

Artículo de revisión.



Características de las localidades de Bogotá en contraste con las unidades administrativas territoriales de otras cinco grandes ciudades

Characteristics of the localities of Bogotá in contrast to the territorial administrative units of five other large cities

Naidú Duque Cante, Ph D¹, y Rosa Milena Molina Caro²

1. *Doctora en modelado en política y gestión pública por la Universidad Jorge Tadeo Lozano*. Profesora Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Bogotá, Colombia. <https://orcid.org/0000-0003-2129-7272> naidu.duque@gmail.com

2. *Máster en Administración de Empresas con énfasis en Dirección de Proyectos por la Universidad Viña del Mar (Chile)*. Líder de Atención a la Ciudadanía de la Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá, Colombia. <https://orcid.org/0000-0002-2670-3260> romimolca85@gmail.com

Clasificación JEL: **H11, H75**

Recibido: **16/07/21** Aprobado: **27/10/21**

Como citar este artículo

Duque, N., y Molina, R. (2021). Características de las localidades de Bogotá en contraste con las unidades administrativas territoriales de otras cinco grandes ciudades. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*. 17(33). <https://doi.org/10.18270/cuaderlam.v17i33.3613>

Resumen. Este artículo está orientado a analizar la forma en la que se han estructurado territorialmente algunas ciudades grandes, en especial Bogotá, para el cumplimiento de propósitos de desconcentración y fortalecimiento de la democracia local. Mediante una revisión normativa y bibliográfica se pudo identificar las similitudes y diferencias existentes entre la estructura propia de Bogotá y otras ciudades capitales como Quito, Ciudad de México, Buenos Aires, Brasilia y Madrid. Lo anterior con el propósito de demostrar que, aunque las normas más importantes que rigen para Bogotá le otorgaron un estatus especial a las localidades, como sucede con las divisiones territoriales de algunas de las otras ciudades analizadas, en la práctica, su diseño las orientó al cumplimiento de funciones de gestión y de apoyo a los organismos centrales, restringiendo su rol en el cumplimiento de funciones propias orientadas a la gestión de los asuntos propios de sus comunidades.

Palabras clave: entidad local, administración local, desconcentración, descentralización, división administrativa.

Abstract. This article is aimed at analyzing the way in which some large cities, and especially Bogotá, have been structured territorially to fulfill the purposes of deconcentration and strengthening of local areas. Through a normative and bibliographic review, it was possible to identify the similarities and differences between the structure of Bogotá and other capital cities such as Quito, Mexico City, Buenos Aires, Brasilia and Madrid. The foregoing with the purpose of demonstrating that, although the most important norms that govern Bogotá granted a special status to the localities, as happens with the territorial divisions of some of the other cities analyzed, in practice their design oriented them to compliance. of management and support functions to the central organizations, restricting their role in the fulfillment of their own functions aimed at managing the affairs of their communities.

Keywords: local entity, local administration, deconcentration, decentralization, administrative division.

Introducción

La gestión urbana cobró gran relevancia durante la segunda mitad del siglo XX, debido al crecimiento descontrolado de las ciudades por la migración de poblaciones provenientes de zonas rurales hacia los centros urbanos con economías más prometedoras (Borja y Castells, 1998). Ahora, durante el siglo XXI, la preocupación por lo urbano ha trascendido al fenómeno metropolitano, dado que a las problemáticas ambientales, económicas y sociales, derivadas de la constante urbanización, se agregan los problemas de coordinación, articulación y cooperación procedentes del crecimiento e interrelación permanente de unidades territoriales colindantes (Grochowski, 2009).

El crecimiento desproporcionado de los centros urbanos importantes y de los territorios aledaños es presionado principalmente por dinámicas de naturaleza laboral, de servicios y de finanzas que dan lugar a un desbordamiento provocado directamente por el aumento de la población y la generación de interdependencias tecnológicas, ambientales, geográficas, económicas, culturales y sociales (Gómez-Álvarez y otros, 2019). De acuerdo con Puga (2010) se ha podido evidenciar reiteradamente que en las grandes ciudades, y en donde existe mayor concentración poblacional, se presenta una mayor productividad tanto de las empresas como de su mano de obra (Gaspar y Glaeser, 1998). Esto se facilita debido a que surgen una mayor innovación y posibilidades de probar alternativas de emprendimiento donde existen mejores oportunidades laborales (Fagio y Silva, 2014).

Además, de acuerdo con Naciones Unidas se estima que desde 2007 más de la mitad de los habitantes del planeta ha vivido en las ciudades, generando el aumento de barrios pobres, de infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados, del consumo de energía, de la contaminación del aire y de la presión sobre los suministros de agua dulce, aguas residuales, entorno de vida y salud pública (Naciones Unidas, 2021). Esta es la razón por la que el tema urbano y local fue incluido dentro de los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible, con el fin de propender hacia 2030 por Ciudades y Comunidades Sostenibles, lo que implica además que estas deben ser inclusivas, seguras y resilientes.

Los fenómenos de urbanización y metropolización aceleradas presionan principalmente a las grandes ciudades, debido a que estas son las que enfrentan el mayor flujo de migrantes y de transformaciones sociales, ambientales y económicas. El proceso de urbanización trae consigo altos grados de densificación presionados por economías de escala que derivan en la existencia de redes de ciudades policéntricas, que originan mejores oportunidades económicas y de acceso a servicios, pero que también generan desigualdad, contaminación y delincuencia (Cottineau y otros, 2016), por lo que se ha demostrado que en las ciudades se produce una compensación entre costos y beneficios que aumentan con la escala urbana (Combes, Duranton y Gobillon, 2011). Esto se puede observar claramente en las grandes ciudades de todo el mundo, incluyendo todas las ciudades capitales de los estados, y en otras ciudades relevantes de gran tamaño. Así mismo, debido a que sus dinámicas son las que originan los posteriores procesos de metropolización, su rol resulta fundamental a la hora de constituir vínculos intergubernamentales que garanticen la coordinación entre los diferentes entes territoriales involucrados.

Por este motivo, es necesario en primera medida que las ciudades garanticen el vínculo con los niveles más básicos de la vida social y, por lo tanto, puedan resolver los asuntos que atañen a la diversidad de manifestaciones sociales, económicas y ambientales que acontecen a nivel micro. Para ello, dado que las ciudades concentran millones de habitantes y es difícil distinguir las particularidades de los territorios pequeños para incorporarlas en los procesos de decisión e implementación de programas y proyectos, estas han optado por establecer divisiones territoriales a su interior, administradas mediante unidades de gestión generalmente de naturaleza desconcentrada (Urán, 2014). Con ello se busca, entre otros propósitos, articular las visiones particulares con los grandes proyectos de la ciudad, mejorar la capacidad de respuesta de las autoridades gubernamentales y fortalecer la participación y la representación de los intereses locales.

Debido a la importancia que han adquirido durante las últimas décadas los procesos de democratización, la gobernabilidad y el mejoramiento constante de la gestión estatal a nivel urbano, este documento está orientado a analizar la forma como se han estructurado algunas ciudades grandes en divisiones administrativas al interior de su territorio, y en especial la forma como se encuentra organizada la ciudad de Bogotá para llevar a cabo estos propósitos, a saber, mediante las localidades. En el proceso, se identificaron las similitudes y diferencias existentes entre la estructura propia de Bogotá y otras ciudades capitales como Quito, Ciudad de México, Buenos Aires, Brasilia y Madrid. Mediante una revisión normativa y bibliográfica se pudo conocer la forma como las unidades administrativas territoriales de estas ciudades se insertan dentro la estructura general de la entidad, así como la descripción propia que les corresponde en materia de autoridades y responsabilidades. En términos generales se pudo demostrar que, aunque las normas generales establecidas para Bogotá buscaron equipararlas a modelos similares a los que identifican a ciudades como Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid en materia de su rol en la gestión y la promoción de la autonomía local, en la práctica los desarrollos normativos posteriores profundizaron su lógica de unidades desconcentradas similar a como están diseñadas otras ciudades, como son los casos de Brasilia y Quito.

Fundamentación teórica y conceptual

La discusión sobre la gestión territorial de las ciudades se puede abordar teóricamente desde enfoques como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gobernanza, y la Gobernanza Multinivel, al interior de los cuales es posible identificar diferentes clases de propuestas relativas a la democratización y al mejoramiento de la gestión estatal. Aunque ya han pasado varias décadas desde la aparición de la Nueva Gestión Pública dentro de la lógica del modelo neoliberal del Estado, esta sigue siendo una propuesta importante en la configuración y funcionamiento del aparato administrativo público a nivel de muchas regiones del mundo (Morales, 2014). Su propósito ha sido el de incorporar en el sector público lógicas y herramientas de la gestión provenientes del sector privado, con el fin de garantizar eficiencia, eficacia, y transparencia en su aparato administrativo. Esta incorporación, sin embargo, no ha significado en todos los casos el trasplante de instrumentos de gestión organizacional privados en el ámbito de los organismos públicos, sino que ha derivado en una transformación a distintos niveles que ha dependido de cada caso en particular. Con lo cual se puede hablar de casos de aplicación directa, de adaptación creativa o de necesidad de reconceptualización en las situaciones de especificidad del sector público (Lopez, 2006).

Dado que el Estado tiene como propósito central el bienestar colectivo y no la rentabilidad económica, la NGP ha tenido que incorporar herramientas como, por ejemplo, la descentralización territorial, cuyos propósitos están orientados a mejorar la capacidad de respuesta del Estado y el mejor uso de los recursos públicos para el mejoramiento de la calidad de vida. Como fenómeno administrativo, la descentralización se materializó mediante el traslado a nivel local de responsabilidades tradicionalmente ubicadas en los organismos centrales, con el fin de garantizar decisiones que reflejaran las diferencias de los escenarios más pequeños. Entre otros aspectos, se buscó mejorar el impacto de las decisiones públicas mediante la incorporación de los ciudadanos en los escenarios de decisión e implementación (Kosec y Mogues, 2020). Con lo cual, la descentralización también ha hecho referencia a la manera de mejorar el diálogo entre los actores estatales y los actores sociales, y se trataría de una herramienta que no solo permitiría mejorar la gestión pública, sino que también estaría orientada a fortalecer las bases democráticas del Estado (Mardones, 2006; Finot, 2003; De Mattos, 1990).

En el caso de las grandes ciudades, por tratarse de entidades territoriales que en general se administran como una sola unidad y que se subdividen en zonas geográficas de referencia administrativa para la gestión pública, normalmente se puede hablar de desconcentración o de

una combinación de las características de la descentralización y la desconcentración. En ambos casos, estas figuras sirven para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, descongestionar los despachos públicos y mejorar la prestación y provisión de los servicios y bienes públicos (Hernández, 1999). Pero la desconcentración administrativa se encuentra restringida al ámbito organizacional y su funcionalidad está referida a la forma como se deben estructurar los organismos públicos para garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades (De la Vallina, 1961). Esta figura se manifiesta mediante la existencia de unidades de naturaleza administrativa, entre las que se distribuyen las funciones y los recursos de la entidad u organismo (Hernández, 1999).

Además, a diferencia de lo que sucede entre las autoridades de las entidades territoriales, las autoridades que intervienen en la desconcentración se vinculan mediante relaciones jerárquicas, en las que la autoridad superior emite órdenes y realiza procesos de seguimiento y control sobre las autoridades subordinadas, como son las que encabezan las unidades administrativas (Palma y Rufián, 1989). Si bien la desconcentración tiene una naturaleza más técnica que la descentralización, a la que tiende a considerársele de naturaleza política, su materialización, para el caso de las unidades territoriales en los contextos de las grandes ciudades, también incorpora elementos relativos a la participación y la representación ciudadana. En tal sentido, se trataría de un esquema de diseño que responde en gran medida a lógicas de la desconcentración, pero con elementos adicionales que son propios de la descentralización territorial.

Estos propósitos están incorporados también en otras propuestas teóricas, como por ejemplo las relativas a la gobernanza y la gobernanza multinivel que propenden por fortalecer los niveles de eficacia y de legitimidad de las intervenciones públicas mediante la mayor interacción entre los diferentes niveles de gobierno, y entre ellos, el sector empresarial y la sociedad civil (Prats, 2003). Dado que esta interacción debe realizarse en un marco de relaciones democráticas, es necesario que todos los intereses involucrados en el proceso de decisiones estén representados de manera simétrica (Montecinos, 2012). Además, como el proceso de decisiones puede desarrollarse al interior de estructuras multinivel, se requiere definir los actores que participan y los niveles de referencia, con lo que la gobernanza sirve para configurar la capacidad que tiene el gobierno para convertir las necesidades en políticas donde los patrones de interacción no se encuentren sesgados hacia grupos de interés (Ostrom, Gardner y Walker, 1994).

Propósitos y responsabilidades de las divisiones administrativas territoriales al interior de las ciudades

La división del territorio en unidades administrativas cobra un mayor grado de relevancia en las ciudades grandes a nivel mundial, pero los entes territoriales más pequeños también pueden adoptar divisiones geográficas en su territorio para mejorar la gestión de los asuntos públicos. Por ejemplo, en Colombia, la Constitución y el régimen general de los municipios (Ley 136 de 1994) les permite a los concejos municipales dividir el territorio urbano de cualquier municipio en comunas y el territorio rural en corregimientos, “con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local” (Artículo 117). En el caso de los distritos, la ley 1617 de 2013 ordena que en lugar de comunas, la división de territorio se debe hacer por localidades, lo cual conduce a que, además de la existencia de Juntas Administradoras Locales (JAL) compuestas por ediles de elección popular, igual que sucede en las comunas y los corregimientos de los municipios, las localidades también puedan contar con alcaldes locales nombrados por el alcalde de la ciudad. Bogotá, también se divide en localidades, cada una de las cuales cuenta con una JAL y un alcalde local, pero por ser la ciudad más importante de nuestro país, cuenta con un régimen administrativo particular (Decreto 1421 de 1993) distinto al que rige para los demás distritos. Esto es similar a lo que sucede con ciudades como Buenos Aires,

Madrid, Ciudad de México, Brasilia y Quito, entre otras, cuya reglamentación interior es específica y particular, dadas sus características económicas, ambientales y de tamaño poblacional.

Los propósitos planteados por las normas para las subdivisiones territoriales y la creación de unidades de gestión dentro de cada una de ellas son similares en todos los casos, aunque se trate de ciudades al interior de un estado federal (Brasilia, Ciudad de México, Buenos Aires), unitario (Quito, Bogotá) o regional (Madrid). En primera medida lo que se busca es garantizar procesos de desconcentración de las funciones de la ciudad, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública en la prestación de servicios y la dotación de bienes públicos (Tabla 1). Esto se articula, además, con estrategias tendientes a acercar el Estado a las comunidades en el proceso de planeación, en procura de generar decisiones más pertinentes para mejorar el bienestar colectivo y de fortalecer la participación, el control social y la representación de la ciudadanía en los escenarios e instancias de gobierno de la ciudad (Rincón, 2012). Para que los propósitos planteados sean llevados a cabo por las unidades administrativas territoriales, deben enmarcarse en los grandes propósitos y directrices establecidos por la ciudad, pero se materializan a través de mecanismos distintos y grados de autonomía otorgados al nivel local.

Tabla 1. *Propósitos generales de las divisiones territoriales de las ciudades estudiadas*

Ciudad	Norma	Divisiones territoriales	Propósitos
Quito	<ul style="list-style-type: none"> Ley 46 de 2001 (Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito). 	9 administraciones zonales	Para efecto, exclusivamente de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes.
Ciudad de México (D.F.)	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de la Ciudad de México. 	16 divisiones territoriales cuya administración son alcaldías	Son el orden de gobierno más próximo a la población de la Ciudad y sus instituciones se fundamentan en un régimen democrático, representativo, de participación ciudadana, así como en los preceptos del buen gobierno.
Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de la ciudad de Buenos Aires. Ley 1777 de 2005 (ley orgánica de comunas). 	15 comunas	Promover y facilitar la descentralización de las funciones del Gobierno de la Ciudad preservando su integridad territorial; facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; promover el ejercicio de la democracia directa; mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones del Gobierno; implementar medidas de equidad y redistribución y compensación de estructuras de las zonas más desfavorecidas.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid. 	21 distritos	Los distritos están dotados de órganos de gestión desconcentrada para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. son instrumento esencial para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y a la representación de los intereses de los diversos barrios del municipio.

Ciudad	Norma	Divisiones territoriales	Propósitos
Brasilia (D.F.)	• Lei Orgânica do DF /1993	33 regiones administrativas	La descentralización administrativa, el uso racional de los recursos para el desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida.
Bogotá	• Decreto 1421 de 1993	20 localidades	La organización comunitaria y la participación ciudadana en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades. El ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva, su mejoramiento y progreso económico y social.

Fuente: *las autoras.*

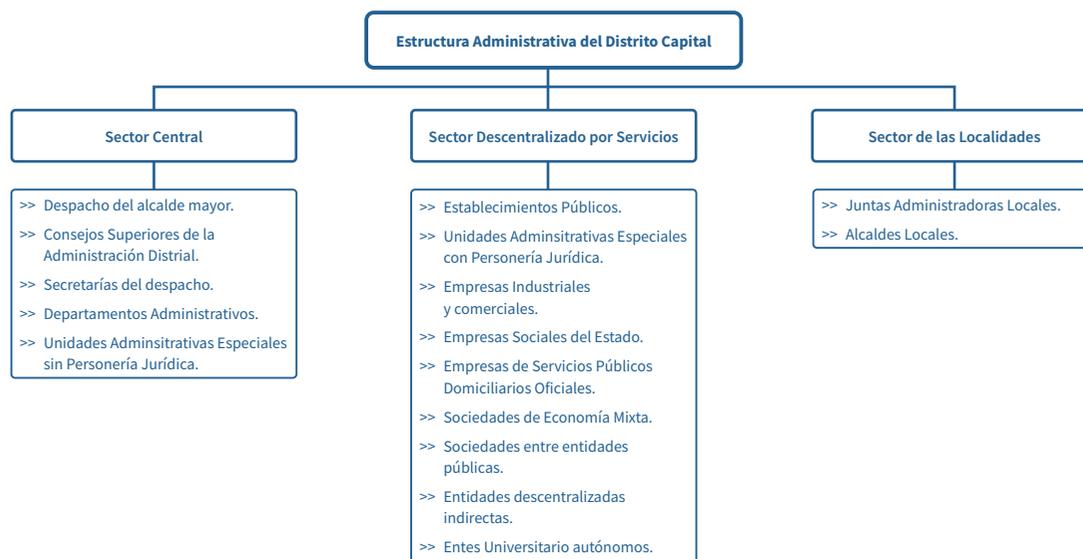
Las localidades al interior de la estructura administrativa de la ciudad de Bogotá

Aunque sean similares en términos de propósitos, el origen de las divisiones territoriales de todas estas ciudades es distinto en el tiempo, debido a que en algunas de ellas es bastante antiguo, como son los casos de Madrid, en 1945 y de Brasilia en 1961. Los casos más recientes son Quito, en 1993 y Ciudad de México con la reforma política de 2016; no obstante, en este último caso las alcaldías remplazaron a las delegaciones de las que su existencia se remonta a los años 40 del siglo XX. Las 20 localidades de Bogotá³, por su parte, surgieron en el año 1954 cuando varios municipios aledaños, que fueron conurbados por el distrito, se anexaron y entraron a formar parte de la ciudad. Tras esta anexión, la ciudad se dividió en zonas (Acuerdo 11 de 1954) que a partir del año 1972 fueron designadas Alcaldías Menores (Acuerdo 26 de 1972) y más adelante se denominaron localidades (Acuerdo 2 de 1992). Aunque el número de subdivisiones ha variado en el tiempo, puesto que en el comienzo eran solo 11 y es con el Acuerdo 9 de 1986 que se definieron las 20 que conocemos en la actualidad, el tamaño de estos territorios no ha sido modificado de manera significativa.

La primera referencia sobre el rol de las localidades en materia de desarrollo, fortalecimiento de la democracia participativa y respaldo a la gestión de los asuntos públicos de la ciudad se encuentra en la misma Constitución de 1991. El artículo 322 de la Carta Magna establece que una de las funciones del Concejo es la división del territorio en localidades, frente a las que debe realizar, además, el reparto de competencias y funciones administrativas, en tanto que las autoridades locales (Junta Administradora Local y Alcalde Local) son responsables de la gestión de los asuntos propios de su territorio. La relevancia de este nivel administrativo es nuevamente reconocida y reforzada mediante el Régimen Especial para el Distrito Capital (Decreto Ley 1421 de 1993) para luego ser reglamentada con el Acuerdo Distrital 257 de 2006, en donde se le otorga el mismo grado de jerarquía al Sector de las Localidades frente a los sectores Central y Descentralizado por Servicios que componen la estructura administrativa del Distrito Capital (Ver Figura 1).

3. Las localidades de Bogotá son: Teusaquillo, Chapinero, Antonio Nariño, Santa Fe, Los Mártires, La Candelaria, Sumapaz, Suba, Kennedy, Engativá, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, Usme, Barrios Unidos, Puente Aranda, Tunjuelito, Bosa, Usaquén, Fontibón y San Cristóbal.

Figura 1: Estructura Administrativa del Distrito Capital en el Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 257 de 2006



Fuente: *las autoras.*

Con lo anterior, el Régimen Especial para la ciudad intentaba reconocerles características propias de la descentralización territorial, como son las referidas al self-government. Esta pretensión es coherente con la denominación “Descentralización Territorial” que encabeza el Título V del Decreto Ley 1421 de 1993, relativo a estas divisiones territoriales. Sin embargo, en Colombia las localidades no pueden ser objeto de descentralización territorial debido a que no son entidades territoriales, y por lo tanto carecen de autoridades ejecutivas de elección popular. Aunque hay varios intentos para que los alcaldes locales sean de elección popular, en la actualidad, siguen siendo nombrados por el alcalde mayor, quien es su superior jerárquico, de terna conformada por la respectiva Junta Administradora Local, esta última compuesta por ediles de elección popular en cada localidad. Así mismo, las localidades no tienen funciones propias asignadas constitucional y legalmente, y no cuentan con recursos propios derivados de impuestos o de transferencias de la nación. Finalmente, se trata de unidades que tampoco encajan en la posibilidad de la descentralización por servicios, ya que éstas no corresponden con ninguna de las clases de organismos descritos en la Figura 12, que en Bogotá suman 38 entidades (Secretaría General del Distrito, 2020).

Este diseño, sin embargo, guarda similitudes con las otras ciudades estudiadas. En todas ellas se materializan propósitos de desconcentración administrativa, debido a que las unidades territoriales en que se subdivide su territorio, en general, no son personas jurídicas, y aunque en el caso de las comunas en la ciudad de Buenos Aires sí se las considera como tal, no se las reconoce como un nivel territorial dentro del Estado. Del mismo modo, para su funcionamiento, todas estas unidades administrativas dependen principalmente de los recursos que les transfiere la ciudad.

En relación con las autoridades que les corresponden todas cuentan con una autoridad ejecutiva, pero solo en dos de los casos (Quito y Brasilia) esta es nombrada por el alcalde de la ciudad, en las otras ciudades (Buenos Aires, Madrid y Ciudad de México) es una autoridad de elección popular, lo

4. En Colombia estos organismos son reconocidos por la ley 489 de 1998 y se concretan como personas jurídicas que pueden ser creadas tanto por el nivel nacional, como por las entidades territoriales para apoyar la ejecución de las funciones que les han sido asignadas constitucional y legalmente. Estos organismos tienen autoridades propias y cuentan con autonomía administrativa y fiscal, sujetas a la naturaleza de cada tipo de organismo. Entre este tipo de organismos están las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y los Establecimientos Públicos.

cual le otorga mayores grados de autonomía a estas autoridades para el ejercicio de sus funciones (Ver Tabla 2). Además, a excepción de Quito y Brasilia, las demás cuentan con un órgano colegiado, cuyos miembros son elegidos mediante el voto de los ciudadanos, con lo que se garantiza la representación ciudadana en los procesos de decisión interna. Finalmente, no en todos los casos es posible identificar funciones claras para estas unidades administrativas como sucede en los casos de Quito y Brasilia, donde no se describen funciones en las normas principales, igual que en el caso de las localidades de Bogotá limitando con ello el cumplimiento de los propósitos descritos para estas unidades administrativas en materia de provisión de bienes y servicios públicos.

Tabla 2. *Autoridades de las unidades territoriales en las ciudades estudiadas*

Ciudad	Divisiones territoriales	Autoridad ejecutiva	Órgano Colegiado
Quito	9 administraciones zonales	Administradores Zonales	-
Ciudad de México (D.F.)	16 divisiones territoriales cuya administración son alcaldías	Alcaldes	Concejos
Buenos Aires	15 comunas	Presidente de la Junta	Juntas Comunales
Madrid	21 distritos	Concejal presidente	Juntas Municipal
Brasilia (D.F.)	33 regiones administrativas	Administrador Regional	-
Bogotá	20 localidades	Alcaldes	Juntas Administradoras Locales

Fuente: *las autoras.*

En el caso de Bogotá, a pesar de las pretensiones de la Constitución y el Régimen Especial en las que se busca articular propósitos de descentralización con los de la desconcentración, en la práctica, las localidades han sido interpretadas por la normatividad interna, solo como unidades desconcentradas con alta dependencia frente a los organismos centrales de la ciudad. Las localidades en Bogotá no solo no se comportan como un Sector aparte, como era la intención de las normas generales, sino que están ubicadas al interior de una de las entidades que componen el Sector Central de la Administración Distrital, ocupando así uno de los peldaños más bajos dentro de la cadena organizacional.

Debido a que los organismos que forman parte del Sector Central de las entidades territoriales en Colombia no tienen personería jurídica, los mismos también responden a la lógica de unidades administrativas, sobre las cuales opera la figura de la desconcentración administrativa. Para el caso de la ciudad, el sector central se compone de 18 entidades entre las que se encuentran 15 secretarías, 2 departamentos administrativos y 1 unidad administrativa especial sin personería jurídica (Ver Tabla 3). En este marco, las alcaldías locales son unidades desconcentradas de uno de estos organismos, que a su vez es desconcentrado, debido a que forma parte del Sector Central del Distrito.

Tabla 2. Organismos que forman parte del sector central de la Estructura administrativa del Distrito Capital de Bogotá

Secretarías		Departamentos Administrativos	Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídica
<ul style="list-style-type: none"> • General • Gobierno • Hacienda • Planeación • Desarrollo Económico • Educación • Salud • Integración Social • Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura, Recreación y Deporte • Movilidad • Hábitat • Mujer • Seguridad, Convivencia y Justicia • Jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento Administrativo del Servicio Distrital DASCD • Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP 	<ul style="list-style-type: none"> • UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá

Fuente: las autoras con base en *Secretaría General del Distrito (2020)*

Según el Acuerdo 740 de 2019 “por el cual se dictan normas en relación con la organización y funcionamiento de las localidades de Bogotá”, las localidades son *dependencias* de la Secretaría Distrital de Gobierno que sirven para apoyar la ejecución de las competencias asignadas a los alcaldes y alcaldesas locales, por lo que esta Secretaría es la encargada de la formulación de las políticas, los planes y los programas necesarios para mejorar la gestión pública y la gobernabilidad a nivel local (Acuerdo 637 de 2016).

Debido a que en la práctica las localidades no están al mismo nivel, ni de las entidades descentralizadas por servicios, ni de los organismos del sector central, las mismas no están sujetas al control administrativo directo del Alcalde Mayor. En contraste, sobre ellas pueden ejercer control todas las secretarías que componen el Sector Central, tal como lo establece el Acuerdo 257 de 2006 (Artículo 41). Dicho control, tiene como propósito constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades, se cumplan en armonía con: i) las políticas generales y sectoriales; ii) los principios de la función administrativa; iii) las misiones y objetivos de los organismos y las entidades; y iv) con el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital (Secretaría Distrital de Gobierno, 2019). Este Acuerdo, además, desconoce el papel de las autoridades locales en materia de control administrativo, a pesar de que el Artículo 69 del Decreto Ley 1421 de 1993, le otorga a las JAL la facultad de “vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos”.

Ante la ausencia de cualquier mecanismo de interlocución entre el alcalde de la ciudad y los veinte (20) alcaldes locales, que ni siquiera participaban en el Consejo Distrital de Gobierno (Acuerdo 257 de 2006), recientemente se expidió la ley 2116 de junio de 2021 a través de la cual se creó el Consejo Distrital de Gobierno Para Asuntos Locales. Esta instancia se creó con el fin de atender los asuntos relativos exclusivamente a las localidades, mediante el diálogo entre el Alcalde Mayor, los alcaldes locales y los secretarios del despacho.

Sin embargo, la ubicación organizacional de las unidades de gestión correspondiente a las divisiones territoriales al interior de un organismo del sector central en Bogotá es similar a lo que sucede con las otras ciudades analizadas. Este es el caso de Quito, donde las Administraciones Zonales están ubicadas al interior de la Coordinación Territorial, cuyo propósito es garantizar que las políticas de gobierno relativas a propósitos de desarrollo social, económico y territorial se materialicen efectivamente en el territorio de cada una de las Administraciones Zonales (Reglamento Orgánico del Distrito Metropolitano de Quito). Esto mismo sucede en Brasilia (D.F.) cuyas Administraciones Regionales están vinculadas a la Secretaría de Estado del Gobierno Distrital.

Incluso en ciudades como Madrid, Buenos Aires y Ciudad de México existen instancias de coordinación con estas divisiones territoriales que forman parte de la administración central de la ciudad. En Madrid funciona una Coordinación General de Distritos, Transparencia y Participación Ciudadana al interior de la Vicealcaldía, que es una de las nueve áreas de gobierno en que se organiza el Ayuntamiento de Madrid. En el caso de Buenos Aires, el vínculo entre los dos niveles territoriales se gestiona al interior de la Jefatura del Gabinete de Ministros, y en el caso de la Ciudad de México, la articulación se realiza desde la Subsecretaría de Programas delegacionales y de Reordenamiento de la Vía Pública perteneciente a la Secretaría de Gobierno de la ciudad.

Estos tres casos, aunque sus unidades territoriales son de naturaleza desconcentrada, cuentan con diseños normativos, en donde se les reconocen mayores niveles de autonomía a nivel local en comparación con las otras ciudades. Entre otros aspectos, sus unidades territoriales sí tienen asignadas funciones propias y funciones que las articulan directamente con los demás organismos de la ciudad. Además, estas ciudades al formar parte de estados federales como Ciudad de México y Buenos Aires, y un estado regional como Madrid, cuentan con capacidades constitucionales y legislativas propias como el caso de las dos primeras, o solo legislativas como Madrid. Con lo cual, sus diseños institucionales pueden separarse de las directrices establecidas para el resto del país en los asuntos asignados dentro de sus ámbitos propios que en la práctica han derivado en una mayor flexibilidad y autonomía del nivel local.

Por ejemplo, a diferencia de lo que sucede en Bogotá, aunque las unidades territoriales de todas estas ciudades no tienen autonomía legislativa ni judicial, las comunas de la ciudad de Buenos Aires pueden asociarse entre sí, y pueden presentar iniciativas legislativas (Christe, 2011). En el caso de la ciudad de México la reciente reforma constitucional (2017) estableció entre otras cosas que el Cabildo de la ciudad está compuesto por el titular de la Jefatura de Gobierno de la ciudad y por los alcaldes y alcaldesas de las diferentes divisiones territoriales.

Competencias y funciones administrativas de las Localidades

Según el Régimen Especial de Bogotá (Decreto 1421/93) la división del territorio en localidades tendría dentro de sus propósitos generales, por un lado, la posibilidad de asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de obras y la prestación de servicios en aras de contribuir al mejoramiento y progreso social, y, por el otro, las localidades deberían servir como escenario para la organización de las comunidades y permitir el diálogo entre la administración y la sociedad local, con el fin de lograr una participación social más activa en la construcción de obras, la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones administrativas (Artículo 60). De acuerdo con esta norma, y tal como se estableció desde la misma Constitución, el logro de estos propósitos dependía de la asignación de competencias y funciones administrativas al nivel local. Para ello, el Concejo Distrital debía tomar en cuenta la cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales y las características sociales y demás aspectos diferenciadores (Artículo 62). Dicha asignación, además, debía hacerse en el marco de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre las autoridades distritales y las locales (Artículo 63).

No obstante, una revisión de las normas internas que rigen el diseño de la ciudad permitió observar que las responsabilidades asignadas a las localidades son demasiado generales y difusas, y solo están referidas a su rol de soporte la gestión de la ciudad. En primera medida, el Régimen Especial para el Distrito Capital no describe competencias o funciones, solo propósitos generales y las normas de menor jerarquía (Decreto Distrital 101 de 2010, Decreto Distrital 411 de 2016 y Acuerdo Distrital 740 de 2019), es decir, solo describen funciones de gestión referentes a su papel de apoyo a los organismos centrales. Entre estas funciones se incluyen la de formular planes de Desarrollo local en articulación con el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de Ordenamiento Territorial y las

Políticas Distritales, y la de ejecutar los recursos de los Fondos de Desarrollo Local. A estas se puede sumar la responsabilidad que tienen en lo relativo al estudio y registro de la personería jurídica de las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones Comunales de juntas domiciliadas en la Localidad.

Las demás funciones asignadas, que también se repiten en las distintas normas, son menos precisas, pero principalmente están referidas al papel de este nivel administrativo como apoyo al funcionamiento de los organismos del Sector central y descentralizado por servicios de la ciudad. Su función prácticamente queda reducida a coordinar, con los organismos distritales la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital, a través del alcalde o alcaldesa local la acción administrativa de la ciudad en su territorio, así como la aplicación de las normas de policía y solución pacífica de conflictos en articulación con las autoridades distritales responsables. Las normas también hacen referencia al papel de las localidades en el desarrollo de los procesos de gestión pública necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones y las de los alcaldes locales (subordinados del alcalde Mayor), y a la promoción de la organización social y de la participación ciudadana en los procesos de gestión pública local.

Sin embargo, las normas no precisan la forma como deberían llevarse a cabo estas dos últimas responsabilidades, que deberían ser cruciales para las localidades, tomando en cuenta el rol que está propuesto para este nivel territorial en las normas generales. Además, dado que las localidades no tienen asignadas funciones sobre asuntos sectoriales que toquen la vida de las comunidades, no es clara la forma en la que estas unidades deberían fomentar la voz ciudadana en la generación de las decisiones públicas. Esto se hace evidente en la práctica, debido a que, aunque formulan sus propios planes de desarrollo para ejecutar los recursos que les asigna el Distrito, deben estructurarse tomando en cuenta las líneas de inversión y las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo de la ciudad.

Esta situación también se puede observar en el caso de Brasilia (D.F.), en donde se considera al modelo regional administrativo el mecanismo para descentralizar y coordinar las acciones del Poder Ejecutivo en las diferentes circunscripciones territoriales. Sin embargo, la legislación que regula la creación de las Regiones Administrativas no estableció competencias o responsabilidades específicas para estas (Silva, 2017). Esto aplica para normas como la Ley Orgánica del D.F. e incluso el Decreto No 16.240 de 1994, que aprobó el Reglamento de varias de las Administraciones Regionales. En este último se estableció para estas unidades „la competencia para representar al Gobierno del Distrito Federal en el ámbito de las respectivas Regiones Administrativas, para coordinar y ejecutar actividades y servicios de interés público en su jurisdicción“, sin embargo, no hay ninguna referencia a que estos son servicios o actividades de “interés público” (Silva, 2017).

De manera similar sucede con Quito, donde a las Administraciones Zonales no se les definieron funciones específicas, sino únicamente propósitos amplios relativos a acercar la administración central a los ciudadanos y mejorar la participación social (Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano). Pero a diferencia de Brasilia (D.F.) en Quito la norma general sí define funciones para los Administradores Zonales, todas relativas a actividades de gestión en su relación de subordinados del alcalde de la ciudad, como por ejemplo garantizar que la administración de los asuntos zonales se sujete a lo previsto en la planeación distrital, cumplir con las delegaciones que les haya realizado el alcalde de la ciudad e informar a este último sobre las necesidades de la zona.

En el caso de Bogotá también es posible identificar un énfasis en el desarrollo normativo de la ciudad a centrar su atención en los alcaldes locales en lugar de las Localidades, pero a diferencia de Brasilia, los alcaldes locales sí tienen asignadas funciones de naturaleza sectorial, pero que en estricta lógica deberían haberse reconocido a la unidad administrativa. De acuerdo con la revisión realizada a las normas centrales que les asignaron funciones (Decreto Distrital 1421 de 1993, Decreto Distrital 854 de 2001, Decreto Distrital 101 de 2010, Acuerdo Distrital 740 de 2019, Manual de funciones

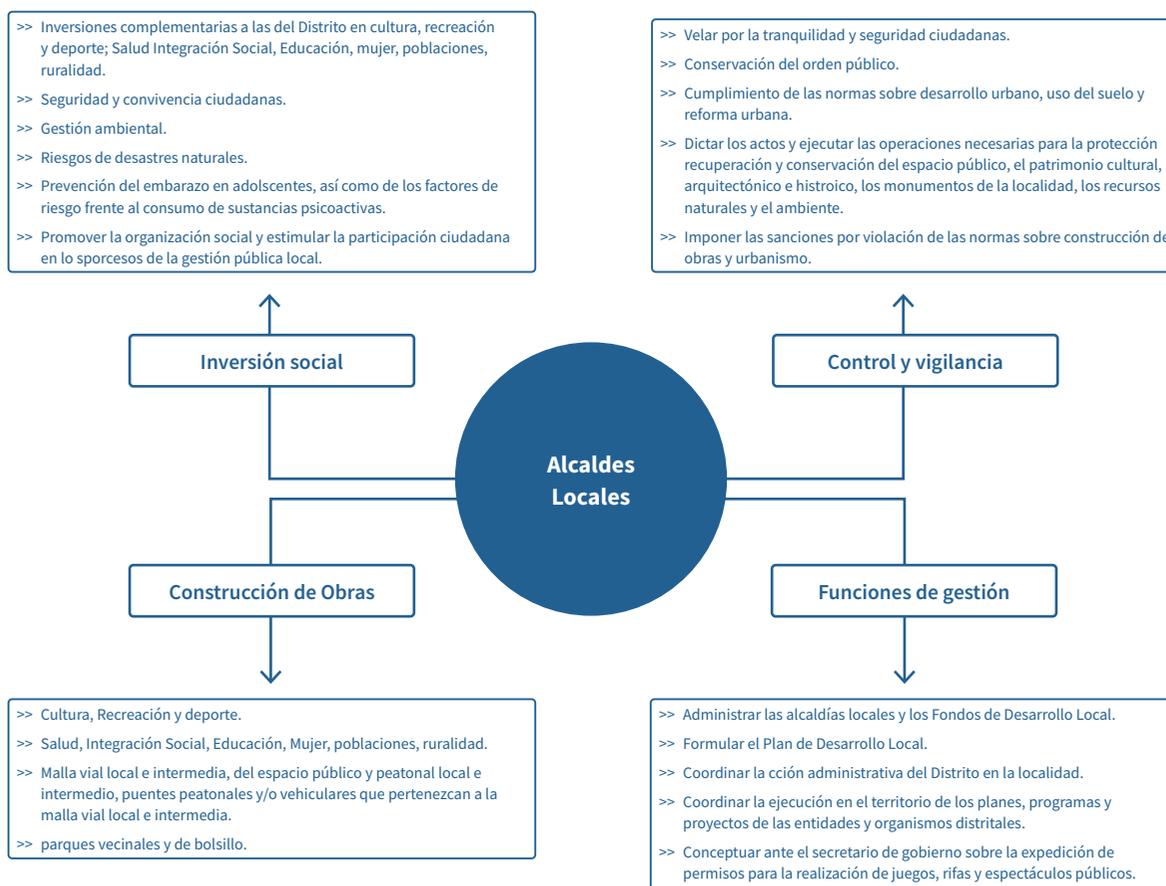
y competencias laborales de la Secretaría Distrital de Gobierno), se encontró que a estas autoridades se les han asignado un total de 44 funciones, entre las que hay funciones de Gestión Pública, Control y vigilancia, Inversión Social, Construcción de obras y Promoción de la Participación Social. De estos temas, el mayor número de responsabilidades se ubica en los temas de Construcción de Obras y en los de Control y Vigilancia, y en menor número están las funciones relativas a la Promoción de la Participación Social (ver Tabla 4).

Tabla 4. Cantidad de funciones asignadas por el marco normativo a los alcaldes Locales de Bogotá

Funciones asignadas	Cantidad de funciones
Construcción de obras	14
Control y vigilancia	11
Gestión Pública: Planeación, presupuesto, contratación	9
Prestación de servicios	9
Promoción de la participación social	1
Total	44

Fuente: las autoras.

Figura 2. Funciones asignadas a los alcaldes Locales de Bogotá



Fuente: las autoras

A diferencia de lo que sucede con Bogotá, Quito y Brasilia (D.F.) en Madrid, Ciudad de México y Buenos Aires sí existen desarrollos normativos que claramente les designan funciones a sus unidades territoriales, además de aquellas relativas al apoyo de los asuntos centrales en materia de gestión y funciones de carácter sectorial. En el caso de Madrid, el Reglamento Orgánico de los Distritos de la ciudad establece que estos son responsables de funciones específicas relativas a: a) Movilidad y transportes. b) Obras y vías públicas. c) Parques y jardines. d) Calidad y evaluación ambiental. e) Licencias y autorizaciones. f) Disciplina urbanística. g) Salud, consumo y comercio. h) Servicios sociales. i) Cultura, educación, juventud y deportes. j) Seguridad. k) Sanciones administrativas. l) Autorización de matrimonios civiles. m) Recursos administrativos.

La adjudicación de mayores competencias y de un mayor rol de proximidad por parte de los distritos de Madrid inicia en 1988, se ajusta en 2003 y luego se recoge en el Reglamento Orgánico de los Distritos. Esto, a su vez, está estrechamente articulado a la aprobación de normas reguladoras de la participación ciudadana (1992), que son renovadas en 2008 (Marti, 2012). A pesar de ello, los cambios normativos introducidos en la ciudad, en materia tanto de desconcentración como de participación, han sido percibidos más como respuesta a las directrices de la Unión Europea en lo que respecta a la autonomía local, que como iniciativa de las administraciones de la ciudad (Vásquez, 2013). Con lo que los distritos todavía son vistos como unidades de gestión desconcentradas con poco margen de autonomía.

En ciudad de México, las alcaldías además de contar con responsabilidades y lógicas concernientes a la gestión pública, también tienen asignadas funciones de impacto sectorial. Para ello, la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de las Alcaldías realizan una amplia descripción de las competencias que les corresponden en materia de: I) Gobierno y régimen interior, II) Obra pública y desarrollo urbano; III) Servicios Públicos; IV) Movilidad; V) Vía Pública; VI) Espacio público; VII) Seguridad ciudadana; VIII) Desarrollo económico y social; IX) Educación, cultura y deporte; X) Protección al medio ambiente; XI) Asuntos jurídicos; XII) Rendición de cuentas y participación social; XIII) Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; XIV) Alcaldía digital. Además, estas normas también describen la existencia de competencias subordinadas frente al gobierno de la ciudad en materia de gobierno y régimen interior, movilidad, servicios públicos, vías y espacios públicos, y seguridad ciudadana y protección civil. Estas normas, que son de reciente expedición, buscan fortalecer la ciudad y remplazar las antiguas delegaciones políticas en tanto que, si bien constituían el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, se les consideró poco representativas y eficientes en la administración de los servicios públicos (López, 2018).

En lo que respecta a Buenos Aires, La Ley Orgánica de las Comunas (Ley 1777 de 2005) diferencia entre competencias exclusivas y competencias concurrentes. Las primeras están referidas a obras en vías secundarias y de menor jerarquía, a espacios verdes y a acciones tendientes a mejorar la calidad de vida y el desarrollo local en tanto no entren en contradicción con los propósitos generales de la ciudad o de las otras comunas. Entre estas funciones están también las relativas al diseño de sus programas de acción, anteproyectos de presupuesto anual y la presentación de propuestas al ejecutivo, e iniciativas legislativas. Las funciones concurrentes, por su parte, incluyen responsabilidades relacionadas con los servicios públicos, obras públicas, funciones de policía, espacios públicos, resolución de conflictos, asociaciones civiles. También son concurrentes funciones de gestión, como participar en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos de la ciudad con impacto en la comuna y la gestión de labores relativas a políticas y proyectos comunitarios que se enmarquen en las propuestas de la ciudad, pero que pueda llevar a cabo con sus propios recursos. En términos generales, las comunas pueden ser concebidas como unidades territoriales “acotadas del Poder Ejecutivo y la administración que de él depende y por la otra, comunidades territorialmente asentadas representativas del poder o mejor aún, del interés comunal” (Christe, 2011, p. 8).

Conclusiones

El diseño administrativo de las localidades de Bogotá presenta similitudes y diferencias frente a unidades territoriales presentes en otras ciudades conocidas, como es el caso de los distritos en la Ciudad de México, las comunas en Buenos Aires, las alcaldías en Madrid, las administraciones zonales en Quito y las regiones administrativas en Brasilia. En términos generales, todas estas unidades administrativas tienen planteados como propósitos mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública en la prestación de servicios y la dotación de bienes públicos, así como fortalecer la participación, el control social y la representación de la ciudadanía en los escenarios e instancias de gobierno de la ciudad.

Estas unidades, además, responden a la figura de la desconcentración administrativa. En la medida en que sirven para respaldar el cumplimiento de las funciones asignadas a la ciudad dependen de los recursos que les transfiere el nivel central, y están supeditadas a las directrices y propósitos generales definidos por la ciudad dentro de la cual se ubican. Adicionalmente, las responsabilidades que se les han asignado, bien sea a estas unidades directamente o a sus autoridades, son de naturaleza administrativa, con lo que se excluye que puedan cumplir funciones legislativas o judiciales.

No obstante, existen diferencias importantes que es necesario resaltar, dado que tienen impacto sobre los niveles de autonomía del nivel local. En las ciudades de Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid, la autoridad ejecutiva de la respectiva unidad administrativa es de elección popular, lo que implica que el carácter desconcentrado se equilibra con la posibilidad de que las decisiones puedan ser más representativas de los intereses ciudadanos. Asimismo, estas tres ciudades se diferencian de las demás porque las normas generales que rigen para la entidad, en conjunto, les asignan funciones específicas a las unidades territoriales sobre las cuales toman sus decisiones.

En el caso de Bogotá, las normas generales que rigen para el país y la ciudad les otorgan un estatus especial a las localidades, en el que se les asigna el mismo nivel de importancia de los organismos del sector central y del sector descentralizado por servicios, se prevé la asignación de funciones distintas a las del nivel central, y se le concede una gran importancia para el fortalecimiento de la democracia local. Estas normas buscaron que las localidades se asimilaran a lo que hoy se ha avanzado con las unidades territoriales en ciudades como Madrid, Ciudad de México y Buenos Aires. Sin embargo, las normas posteriores orientaron su diseño al interior de márgenes de mayor concentración similar a lo que sucede con los casos de Quito y Brasilia. En estas ciudades el rol de las divisiones territoriales se reduce a servir de soporte para garantizar el desarrollo de las funciones de los organismos centrales al interior de su territorio, limitando su rol en el cumplimiento de funciones de impacto social.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Decreto distrital 101*. Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones. <https://www.habitatbogota.gov.co/decreto-101-2010>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Decreto distrital 411*. Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno. <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/Decreto%20411%20de%202016.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Decreto distrital 546*. Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital. <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Decreto-546-2007.pdf>

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). *Decreto distrital 854*. Por el cual se delegan funciones del Alcalde Mayor y se precisan atribuciones propias de algunos empleados de la Administración Distrital. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2017). *Constitución de la Ciudad de México de 2017* [Const.]. (México).
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución política de 1991* [Const.]. (Colombia).
- Ayuntamiento de Madrid. (2005). *Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid*. Boletín Oficial, Comunidad de Madrid, 7, 98-106.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Christe, G. (2011). La Problemática Institucional de las Comunas de la Ciudad. *Revista áDA Ciudad* IJ-XLII-759.
- Combes, P. P., Duranton, G., & Gobillon, L. (2011). The identification of agglomeration economies. *Journal of economic geography*, 11(2), 253-266.
- Concejo de Bogotá. (1954). *Acuerdo distrital 11*. Por el cual se crean unos cargos y se dan unas autorizaciones al Alcalde Mayor. Concejo de Bogotá. (1972). *Acuerdo distrital 26*. Por el cual se crean unas Alcaldes Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones. Concejo de Bogotá. (1992). *Acuerdo distrital 2*. Por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales. Concejo de Bogotá. (1986). *Acuerdo distrital 9*. Por el cual se crea la Alcaldía Menor Rural de Sumapaz.
- Concejo de Bogotá. (2006). *Acuerdo distrital 257*. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones.
- Concejo de Bogotá. (2016). *Acuerdo distrital 637*. Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Concejo de Bogotá. (2019). *Acuerdo distrital 740*. Por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá, D.C. Concejo Metropolitano de Quito. (2001). *Ley 46 de 2001. Código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito* (Libro 1). Ordenanza Municipal 1, Registro Oficial 640.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994*. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377.
- Congreso de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998*. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464.
- Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1617 de 2013*. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Diario Oficial No. 48.695.
- Congreso de Colombia (2021). *Ley 2116 de 2021*. Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá. Diario Oficial No. 51.750. Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. (1996). *Constitución de la ciudad de Buenos Aires* [Const.]. (Argentina).
- Cottineau, C., Finance, O., Hatna, E., Arcaute, E., & Batty, M. (2019). Defining urban clusters to detect agglomeration economies. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 46 (9), 1611-1626.
- De Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de economía*, 10 (14), 173-194. De La Vallina, J. (1961) La desconcentración administrativa. *Revista de administración pública*, 35, 75-140. Finot, I. (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. *ILPES*.
- Gaspar, J., & Glaeser, E. L. (1998). Information technology and the future of cities. *Journal of urban economics*, 43 (1), 136-156.
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., y Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID. Grochowski, M. (2009). Cooperation and

- networking in metropolitan areas from community of problems to community of common interests in the Warsaw Metropolitan Area. *European urban system: metropolization and networking, Europa XXI*, 19.
- Hernández, P. (1999) *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Legis Editores.
- Hütt, H. (2019). Gobernanza y gobernabilidad en el marco del modelo de gobierno abierto. Un análisis comparado entre Costa Rica y Puerto Rico. *Revista Teoría y Praxis*, 35, 67-92. Universidad Don Bosco, Costa Rica.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie Gestión Pública*, 12. CEPAL.
- Faggio, G., & Silva, O. (2014). Self-employment and entrepreneurship in urban and rural labour markets. *Journal of Urban Economics*, 84, 67-85.
- Jefatura de Estado (2006). *Ley 22 de 2006*. De capitalidad y de régimen especial de Madrid. Boletín Oficial especial núm. 159. Referencia: BOE-A-2006-12057
- Kosec, K., & Mogue, T. (2020). Decentralization without democracy. *World Politics*, 72 (2), 165-213. Trustees of Princeton University. <https://doi.org/10.1017/S0043887120000027>
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005). *Ley 1777 de 2005*. Ley Orgánica de Comunas. BOC-BA N° 2292 del 07/10/2005.
- López, A. (2006). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP.
- López, J. (2018). *La instauración de las alcaldías en la ciudad de México*.
- Revista de la Facultad de Derecho de México, 68(270), 377-392. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM.
- Madrones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 3-24. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política. <http://doi.org/bv3qqw>.
- Martí, J. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática: una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 12 (1), 15-28.
- Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista venezolana de gerencia*, 17 (58), 345-364. Universidad del Zulia.
- Morales, M. (2014). Nueva gestión pública en Chile. *Revista de ciencia política*, 34 (2), 417-438. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Ciencia Política.
- Naciones Unidas (2021). *Objetivos de desarrollo Sostenible. Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/2021>
- Ostrom, E.; Gardner, R.; y Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Palma, E., & Rufián Lizana, D. M. (1989). *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional*.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 14 (15), 239-269.
- Presidencia de Colombia (1993). Decreto (Ley) 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Diario Oficial No. 40.958.
- Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of regional science*, 50 (1), 203-219.
- Rincón, S. R. C. (2012). La crisis institucional de las localidades de Bogotá. *Revista Finanzas y Política Económica*, 4 (1), 159-175.
- Secretaría Distrital de Gobierno (2019). *Resolución 0277 de 2019*. Modificación Resolución del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Gobierno. http://gaia.gobiernobogota.gov.co/sites/default/files/documentos/manual_2018-parte1.pdf
- Secretaría Distrital de Gobierno (2019). *Concepto emitido en respuesta al derecho de petición en la modalidad de consulta. Radicado I-2019-17667* de fecha 01/11/2019.
- Secretaría Distrital de Gobierno (2020). Organigrama. 1 de enero de 2020. Bogotá. <http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/organigrama-sdg>

- Silva-Junior, R. (2017) *Administrações Regionais do Distrito Federal: serviços públicos ou representação política?* Brasília: Centro Universitário de Brasília Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento-ICPD.
- Urán Arenas, O. A. (2015). División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro. *Territorios*, 33, 123-156.
- Vásquez, L. (2013). *Participación ciudadana y democracia local: la influencia del contexto político y social: estudio comparado Bogotá y Madrid*. Universidad de Alcalá. Departamento de Historia y Filosofía.