en la ejecución correspondió a 4071% dado que para este año todas las localidades hicieron ejecuciones en promedio del 86% mientras que en el año anterior solo tres localidades ejecutaron presupuesto de 1.16% en promedio. En la misma tabla se puede observar que las localidades con menor número de habitantes (La Candelaria, Antonio Nariño y Sumapaz) recibieron mayores transferencias, por encima de los doce mil pesos por habitante, mientras que las localidades con mayor número de población recibieron transferencias inferiores a los cuatro mil pesos por habitante (Ver mapa 1).

Para el año 1994 entra en vigencia el Estatuto Orgánico de Bogotá que establece que el 10% de los ingresos corrientes de la ciudad, menos los aportes de los establecimientos públicos y unidades de empresas industriales y comerciales, serán los aportes transferidos a los fondos locales. Ese mismo año se manejan aportes por un total de \$46.379.7 millones de los cuales \$40.391.4 millones corresponden a transferencias y lo demás corresponde al saldo del año anterior más recursos propios de las localidades (el Distrito tiene en cuenta para hacer las transferencias

a las localidades el Censo de Población y Vivienda de 1993 y la Encuesta sobre Pobreza y Calidad de Vida). Como se observa en la tabla 3 el promedio de ejecución baja al 85,1%, siendo las localidades con menor ejecución de proyectos: Antonio Nariño con 75.7%, Ciudad Bolívar con 77.9% y Engativá con 67.6%. La variación promedio en el porcentaje de presupuesto es de 53.0% dado que se pasa de \$30.317 millones a \$46.379 millones. Sin embargo, la ejecución en su variación pasa de 40.71% a 51.09%; la razón por la cual se presenta este fenómeno es que todas las localidades están desarrollando ejecuciones presupuestales, pero a su vez todavía no cuentan con la suficiente experiencia ni infraestructura adecuada para hacer ejecuciones con mayor eficacia.

En 1995 la destinación presupuestal total fue de \$53.942.0 millones, de los cuales se ejecutaron \$37.893.8 millones equivalentes al 70.2% promedio. Siendo las localidades de Engativá con 19.2%, Chapinero 26.0% y Tunjuelito con 55.0% las localidades con menor ejecución de proyectos de inversión y las de mayor inversión Bosa 93.1%, Suba 90.8 % y Rafael Uribe con 93.1%. En promedio el porcentaje de variación en las transferencias aumenta en 16.31%, mientras que su variación en ejecución disminuye pasando a -4% (Ver tabla 4).

Tabla 2
Transferencias a las localidades 1993

No.	LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES	PRESUPUESTO POR HABITANTE	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	VARIACIÓN 1992-1993 ASIGNADO %	VARIACIÓN 1992-1993 EJECUTADO %
1	USAQUEN	348.852	0,002875431	1003,10	843,1	688 %	843,10 %
2	CHAPINERO	122.991	0,006272004	771,40	479,5	541 %	1884,93 %
3	SANTAFE	102.244	0,014071241	1438,70	1.260.4	614 %	1260,40 %
4	SAN CRISTOBAL	439.559	0,00547799	2407,90	1.640.3	640 %	1640,30 %
5	USME	200.892	0,010444916	2098,30	2.064.3	588 %	2064,30 %
6	TUNJUELITO	204.367	0,006982047	1426,90	1.302.0	597 %	1302,00 %
7	BOSA	215.816	0,00799709	1725,90	1.587.3	598 %	1587,30 %
8	KENNEDY	758.870	0,000161029	122,20	1.723.3	577 %	1723,30 %
9	FONTIBON	201.610	0,007282377	1468,20	1.460.4	596 %	1460,40 %
10	ENGATIVA	671.360	0,000428086	287,40	1.796.2	638 %	1796,20 %
11	SUBA	564.658	0,003243025	1831,20	1.188.9	602 %	1188,90 %
12	B. UNIDOS	176.552	0,006208936	1096,20	1.038.8	599 %	1083,80 %
13	TEUSAQUILLO	125.125	0,005596004	700,20	662,1	554 %	55075 %
14	MARTIRES	95.541	0,009788468	935,20	873,2	600 %	873,20 %
15	A. NARIÑO	98.355	0,01263586	1242,80	1.110.4	567 %	1110,40 %
16	P. ARANDA	282.481	0,003076313	869,00	849,1	628 %	849,10 %
17	CANDELARIA	27.450	0,041446266	1137,70	978,1	564 %	471,27 %
18	RAFAEL URIBE	379.259	0,005124466	1943,50	1.720.4	608 %	1720,40 %
19	CIUDAD BOLIVAR	418.609	0,006953267	2910,70	2.250.0	610 %	2250,00 %
20	SUMAPAZ	8.413	0,154665399	1301,20	1.252.2	218 %	1252,20 %
	TOTAL	5'443.004	0,005570031	30317,70	26.125.0	581 %	4071,82 %

Fuente: Informe de la contraloría de Bogotá D.C. 1993.Censo DANE. 1993 y Cálculos del autor.

Tabla 3
Trasferencias a las localidades 1994

No.	LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN %	VARIACIÓN 1993-1994 PARESUP. %	VARIACIÓN 1993-1994 EJECUTADO %
1	USAQUEN	370.326	0,005908848	2188,2	1.970.0	90	118,14%	133,66%
2	CHAPINERO	126.177	0,00834542	1053	1.034.9	98,3	36,51%	115,83%
3	SANTAFE	100.145	0,02222078	2225,3	2.178.6	97,9	54,67%	72,85%
4	SANCRISTOBAL	453.071	0,008342622	3779,8	3.254.9	86,1	56,97%	98,43%
5	USME	207.636	0,013455759	2793,9	2.593.1	92,8	33,15	25,62%
6	TUNJUELITO	227.953	0,008152996	1858,5	1.614.7	86,9	30,25%	24,02%
7	BOSA	231.591	0,010481841	2427,5	2.362.3	97,3	40,65%	48,83%
8	KENNEDY	787.951	0,003748837	2953,9	2.494.2	84,4	53,67%	44,73%
9	FONTIBON	206.969	0,009245346	1913,5	1.485.3	77,6	30,33%	1,71%
10	ENGATIVA	691.397	0,006383308	4413,4	2.981.7	67,6	111,43%	66,00%
11	SUBA	602.804	0,005202188	3135,9	2.615.6	83,4	71,25%	120,00%
12	BARRIOS UNIDOS	173.853	0,008233393	1431,4	1.128.4	78	30,58%	4,12%
13	TEUSAQUILLO	124.232	0,007549585	937,9	833,9	88,6	33,95%	25,95%
14	MARTIRES	93.477	0,012698311	1187	1.135.1	95,6	26,92%	29,99%
15	ANTONIO NARIÑO	96.852	0,016866972	1633,6	1.236.0	75,7	31,45%	11,31%
16	PUENTE ARANDA	279.771	0,00460734	1289	1.196.1	92,8	48,33%	40,87%
17	CANDELARIA	27.041	0,057216819	1547,2	1.312.8	84,9	35,99%	34,22%
18	RAFAEL URIBE	403.026	0,008663461	3491,6	2.954.8	84,6	79,66%	71,75%
19	CIUDAD BOLIVAR	431.879	0,010108387	4365,6	3.402.5	77,9	49,98%	51,22%
20	SUMAPAZ	8.643	0,202880944	1753,5	1.686.7	96,2	34,76%	34,70%
	TOTALES	5'602.210	0,008278822	46379,7	39.471.0	85,1	52,98%	51,09%

Fuente: Informe de la Contraloría de Bogotá D.C. 1994 y Cálculos del autor.

Tabla 4
Transferencias a las localidades 1995

No.	LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN %	VARIACIÓN 1994-1995 PARESUP. %	VARIACIÓN 1994-1995 EJECUTADO %
1	USAQUEN	393.122	0,005484811	2156,2	1.533.8	71,1	-1,45 %	-22,14 %
2	CHAPINERO	129.445	0,00916451	1186,3	308,7	26	12,66 %	-70,17 %
3	SANTAFE	98.090	0,023104292	2266,3	1.488.7	65,7	1,84 %	-31,67 %
4	SANCRISTOBAL	46.998	0,100502149	4723,4	4.215.3	89,2	24,96 %	29,51 %
5	USME	214.606	0,015447378	3315,1	2.521.5	76,1	18,65	-2,76 %
6	TUNJUELITO	254.261	0,012475763	3172,1	1.743.9	55	70,68 %	8,00 %
7	BOSA	248.519	0,011426491	2839,7	2.643.2	93,1	16,98 %	11,88 %
8	KENNEDY	818.146	0,004122614	3372,9	1.518.3	45	14,18 %	-39,13 %
9	FONTIBON	212.472	0,011603411	2465,4	1.687.3	68,4	28,84 %	13,60 %
10	ENGATIVA	712.033	0,003153646	2245,5	815,2	19,2	-3,80 %	-72,66 %
11	SUBA	643.328	0,00577124	3712,8	3.370.7	90,8	18,40 %	28,87 %
12	BARRIOS UNIDOS	171.196	0,010878175	1862,3	1.539.1	82,6	30,10 %	36,40 %
13	TEUSAQUILLO	123.346	0,0102857	1268,7	336,1	26,5	35,27 %	-59,70 %
14	MARTIRES	91.459	0,015430958	1411,3	959	68	18,90 %	-15,51 %
15	ANTONIO NARIÑO	95.372	0,01916076	1827,4	1.421.7	77,8	11,86 %	15,02 %
16	PUENTE ARANDA	277.088	0,005981493	1657,4	1.308.3	78,9	28,58 %	9,38 %
17	CANDELARIA	26.639	0,053680694	1430	1.170.2	81,8	-7,57 %	-10,86 %
18	RAFAEL URIBE	428.283	0,007793211	3337,7	3.045.9	91,3	-4,41 %	3,08 %
19	CIUDAD BOLIVAR	445.571	0,012040505	5364,9	4.528.6	84,4	22,89 %	33,10 %
20	SUMAPAZ			2326,3	1.738.3	74,7	22,67 %	3,06 %
	TOTALES	5'775.000	0,009340606	53942	37.893.8	70,2	16,31 %	-4,00 %

Fuente: Informe de la Contraloría de Bogotá D.C. y cálculos del autor.

En 1996 se presenta una variación muy importante en las transferencias por cuanto pasa de \$53.942.0 millones a \$119.444.0 millones que corresponden 121.4% en los recursos asignados; sin embargo, las localidades no aprovecharon en su totalidad estos recursos, puesto que el promedio de la ejecución bajo a 54.50% de lo asignado. Se destaca que en la localidad de Engativá la variación del presupuesto fue de 513%, seguida de Fontibón con 270.76%. Todas las localidades presentan índices positivos de variación, siendo Suba la de menor variación con 77.63%, denotándose la problemática constante de la ineficacia en la ejecución principalmente en el año que se aprueban los proyectos. Las localidades que recibieron mayores aportes fueron Engativá con \$13.765.6 millones y Ciudad Bolívar con \$11.953.9 millones, mientras que Teusaquillo tuvo \$2.404.6 millones y Chapinero \$2.664.6 millones fueron las que menos aportes recibieron (Ver tabla 5).

En la tabla 6 se muestran las transferencias para el año de 1997. En todas las localidades éstas se redujeron a \$114.681.5 millones, presentando una variación de -13.74%; sin embargo, este año fue el de mayor ejecución del presupuesto con un promedio de 88.3% y una variación en relación con el año anterior de 58.17%. Se destacan Chapinero con 98.9% equivalente a \$2074.8 millones, Engativá y Ciudad Bolívar continúan siendo las de mayor asignación presupuestal con

\$14.120.7 y \$11.503.3 millones respectivamente.

Las transferencias calculadas correspondientes al año de 1998 ascendían a \$120.886.5 millones destinados a los veinte fondos existentes, sin embargo se transfirieron \$120.847.2 millones, presentándose una diferencia no sustentada de 39.3 millones. Esta cifra fue inferior al 10% establecida en el Estatuto Orgánico, pero posteriormente se hicieron nuevas adiciones presupuestales con giros por \$ 26.687.3 millones, por lo tanto, al concluir la vigencia se totalizó una apropiación definitiva por \$142.232,8 millones. En la tabla 7 se observa para este año el comportamiento del presupuesto por localidad y el presupuesto por habitante.

El último año del cual se ha podido obtener información sobre transferencias a las localidades es 1999; para este año ascendieron a 165.412 millones de pesos. Las localidades que mayor presupuesto recibieron fueron Ciudad Bolívar con \$17.731 millones, seguida de San Cristóbal con \$15.241 millones, Engativá con \$14.988.millones, Suba con \$11.777 millones y Kennedy con \$11.733 millones de pesos. Mientras que las localidades con menores asignaciones presupuestales fueron La Candelaria con \$1.604 millones y Los Mártires con \$2.847 millones. Se observa una gran eficiencia en las ejecuciones del presupuesto, la cual

Tabla 5
Transferencias a las localidades 1996

No.	LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN %	VARIACIÓN 1995-1996 PARESUP. %	VARIACIÓN 1995-1996 EJECUTADO %
1	USAQUEN	417.321	0,013984199	5835,9	2.742.2	47,00%	170,00%	78,78%
2	CHAPINERO	132.798	0,020065061	2664,6	1.186.1	44,50%	124,66%	284,22%
3	SANTAFE	96.077	0,053944232	5182,8	1.977.8	38,20%	128,66%	32,85%
4	SANCRISTOBAL	481.354	0,019563564	9417	5.772.2	61,50%	99,36%	36,93%
5	USME	221.810	0,030045084	6664,3	3.784.9	56,70%	101,02%	50,10%
6	TUNJUELITO	283.605	0,020051833	5686,8	3.148.3	55,40%	88,55%	80,53%
7	BOSA	266.685	0,019663273	5243,9	1.842.9	35,10%	84,66%	-30,27%
8	KENNEDY	849.499	0,011067111	9401,5	4.894.2	52,10%	178,73%	222,34%
9	FONTIBON	218.121	0,025265793	5511	3.138.2	56,90%	270,76%	85,98%
10	ENGATIVA	733.285	0,01877251	13765,6	5.441.2	39,50%	513,00%	567,46%
11	SUBA	687.003	0,009600249	6595,4	5.047.0	76,50%	77,63%	49,73%
12	BARRIOS UNIDOS	168.580	0,023573971	3974,1	2.445.5	61,50%	113,39%	58,89%
13	TEUSAQUILLO	122.466	0,019634837	2404,6	1.473.3	61,30%	89,53%	338,35%
14	MARTIRES	89.484	0,035963971	3218,2	2.090.7	65,00%	128,03%	118,00%
15	ANTONIO NARIÑO	93.915	0,037580791	3529,4	1.702.3	48,20%	93,13%	19,73%
16	PUENTE ARANDA	274.430	0,013533141	3713,9	2.504.6	67,40%	124,07%	91,43%
17	CANDELARIA	26.242	0,104382288	2739,2	1.564.4	57,10%	91,55%	33,68%
18	RAFAEL URIBE	455.123	0,015678838	7135,8	4.020.9	56,30%	113,79%	32,01%
19	CIUDAD BOLIVAR	459.696	0,026003924	11953,9	7.513.6	62,90%	122,80%	65,91%
20	SUMAPAZ			4796,1	2.773.5	57,80%	113,90%	59,55%
	TOTALES	5'953.118	0,020064108	119444	65.081.8	54,50%	121,43%	71,74%

Fuente: Informe de la contraloría de Bogotá D.C. y Cálculos del autor.

Tabla 6
Transferencias a las localidades 1997

No.	LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN %	VARIACIÓN 1995-1996 PARESUP. %	VARIACIÓN 1995-1996 EJECUTADO %
1	USAQUEN	443.010	0,013073746	5791,8	5.143.2	88,8	-0,75 %	87,55 %
2	CHAPINERO	136.238	0,015414202	2100	2.074.8	98,9	-21,18 %	74,92 %
3	SANTAFE	94.105	0,049425642	4651,2	3.051.2	65,6	-10,25 %	55,27 %
4	SANCRISTOBAL	496.150	0,020839867	10339,7	9.574.6	92,6	9,79 %	65,87 %
5	USME	229.257	0,031384865	7195,2	6.729.2	94,4	7,96 %	77,79 %
6	TUNJUELITO	316.336	0,014137815	4472,3	4.257.7	95,2	-25,13 %	35,23 %
7	BOSA	286.179	0,023940261	6851,2	6.590.9	96,2	25,68 %	257,63 %
8	KENNEDY	882.053	0,007592741	6697,2	6.268.6	93,6	-33,32 %	28,08 %
9	FONTIBON	223.920	0,021784566	4878	3.902.4	80	-29,18 %	24,35 %
10	ENGATIVA	755.171	0,018698679	14120,7	12.186.2	86,3	-11,47 %	123,96 %
11	SUBA	733.416	0,009960514	7305,2	6.910.8	94,6	4,78 %	36,92 %
12	BARRIOS UNIDOS	166.004	0,022209706	3686,9	3.030.7	82,8	-23,73 %	23,92 %
13	TEUSAQUILLO	121.592	0,016145799	1963,2	1.737.5	88,5	-27,74 %	17,93 %
14	MARTIRES	87.551	0,030868865	2702,6	2.545.9	94,2	-20,89 %	21,77 %
15	ANTONIO NARIÑO	92.480	0,037125865	3433,4	3.083.2	89,8	-12,64 %	81,11 %
16	PUENTE ARANDA	271.798	0,014001575	3805,6	3.474.6	91,3	-6,44 %	38,72 %
17	CANDELARIA	25.852	0,072601733	1876,9	1.736.2	92,5	-36,61 %	10,98 %
18	RAFAEL URIBE	483.645	0,01435495	6942,7	6.123.5	88,2	-14,18 %	52,29 %
19	CIUDAD BOLIVAR	474.269	0,023932199	11350,3	9.398.1	82,8	-21,30 %	25,08 %
20	SUMAPAZ			4672,3	3.443.5	73,7	-28,20 %	24,15 %
	TOTALES	6'136.731	0,000189201	114681,5	101.263.8	88,3	-13,74 %	58,17 %

Fuente: Informe de la Contraloría de Bogotá D.C. 1993 y Cálculos del autor.

Tabla 7
Transferencias a las localidades 1998

No.	LOCALIDAD	NÚMERO DE HABITANTES	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN %	VARIACIÓN 1997-1998 PARESUP. %	VARIACIÓN 1997-1998 EJECUTADO %
1	USAQUEN	470.280	0,015920515	7487,1	5.401.9	72,1	29,27 %	5,02 %
2	CHAPINERO	139.767	0,024354104	3403,9	2.137.6	62,8	62,09 %	3,02 %
3	SANTAFE	92.173	0,088086533	8119,2	5.041.8	62,1	74,56 %	65,23 %
4	SANCRISTOBAL	511.402	0,027812758	14223,5	11.611.9	81,6	37,56 %	21,27 %
5	USME	236.953	0,028893916	6846,5	5.146.2	75,2	-4,84 %	-23,52 %
6	TUNJUELITO	352.844	0,012658569	4466,5	3.176.7	71,1	-0,12 %	-25,38 %
7	BOSA	307.097	0,016851679	5175,1	4.116.2	79,5	-24,46 %	-37,54 %
8	KENNEDY	915.855	0,007493872	6863,3	5.636.6	82,1	2,48 %	-10,08 %
9	FONTIBON	229.873	0,025019032	5751,2	4.639.5	80,7	17,90 %	18,88 %
10	ENGATIVA	777.710	0,01905196	14816,9	11.641.8	78,6	4,93 %	-4,46 %
11	SUBA	782.963	0,010697057	8375,4	6.852.4	81,8	14,64 %	-0,84 %
12	BARRIOS UNIDOS	163.467	0,050754587	8296,7	3.107.0	72,3	125,03 %	2,51 %
13	TEUSAQUILLO	120.725	0,033262373	4015,6	3.385.5	84,3	104,54 %	94,84 %
14	MARTIRES	85.661	0,035273929	3021,6	2.275.9	75,3	11,80 %	-10,60 %
15	ANTONIO NARIÑO	91.067	0,067095655	6110,2	5.117.3	83,8	77,96 %	65,97 %
16	PUENTE ARANDA	269.191	0,020515916	5522,7	4.617.2	83,6	45,12 %	32,88 %
17	CANDELARIA	25.467	0,066980799	1705,8	1.152.3	67,6	-9,11 %	-33,63 %
18	RAFAEL URIBE	513.955	0,01639521	8426,4	5.799.8	68,8	21,37 %	-5,28 %
19	CIUDAD BOLIVAR	489.305	0,03290136	16098,8	12.487.7	77,6	41,83 %	32,87 %
20	SUMAPAZ			7506,4	6.023.5	80,2	60,65 %	74,92 %
	TOTALES	6'326.006		142232. 8	109.368.8	76,9	24,04%	8,00%

Fuente: Informe de la contraloría de Bogotá D.C. y Cálculos del autor.

Tabla 8
Transferencias a las localidades 1999

No.	LOCALIDAD	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS	EJECUTADO EN MILLONES DE PESOS	EJECUCIÓN EN %	VARIACIÓN 1997-1998 PARESUP. %	VARIACIÓN 1997-1998 EJECUTADO %
1	USAQUEN	7588,1	7833	103,23	1,35	0,01
2	CHAPINERO	4371,5	4366,6	99,89	28,43	0,28
3	SANTAFE	7972,6	8136,7	102,06	-1,81	-0,02
4	SANCRISTOBAL	15241,1	15307,5	100,44	7,15	0,07
5	USME	8403,2	8122	96,65	22,74	0,23
6	TUNJUELITO	5801,8	5766,1	99,38	29,90	0,30
7	BOSA	9303,7	9341,4	100,41	79,78	0,80
8	KENNEDY	11733,4	11812,3	100,67	70,96	0,71
9	FONTIBON	5777,7	5797,9	100,35	0,46	0,00
10	ENGATIVA	14988,1	14488,1	96,66	1,16	0,01
11	SUBA	11777,7	11841,9	100,55	40,62	0,41
12	BARRIOS UNIDOS	4643,6	4626,5	99,63	-44,03	-0,44
13	TEUSAQUILLO	4121,3	4149	100,67	2,63	0,03
14	MARTIRES	2847	2915,5	102,41	-5,78	-0,06
15	ANTONIO NARIÑO	3825	4123,7	107,81	-37,40	-0,37
16	PUENTE ARANDA	6982,4	6966,1	99,77	26,43	0,26
17	CANDELARIA	1604	1675,9	104,48	-5,97	-0,06
18	RAFAEL URIBE	12154,4	12185,3	100,25	44,24	0,44
19	CIUDAD BOLIVAR	17731,6	18363,9	103,57	10,14	0,10
20	SUMAPAZ	8543,9	8180	95,74	13,82	0,14
	TOTALES	165412,1	165999,4	100,36		

Fuente: Informe de la Contraloría de Bogotá D.C. y cálculos del autor.

obtuvo el 100.4%; en localidades como Antonio Nariño alcanzó el 107.8% y en La Candelaria con 104.5%, en ambos casos superiores al promedio total (Ver tabla 8).

3.5 Transferencias a las localidades en 1996 y 1999 estandarizadas a 1993

Continuando con el método de estandarización propuesto por el DANE con base en el IPC, para el año 1996 el valor total de las transferencias aumentó en relación con 1993, situación que permitió a todas las localidades recibir transferencias por habitante superiores a los cuatromil pesos y en localidades con serias necesidades básicas como Usme y Ciudad Bolívar, las transferencias ascendieron a docemil pesos por habitante, como se evidencia en el mapa 2. Sin embargo el valor de las transferencias por habitante no es suficiente para la destinación con que fueron creadas.

En 1999 el valor de las transferencias baja y su distribución en las localidades también disminuye, tanto que a excepción de la localidad de Sumapáz, todas las localidades reciben transferencias por habitante inferiores a cuatro mil pesos por habitante (mapa 3).

Se suma a lo anterior la creación de las Unidades Ejecutoras Locales, Adscritas a las secretarías Distritales, que generaron un trámite más y

restaron autonomía a las localidades en la destinación del presupuesto, dejando al arbitrio de las secretarías la tramitación de los recursos. (Saldías, 1999).

3.6 Transferencias por rubros en las localidades

Los rubros prioritarios en los que las localidades han invertido las transferencias buscan estar en concordancia con la satisfacción de sus necesidades básicas. Tales rubros se destinan conforme lo establecen los planes de desarrollo locales agrupándolos en las siguientes categorías:

- Gastos de funcionamiento. Este rubro corresponde al salario de los ediles; a la dotación de materiales y suministros para el adecuado funcionamiento de la alcaldía, el fondo de desarrollo local y la junta administradora local; y al establecimiento de elementos de logística para la seguridad ciudadana de la localidad.
- Vías y transporte. Que corresponde a la construcción de nuevas vías, mantenimiento de las mismas, pavimentación vial, recuperación de la malla vial, espacio público, programa de señalización, restitución de andenes.
- Desarrollo educativo. Enfocado hacia el mejoramiento de la educación a través de la construcción

de obras de infraestructura en los planteles, pago de alquiler a particulares por arrendamientos de instalaciones educativas, compra de terrenos para la construcción de nuevos colegios, dotación de materiales educativos a las instituciones, capacitación a la comunidad, campañas educativas, recreativas y culturales.

- **Servicios básicos.** Las principales inversiones en este rubro corresponden a la construcción y mantenimiento de las redes de alcantarillado, campañas de vacunación, brigadas de aseo y salud, asistencia social, construcción de centros comunitarios, encerramiento y adecuación de parques y zonas verdes. Concentrando el presupuesto en la población con más altos índices de N.B.I. de la localidad.

- **Medio ambiente.** Dedicado a reorientar los procesos de deterioro ambiental y ejecución de proyectos que disminuyan, controlen y prevengan el desmejoramiento de la calidad del entorno en la localidad con programas de reciclaje, limpieza de las rondas de los ríos y canales y campañas de arborización.

- **Desarrollo rural.** Enfocado a la capacitación y apoyo al campesino mediante asesorías en manejo de cultivos, eficiencia en organización de fincas, construcción de vías y comunicación en el área rural.

El rubro de gastos de funcionamiento aumenta constantemente, lo cual es preocupante, porque disminuye los gastos de inversión en los demás. Además, está contraviniendo el Estatuto Orgánico, puesto que en éste se señala que las transferencias sólo se deben utilizar para inversión y no para funcionamiento. El rubro de medio ambiente es al que menos importancia le han otorgado las localidades durante los tres períodos que se observaron, con excepción de las localidades de Fontibón y Engativá, en donde si bien no ha sido tan elevado el porcentaje de inversión por lo menos ha sido constante (ver mapa 4).

Finalmente se resalta el hecho de que los alcances de las transferencias a las localidades no permiten el desarrollar proyectos que propendan por una calidad de vida digna. También, el bajo poder administrativo de las instituciones locales son reflejo de que la mayor incidencia en la organización de los territorios locales se sigue realizando bajo los esquemas administrativos centralistas del Estado.

Bibliografía

ALCALDIA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. Plan de desarrollo Económico, social y de obras públicas para Bogotá.1998- 2001.Acuerdo 6 de 1998. Bogotá, 1998.

ARDILA GOMEZ, Arturo. Gestión Local y Descentralización. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales. Bogotá,1997.

BOTERO ZEA, Fernando. Bogotá Descentralizada. Editorial Uniandes. Bogotá, 1990.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe de Ejecución Presupuestal del Distrito Especial de Bogotá 1988. Bogotá,1989.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe de Ejecución Presupuestal del Distrito Especial de Bogotá 1992. Bogotá,1993.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe de Ejecución Presupuestal del Distrito Especial de Bogotá 1993. Bogotá,1994.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe Financiero de Santafé de Bogotá A diciembre 31 de 1994.Bogotá,1995.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe Financiero de Santafé de Bogotá A diciembre 31 de 1995. Bogotá, 1996.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe Financiero de Santafé de Bogotá A diciembre 31 de 1996. Bogotá, 1997.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe Financiero de Santafé de Bogotá A diciembre 31 de 1997. Bogotá, 1998.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe Financiero de Santafé de Bogotá A diciembre 31 de 1998. Bogotá, 1999.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Informe Financiero de Santafé de Bogotá A diciembre 31 de 1999. Bogotá, 2000.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Evaluación de Gestión de las localidades del Distrito Capital 1993 – 1994. Bogotá, 1995.

CONTRALORIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. Evaluación de Gestión de las localidades del Distrito Capital 1995. Bogotá, 1996.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Imprenta Nacional. Bogotá, 1992.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. DANE. Guía para el Uso del I.P.C. Bogotá, 1998.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Estadísticas de Santa fe de Bogotá D.C., 1997.

ESTATUTO ORGANICO DE SANTA FE DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL. Decreto ley 1421 de 1993. Imprenta Nacional, 1999.

GONZALEZ GALVEZ, Beatriz Eugenia. Laberinto Descentralista. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 1990.

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. D.C. Planes de Desarrollo Locales 1996 – 1998. Bogotá, 1996.

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. D.C. Planes de Desarrollo Locales 1999 – 2001. Bogotá, 1999.

SALDIAS BARRENECHE, Carmenza. Como van las finanzas Distritales en Bogotá. Cómo vamos? Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes. Bogotá, 1999.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo. La situación Financiera del Distrito Capital en las Finanzas del Distrito Capital. Cámara de Comercio, FESCOL. Bogotá, 1995.